

der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

1 | 2009

Politikberatung

- › Speaking Truth to Power

Schwerpunkt: Öffentlicher Dienst

- › Probleme, Herausforderungen, Reformperspektiven
- › Public Service Bargains
- › Leistungsbezahlung in den Öffentlichen Diensten der EU-Staaten
- › Das Konzept der Public Service Motivation
- › Weiterentwicklung des deutschen Öffentlichen Dienstes
- › Verwaltungsentwicklung und Ausbildungsreformen

Abhandlungen

- › Der Subprime-Kollaps
- › Krisentheorien der Demokratie
- › Örtliche Familienpolitik – warum und wie?
- › Devolution in the United Kingdom: Even Looser Union?



2. Jahrgang
1. Halbjahr 2009
ISSN 1865-7192
Verlag Barbara Budrich

Inhaltsverzeichnis

Editorial	3
Politikberatung	
<i>Renate Mayntz</i>	Speaking Truth to Power: Leitlinien für die Regelung wissenschaftlicher Politikberatung 5
Schwerpunkt: Öffentlicher Dienst	
<i>Christoph Reichard/ Eckhard Schröter</i>	Der Öffentliche Dienst im Wandel der Zeit: Traditionelle Probleme, aktuelle Herausforderungen und künftige Reformperspektiven 17
<i>Martin Lodge</i>	Public Service Bargains, New Public Management und Variationen in Verwaltungsreformen 37
<i>Christoph Demmke</i>	Leistungsbezahlung in den Öffentlichen Diensten der EU-Mitgliedstaaten – Eine Reformbaustelle 53
<i>Gerhard Hammerschmid/ Renate E. Meyer/ Isabell Egger-Peitler</i>	Das Konzept der Public Service Motivation – Status Quo der internationalen Diskussion und erste empirische Evidenzen für den deutschsprachigen Raum... 73
<i>Ulrich Battis</i>	Stand und Weiterentwicklung des deutschen Öffentlichen Dienstes 93
<i>Christoph Reichard/ Manfred Röber</i>	Verwaltungsentwicklung und Ausbildungsreformen – aktuelle Tendenzen in einer unendlichen Geschichte 109

Abhandlungen

<i>Sikandar Siddiqui/ Margrit Seckelmann</i>	Der Subprime-Kollaps: Ursachen, Auswirkungen und Implikationen für staatliches Handeln	133
<i>Armin Schäfer</i>	Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie	159
<i>Annett Schultz/ Klaus Peter Strohmeier/ Holger Wunderlich</i>	Örtliche Familienpolitik – warum und wie?	185
<i>Charlie Jeffery</i>	Devolution in the United Kingdom: Even Looser Union? ...	207

Forschungsagenda

<i>Daniel Rölle</i>	Vertrauen in die öffentliche Verwaltung – Zwischen Systemstabilität und Modernisierungsdruck	219
---------------------	---	-----

Editorial

Nun geht dms in den zweiten Jahrgang. 2007, bei dem Entschluss, dieses Projekt in die Welt zu setzen, gingen wir nicht davon aus, dass dies eine krisenhafte Welt in dem Ausmaße sein würde, wie sie sich jetzt darstellt. Zwar waren die enormen Umbrüche und Schwerpunktverlagerungen in der Makroökonomie, welche mit der Globalisierung einhergingen, offen sichtbar, aber die Probleme schienen lösbar. Und selbst vertrauenswürdige Experten konnten die Größenordnung und die möglichen Folgen der aufkommenden Finanzkrise nicht vorhersehen. *Joseph Stiglitz*, derzeit in hoher Verantwortung bei der UN, sagte kürzlich, „bis heute kann ich nicht ganz verstehen, was für irrsinnige Summen da verschwunden sind“. Die Weltpolitik war doch bei verschiedenen Gipfeln ständig damit beschäftigt, der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung institutionelle Strukturen zu geben und damit Ordnung oder wenigstens Koordinierung in die latent chaotischen Prozesse zu bringen. Die Europäische Union war trotz aller Widerstände auf dem Weg zu einem zeitgemäßen Vertrag. Und die wissenschaftliche Expertise weltweit hat mehrheitlich das wenig informierte Publikum laufend in Sicherheit gewiegt. Lösungsvorschläge waren präsent, die im Gegensatz zum Entfesselungsdiskurs der „neoliberalen“ Periode allesamt zu einer Rückkehr der politischen Steuerung und einer neuen „Staatlichkeit“ im internationalen Kontext mahnten.

Haben sich die Experten geirrt, oder folgten sie mehr oder weniger blind, vielleicht sogar „double blind“, eigensinnigen Konstrukten und eigendynamischen Rechenmodellen – oder gesellschaftlichen Interessenbindungen? Müssen wir die Verantwortung der Wissenschaft selbst bei ihrer Beratungstätigkeit für die Politik strengen, Seriosität und Neutralität gewährleistenden, Regeln unterwerfen? *Renate Mayntz* befasst sich in ihrem Aufsatz mit entsprechenden Vorschlägen und kommt zu einigen kritischen Resultaten bezüglich der Verschränkung von Sach- und Machtperspektiven und warnt vor Illusionen. *Sikandar Siddiqui* und *Margrit Seckelmann* analysieren in ihrem hochaktuellen Aufsatz die Eigendynamik der Finanzkrise, die aus der Kreierung hochkomplexer und intransparenter Finanzprodukte sowie deren unkontrollierter Verbreitung resultiert, und testen verschiedene Varianten privater und staatlicher Regulierungs- und Rettungsversuche. Und schließlich resümiert *Armin Schäfer* die über dreißigjährige Debatte um Krisenprozesse im Nachkriegskapitalismus und in den etablierten westlichen Demokratien. Die Frage ist zu stellen, was die Diagnose einer Entwicklung zur *Postdemokratie* für die kommenden Zeiten bedeutet, insbesondere für das Vertrauen in das politische System und seine Verwal-

tung. Mit diesem Thema beschäftigt sich *Daniel Rölle* unter der Rubrik „Forschungsagenda“ in konzeptioneller wie empirischer Absicht.

Im Schwerpunkt **Öffentlicher Dienst** haben die special editors *Christoph Reichard* und *Eckhard Schröter* ausgewählte Abhandlungen zu Kernaspekten einer umfangreichen und vielschichtigen Thematik zusammengestellt. Dabei wird einerseits ein breiter und teilweise komparativer Einblick in internationale Entwicklungen ermöglicht, andererseits wird der Fokus enger gestellt und auf Deutschland gerichtet. Die Schwerpunkt-Koordinatoren versuchen einleitend, den begrifflichen Zuschnitt des „öffentlichen Dienstes“ und seine heutigen Perzeptionen abzustecken, die kennzeichnenden Merkmale und Problemlagen herauszuarbeiten, auf verschiedene internationale Debatten und Entwicklungen aufmerksam zu machen und auch künftige Herausforderungen und daraus folgende Reformperspektiven zu identifizieren. *Martin Lodge* widmet sich aus vergleichend britisch-deutscher Sicht einem interessanten analytischen Konstrukt, den *Public Service Bargains*, die insbesondere das Wechselspiel zwischen Politik und Verwaltung und institutionelle Variationen in den Mittelpunkt rücken. *Christoph Demmke* nimmt sich ein besonders aktuelles und kontrovers diskutiertes Thema vor: die Leistungsbezahlung im öffentlichen Dienst. Er beschreibt die aktuelle Diskussion und skizziert den sehr unterschiedlichen Umsetzungsstand in den europäischen Staaten. Das Autorenteam von *Gerhard Hammer Schmid*, *Renate Meyer* und *Isabell Egger-Peitler* setzt aus anderer Perspektive am zentralen Thema „Motivation“ an und untersucht – mit Bezug auf die internationale Debatte um Public Service Motivation, ob und inwieweit öffentliche Beschäftigte sich durch eine spezifische Motivationslage auszeichnen und welche Merkmale dafür besonders prägend sein können. *Ulrich Battis* führt in die aktuelle Debatte um die Reform des öffentlichen Personalrechts und ihre Trends in Deutschland ein. *Christoph Reichard* und *Manfred Röber* greifen mit der Aus- und Fortbildung einen zentralen Aspekt der öffentlichen Personalpolitik heraus, der immer wieder als maßgeblicher Reformhebel identifiziert wird und zugleich selbst oft von neuen Entwicklungen überholt wurde und dadurch zum Reformgegenstand geworden ist.

Das ursprünglich angekündigte Thema „Das Personal der modernen Staates“ ist durch die vorliegende Gestaltung des Schwerpunktes aus dem engeren generalisierenden Konzept des (New) Public Management herausgeführt worden. Im internationalen Vergleich kommen unterschiedliche „Öffentliche Dienste“ als institutionelle Gefüge, mit ihren gewachsenen Strukturen, organisierten Interessen und sedimentierten kulturellen Prägungen, sowie ihrer Leistungsfähigkeit ins Blickfeld. Einen institutionalistischen Ansatz präsentiert auch der Beitrag von *Anett Schultz*, *Klaus Peter Strohmeier* und *Holger Wunderlich* im Bereich der Policy-Analyse, in welchem die Fragestellung von intendierten und tatsächlichen Wirkungen von Familienpolitik an den Ort herunter geführt wird, wo nun mal Familien entstehen, wachsen und gedeihen (können). Schließlich setzt *Charlie Jeffrey* die Serie von Aufsätzen im ersten Jahrgang von dms zum Themenkreis „Dezentrale Staatsaufgaben“ fort und analysiert die hierzulande wenig bekannte asymmetrische Devolution in Großbritannien.

Insgesamt dürfte dieses dritte Heft aufzeigen, wie sinnvoll – und hoffentlich weiterhin erfolgreich – das Konzept unserer Verbindung von Public Policy, Recht und Management ist und sein wird.

Renate Mayntz

Speaking Truth to Power: Leitlinien für die Regelung wissenschaftlicher Politikberatung

Zusammenfassung

In mehreren Ländern wurden in letzter Zeit Leitlinien für die wissenschaftliche Politikberatung formuliert. Am Beispiel der britischen, europäischen und jüngst von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften verabschiedeten deutschen Leitlinien wird untersucht, wie weit solche Leitlinien tatsächlich zum Treffen rationaler, evidenzbasierter und dadurch problemlösungsfähiger Policy-Entscheidungen beitragen können. Leitlinien, die sich auf die Organisation von Beratungsgremien und das Verhalten von Beratern beziehen, können prinzipiell auf die Produktion sachlich fundierter und praktisch verwertbarer Beratungsergebnisse hinwirken. Aber auch eine Erweiterung der nur ansatzweise vorhandenen Leitlinien für das Verhalten der Auftraggeber könnte weder die sachgerechte Verwendung „guter“ Beratungsergebnisse gewährleisten, noch die Instrumentalisierung wissenschaftlicher Politikberatung verhindern. Die Wirksamkeit wissenschaftlicher Politikberatung findet ihre Grenze in der prinzipiell nicht lösbaren Spannung zwischen dem Sachbezug und dem Machtbezug politischen Handelns.

Schlagworte: Leitlinien, Politikberatung, Organisation, Policy & Politics

Abstract

Speaking Truth to Power: Guidelines for Scientific Policy Advice.

In several countries guidelines for the organization and conduct of scientific policy advice have recently been formulated. Using British, European and the German guidelines ratified by the Berlin-Brandenburg Academy of Sciences as examples, the article analyzes to what extent such guidelines can in fact facilitate the making of evidence-based and effective policy decisions. Guidelines for the organization of advisory committees and the behavior of advisers can in principle lead to the production of sound policy advice, but even an expansion of the scant present guidelines for the behavior of those seeking advice could not assure that advice is used as intended. The effectiveness of policy advice is compromised by the inseparability of Policy and Politics.

Key words: Guidelines, Policy Advice, Organization, Policy & Politics

1. Zum Gegenstand „wissenschaftliche Politikberatung“

Beratung ist eine Service-Industrie, die sich einer wachsenden Konjunktur erfreut. Das gilt nicht nur für Lebensberatung und Wirtschaftsberatung, sondern auch für Politikberatung. Es gibt Tagungen und eine wachsende Zahl wissenschaftlicher Publikationen über Politikberatung (u.a. Murswieck 1994, Heidelberger Akademie der Wissenschaften 2006), ein Handbuch Politikberatung (Falk u.a. 2006), eine Zeitschrift für Politikberatung und sogar eine Deutsche Gesellschaft für Politikberatung. Politikberatung ist zum Geschäft

geworden, in dem viele verschiedene Anbieter miteinander konkurrieren – kommerzielle Beratungsfirmen unterschiedlichster Größe, Think Tanks¹ und in privaten Büros agierende Sachverständige für die unterschiedlichsten Zwecke. Flankiert wird die Beratungsindustrie auf der einen Seite von Interessenverbänden und Lobbys, die partikulare Interessen der Politik gegenüber vertreten, und auf der anderen Seite von Institutionen der wissenschaftlichen Politikberatung, die weder finanziellen Gewinn suchen noch partikulare Interessen vertreten. Auch das Feld der wissenschaftlichen Politikberatung ist in sich noch einmal vielfältig differenziert. Neben den öffentlich finanzierten Instituten, die Wirtschaftsforschung und praxisorientierte Sozialforschung betreiben, den Akademien, die Politikberatung zu ihren Aufgaben rechnen und der von verschiedenen Stiftungen finanzierten Policy-Forschung gibt es die in besonderen Instituten (Ressortforschung) und Gremien institutionalisierte wissenschaftliche Politikberatung, die im öffentlichen Auftrag handelt. Die Grenze zwischen wissenschaftlicher Politikberatung und der kommerziellen Zwecken oder der Interessenvertretung dienenden Beratung ist allerdings oft fließend.

Im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit steht die wissenschaftliche Politikberatung. Grundlage dieses Interesses ist der Anspruch des modernen Rechtsstaats, rational zu handeln (*Voßkuhle* 2008). Dieser Anspruch kann der Theorie politischer Steuerung zufolge nur eingelöst werden, wenn zunächst die kognitiven Voraussetzungen erfolgreicher Steuerung erfüllt sind – Probleme korrekt wahrgenommen und realisierbare Lösungsalternativen identifiziert werden. Angesichts zunehmender Ansprüche an staatliche Steuerung und einer immer komplexeren Interdependenz zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Problem- und Regelungsfeldern wächst der Bedarf an Steuerungswissen. Dieses Wissen ist allein von den Mitarbeitern des parlamentarischen Dienstes und den Fachbeamten der Ministerien nicht mehr aufzubringen. In die so entstehende Wissenslücke tritt die wissenschaftliche Politikberatung. Sie soll nach allgemeinem Verständnis bei der Herstellung einer rationalen, d.h. problemlösungsfähigen Politik (im Sinne von Policy) helfen. Diese der wissenschaftlichen Politikberatung zugewiesene Aufgabe steht im weiteren Kontext des Selbstverständnisses der Gegenwartsgesellschaft als Wissensgesellschaft. In der Wissensgesellschaft ist Wissen die zentrale Ressource für jegliche Art von zielorientierter Praxis. Die auf höchstmögliche sachliche Fundierung ihrer Entscheidungen verpflichtete Politik wird damit auf die Nutzung allen verfügbaren wissenschaftlichen Wissens, das für solche Entscheidungen nötig ist, festgelegt: Die Politik – Power – soll auf die von der Wissenschaft gelieferte Wahrheit – Truth – hören.² Politikberatung wird so zum „Königsweg“ für den Eingang wissenschaftlichen Wissens in die Politikentwicklung.

Bisher wurden in der Debatte über wissenschaftliche Politikberatung vor allem das Auseinanderfallen von Wissen und Verantwortung und das damit verknüpfte Problem der Orientierungsdifferenz zwischen Wissenschaft und Politik (Truth *versus* Power) sowie die daraus folgenden Kommunikationsprobleme und wechselseitigen Enttäuschungen erörtert (*Friedrich* 1970; *Mayntz* 1994; *Weingart/Lentsch* 2008, S. 35-39). Die wissenschaftliche Orientierung an „Wahrheit“ mag sachlich zutreffende Aussagen produzieren, die aber im politischen Entscheidungsprozess nicht verwertbar sind, weil sie z.B. zu allgemein sind und die praktisch wichtigen Details des zu lösenden Problems nicht berücksichtigen. In der Diskussion über die Rationalisierungsfunktion wissenschaftlichen Wissens für politische (Policy) Entscheidungen tritt damit die Frage der Brauchbarkeit dessen in den Vordergrund, was wissenschaftliche Berater für die Politikentwicklung liefern

(Truth for Power). Brauchbar sind Informationen, Aussagen und Ratschläge, wenn sie wissenschaftlich fundiert (sachlich korrekt) und im Entscheidungsprozess praktisch verwertbar sind. Die so bestimmte Qualität der wissenschaftlichen Politikberatung gilt als zentrale Voraussetzung für die Erfüllung ihrer Funktion.

Für alle Arten von Entscheidung, die im politisch-administrativen System zu treffen sind, ist ein besonderes und jeweils anderes Wissen nötig. Die Spanne unterschiedlicher Entscheidungen reicht von Entscheidungen darüber, ob, wo und von wem eine Straße gebaut oder ein Schulgebäude saniert werden soll, über eine Vielzahl von fordernden oder gewährenden Verwaltungsentscheiden bis hin zu Policy-Entscheidungen, die in der Ministerialbürokratie vorbereitet werden und von der Legislative zu billigen sind. Sofern das je erforderliche Wissen nicht im Apparat vorhanden ist, wird es außen gesucht. Dabei geht es, je praxisnäher die zu treffenden Entscheidungen sind, nicht eigentlich um „Rat“, sondern um „Hilfe beim Machen“; das gilt z.B. für die Einführung eines neuen EDV-Systems in der Verwaltung, aber auch für öffentliche Baumaßnahmen. Hier verwischt sich die Grenze zwischen (wissenschaftlicher) Beratung und anderen Formen der „Kooperation“ mit Externen, zu denen auch die Beteiligung von Sachverständigen an der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung gehört (Scholl 2005). Anders als bei der wissenschaftlichen Beratung von Politikentwicklung im Bereich von Parlament, Regierung und Ministerialbürokratie geht es bei der Mitwirkung externer Experten an Vollzugsaufgaben der Leistungsverwaltung nicht um eine klare Aufgabentrennung zwischen Beratern und Entscheidern; hier ist nicht Distanz, sondern Kooperation erforderlich – zu Recht spricht man hier auch von Beratung als Dialog (vgl. Blanke 2004). Die wissenschaftliche Beratung bei der Politikentwicklung, meist kurz aber ungenau als wissenschaftliche Politikberatung bezeichnet, ist ein sehr spezielles Segment im breiten Feld der Verwendung externer Expertise bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Es ist jedoch gerade dieses, auf die Politikentwicklung im Sinne von Policymaking auf oberster Ebene ausgerichtete Segment, das die meiste Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat und zum bevorzugten Gegenstand von Regelungsbemühungen geworden ist. Diese haben zunehmend die Form von Leitlinien und Codes of Practice und beziehen sich inhaltlich auf die von Voßkuhle (2009) erörterten, zentralen „Strukturelemente eines Regelungsrahmens zur Gewährleistung „guter“ Politikberatung.“ Zu den Leitlinien, deren Analyse Gegenstand der folgenden Überlegungen ist, gehören an vorderster Stelle die 2008 von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften verabschiedeten „Leitlinien Politikberatung“, die britischen „Guidelines 2000: Scientific Advice and Policy Making“, der „Code of Practice for Advisory Committees“ und die „Guidelines on Scientific Analysis in Policy Making (Office of Science & Technology 2001; 2005), sowie die „Principles and Guidelines on the Collection and Use of Expertise by the Commission“ der Europäischen Kommission (Commission of the European Communities 2002). Der Inhalt dieser und anderer einschlägiger Regelungsbemühungen aus den USA, Kanada und den Niederlanden wird auch in dem Band „Wissen – Beraten – Entscheiden“ (Weingart/Lentsch 2008) dargestellt, dem Ergebnis der Arbeit einer interdisziplinären Arbeitsgruppe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (im Folgenden: AG Politikberatung), deren Mitglied ich war und deren Arbeit Grundlage der erwähnten „Leitlinien Politikberatung“ ist. Der – in der Literatur relativ selten erörterte – Zusammenhang zwischen der Art der Institutionalisierung wissenschaftlicher Beratung und ihrer Organisationsform auf der einen und der von ihr erfüllten Funktion auf der anderen Seite ist von zentraler Bedeutung für ein gezieltes *institutional design*. Die AG Politikberatung stellte deshalb ihre Arbeit unter die

eng verbundenen Leitfragen nach dem Zusammenhang zwischen Organisationsform und Funktion, und zwischen Organisationsform und Qualität wissenschaftlicher Politikberatung. In den folgenden Überlegungen wird es zentral um die Frage gehen, wie weit die Erfüllung der normativen Funktion wissenschaftlicher Politikberatung tatsächlich durch ihre Organisation – im weitesten, Verfahrensregeln einschließenden Sinn – gesichert werden kann.

2. Zielrichtung und Gegenstand von Leitlinien zur Politikberatung

Alle hier zur Diskussion stehenden Leitlinien stimmen in ihrer allgemeinen Zweckbestimmung ebenso wie in ihrem bevorzugten Ansatzpunkt überein. Der normativ vorausgesetzte Zweck wissenschaftlicher Politikberatung ist eine rationale Politikgestaltung; wissenschaftliche Politikberatung soll dazu beitragen, dass Policy-Entscheidungen evidenzbasiert und dadurch problemlösungsfähig sind. In den britischen Leitlinien und in den Prinzipien der EU wird dieses Ziel sogar explizit genannt: die britischen Departments bzw. die Europäische Kommission sollen durch Beratung in die Lage versetzt werden, wissenschaftlich optimal fundierte Entscheidungen zu treffen.

Der Ansatzpunkt der Leitlinien ist in doppelter Beziehung selektiv. Zum einen befassen sie sich nicht mit dem Beratungswesen insgesamt, sondern speziell mit den formal organisierten (wissenschaftlichen) Beratungsgremien. Diese Gremien sind nur ein Teil des Beratungswesens; dessen Makro-Organisation variiert stark zwischen Ländern und spiegelt dabei die Organisation des Policy-Prozesses wider (Mayntz 2006). So beeinflusst die institutionelle Aufgabenverteilung zwischen Ministerialbürokratie, Regierung und Legislative, wer wofür Beratung in Auftrag gibt. In Deutschland etwa zeigt sich die wichtige Rolle der Ministerialbürokratie bei der Politikentwicklung in der großen Vielzahl der dort angebundenen Beratungsgremien, während im unitarischen Staat von Großbritannien die wissenschaftliche Politikberatung auf höchster Regierungsebene repräsentiert ist und u.a. durch Leitlinien zentral gesteuert wird.³ Man könnte argumentieren, dass sich die zentralen Fragen des institutionellen Designs auf die Makro-Organisation der Politikberatung beziehen, also u.a. auf die Frage, ob es, wie in den USA und Großbritannien, eine zentrale koordinierende Instanz geben soll, deren Leiter unmittelbaren Zugang zur Regierung hat, oder ob, wie in Deutschland, Regierung, Parlament und Ministerien je ihre eigenen Beratungsgremien ins Leben rufen sollen. Jun und Grabow votieren für eine eigenständige Koordinationsstelle mit Ressort-Rang für das deutsche Beratungswesen (Jun/Grabow 2008, S. 76). Die Arbeitsgruppe Politikberatung der BBAW verweist demgegenüber u.a. auf das Ressortprinzip, das in Deutschland einer zentralisierten Organisation der Politikberatung entgegensteht (Weingart/Lentsch 2008, S. 256-257). Dadurch rücken Fragen der Gremienorganisation in den Vordergrund.

Die zweite Selektivität besteht darin, dass die Leitlinien sich schwergewichtig auf die Berater beziehen. Beratung ist eine zweiseitige Beziehung, bei der das Verhalten der Auftraggeber für die Erfüllung der normativ vorausgesetzten Funktion ebenso wichtig ist wie das Verhalten der Berater. Auch wo sie an die Adresse der Auftraggeber gerichtet sind, die die grundlegenden Organisationsentscheidungen treffen müssen, beschäftigen die Leitlinien sich inhaltlich vor allem mit den Gremien und der Tätigkeit der Berater. Die Leitlinien gehen dabei zumindest implizit davon aus, dass sich durch eine entsprechende Gremienorganisation ein sachlich fundiertes und im Entscheidungsprozess ver-

wertbares Beratungsergebnis sichern und damit die Funktion wissenschaftlicher Politikberatung erfüllen lässt. In den deutschen „Leitlinien Politikberatung“ beziehen sich 20 der insgesamt 25 Punkte auf die Organisation der Beratung (einschließlich des Verhaltens der Berater) und nur 5 auf das Verhalten der Auftraggeber und ihren Umgang mit den Beratungsergebnissen. Dieser Bias ist tendenziell für alle vergleichbaren Leitlinien und Codes kennzeichnend.

3. Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung

Zu den üblicherweise in Leitlinien zur Politikberatung behandelten Organisationsfragen gehören die Anbindung und Zusammensetzung von Beratungsgremien, die Auswahl ihrer Mitglieder, die Formulierung ihres Mandats und die ihnen zuzugestehenden Ressourcen. Ein zentraler Punkt in allen Leitlinien ist außerdem die Gestaltung der Beziehung zwischen Beratern und Auftraggeber. Das Ziel der Gremiengestaltung, die (gute) Qualität von wissenschaftlicher Politikberatung zu gewährleisten, stößt dabei auf die bekannte Spannung zwischen wissenschaftlicher und politischer Rationalität: Der Wissenschaft geht es um wahre Aussagen, der Politik um gestaltendes Handeln. Diese unterschiedlichen Rationalitäten müssen im Beratungsprozess vermittelt werden: Die Qualität der Politikberatung bemisst sich daran, wieweit es gelingt, ein sowohl wissenschaftlich solides wie politisch umsetzbares, kurz ein dem Zweck entsprechend brauchbares Ergebnis zu erzielen. In der Sprache der AG Politikberatung müssen brauchbare Beratungsergebnisse zugleich epistemisch und politisch „robust“ sein (*Weingart/Lentsch* 2008, S. 15-17).

In den verschiedenen Leitlinien werden überwiegend die epistemischen Voraussetzungen „guter“ Beratung angesprochen. Tatsächlich sind die Voraussetzungen wissenschaftlicher (epistemischer) Qualität von Beratung einfacher zu fassen als die Voraussetzungen ihrer Verwertbarkeit. Zu den Voraussetzungen wissenschaftlicher Qualität gehört, dass Sachaussagen sich auf eine angemessene Datenbasis stützen, alles relevante Wissen auch aus unterschiedlichen Disziplinen benutzt wird, verschiedene wissenschaftliche Perspektiven berücksichtigt werden und nicht zuletzt, dass Unsicherheit nicht verschwiegen, sondern ausdrücklich kommuniziert wird. Weiter gehört selbstverständlich dazu, dass die Beratungsergebnisse objektiv und unparteiisch sind, d.h. dass weder normative Voreingenommenheiten der Berater selbst noch Interessen Dritter das Ergebnis beeinflussen. Was die politische Brauchbarkeit angeht, sollen Beratungsergebnisse rechtzeitig, relevant (auf die reale Situation bezogen⁴) und, wie in den britischen Leitlinien eigens betont, verständlich formuliert sein.

Im Einzelnen variieren die Brauchbarkeitsvoraussetzungen mit der einem Gremium gestellten Aufgabe. Wissenschaftliche Politikberatung wird im Rahmen des umfassenden Politikprozesses zu sehr verschiedenen Zwecken eingesetzt. Die Spanne reicht von der Identifikation politisch lösungsbedürftiger Probleme (Frühwarnfunktion) über die Bereitstellung von Datenwissen zu einer speziellen Frage, die dauerhafte kritische Beobachtung eines Politiksektors, die Formulierung von Entscheidungsalternativen und die Meinungsbildung im Entscheidungsvorfeld bis zur Durchführung operativer Routineaufgaben bei der Formulierung von Standards, beim Evaluieren und Lizensieren. Diese Funktionenvielfalt wird in den Leitlinien auch ausdrücklich anerkannt, sei es im Kommentar, wie in den deutschen Leitlinien Politikberatung, oder im britischen „Code of Practice for Scientific Advisory Committees“, der die Guidelines 2000 ergänzt. Unterschiedliche offizielle

Funktionen verlangen unterschiedlich formulierte Mandate, unterschiedlich zusammengesetzte Gremien und eine unterschiedliche Arbeitsweise. Es liegt z.B. auf der Hand, dass ein Gremium personelle und finanzielle Ressourcen braucht, wenn neues Wissen zu generieren ist; dass Repräsentanten wichtiger gesellschaftlicher Gruppen einzubeziehen sind, wenn es um Meinungsbildung im Vorfeld einer Entscheidung geht; oder dass die Erfüllung der Frühwarnfunktion ein weites Mandat und ein hohes Maß an Unabhängigkeit in der Arbeit des Gremiums erfordert. Diese Zusammenhänge sind so evident, dass es kaum notwendig erscheint, Organisations- und Verfahrensregeln dafür zu formulieren. Tatsächlich entspricht die Organisationsform existierender Beratungsgremien weitgehend ihrer offiziellen Funktion – auch ohne Normierung durch Leitlinien. So zeigte sich schon vor 30 Jahren bei der Untersuchung der 24 Beratungsgremien des damaligen Bundesministeriums für Jugend, Frauen und Gesundheit BMJFG ein klarer empirischer Zusammenhang zwischen der Aufgabe eines Gremiums und Organisationsmerkmalen wie seiner Zusammensetzung, Ausstattung, Anbindung und dem Maß seiner Unabhängigkeit (Mayntz 1977). Auch die empirische Analyse unterschiedlicher Typen von Beratungsgremien durch die AG Politikberatung zeigt einen starken Zusammenhang zwischen Organisation und Mandat (Weingart/Lentsch 2008, S. 58-201).

Dennoch machen die Leitlinien nicht nur explizit, was sowieso Praxis ist. In der Untersuchung von 1977 zeigten sich die befragten Berater und ihre Adressaten im Ministerium nicht bei jeder auf eine bestimmte Funktion zugeschnittenen Form der Gremienorganisation auch mit dem Ergebnis der Arbeit zufrieden. Die detaillierte Analyse verschiedener Gremientypen durch die AG Politikberatung ihrerseits zeigte, dass, bei aller Übereinstimmung zwischen Form und Funktion im Großen, die tatsächlich erfüllte Funktion einzelner Gremien von ihrer offiziell intendierten Funktion abweicht. Dabei wurden zwei verschiedene Arten von Fehlentwicklung unterschieden: Zum einen können Gremien ihr offizielles Mandat verfehlen, zum anderen können sie für Zwecke eingesetzt werden, die nicht durch den Bezug auf die normative Funktion von Politikberatung legitimiert sind (Weingart/Lentsch 2008, S. 33, 201). Ihrem offiziellen Zweck widersprechende Verwendungen wissenschaftlicher Politikberatung werden gemeinhin als ihre „Instrumentalisierung“ bezeichnet, eine eingebürgerte, aber fragwürdige Praxis, weil *jede* Art von Rat als Instrument benutzt werden kann; entscheidend ist immer der Verwendungszweck. Die Frage ist, wie weit beide Arten der Fehlentwicklung durch Regeln für die Organisation der Politikberatung verhindert werden können.

Zentral hierfür erscheint die Frage des richtigen Maßes von Unabhängigkeit bzw. Abhängigkeit der Berater von den Auftraggebern, die in den Überlegungen zur Organisation der Politikberatung eine entsprechend wichtige Rolle spielt. Über das Maß der Unabhängigkeit oder Abhängigkeit eines Gremiums entscheiden Organisationsmerkmale wie Weisungsfreiheit (Freiheit des Gremiums von Weisungen, die über seinen Auftrag hinausgehen und in die Art seiner Erfüllung eingreifen), die Verortung der Geschäftsstelle, das Recht zur Bestimmung der Gremienmitglieder und das Recht zur Wahl des Vorsitzenden. In den deutschen Leitlinien Politikberatung wird außerdem ausdrücklich Unabhängigkeit von der Einflussnahme des Auftraggebers auf das präsentierte Beratungsergebnis gefordert. Mit der Unabhängigkeit eines Gremiums soll die wissenschaftliche Haltbarkeit bzw. Begründbarkeit seiner Aussagen oder Entscheidungen gesichert werden; sie birgt aber die Gefahr der Akademisierung und damit der Produktion politisch nicht brauchbarer Beratungsergebnisse. Wissenschaftliche Qualität und praktische Brauchbarkeit von Beratungsergebnissen sind jedoch keine Gegensätze. Es gibt keinen Trade-off zwischen epistemischer und politischer

Brauchbarkeit; auch ein im Sinne der offiziellen Funktion politisch brauchbares Beratungsergebnis muss wissenschaftlich solide begründet sein. Es geht vielmehr darum, eine Balance zwischen der Unabhängigkeit und der Abhängigkeit der Berater vom Auftraggeber zu finden und so dem Verfehlen ihres offiziellen Mandats vorzubauen. Fraglich ist, ob mit der Bestimmung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der Abhängigkeit und Unabhängigkeit eines Beratungsgremiums von seinem Auftraggeber auch seine Indienstnahme für Zwecke, die nicht seiner normativen Funktion entsprechen, d.h. die zweite Möglichkeit der Fehlentwicklung verhindert werden kann.

4. Die Ambiguität „brauchbarer“ Beratungsergebnisse

Was brauchbar ist, hängt ganz allgemein vom jeweiligen Verwendungszweck ab. In der einschlägigen Literatur wird oft festgestellt, dass Politiker und höhere Ministerialbeamte, die zentralen Adressaten wissenschaftlicher Politikberatung, nicht nur Sachprobleme lösen wollen, sondern mindestens ebenso sehr darauf bedacht sind, die eigene und die Macht der sie tragenden Gruppe oder Partei zu erhalten und wenn möglich zu stärken. Oft fehlt es bei Policy-Entscheidungen nicht an Expertenwissen, sondern an der Bereitschaft, dieses Wissen auch zu nutzen: politische Entscheidungsträger leiden „in der Regel nicht an Informationsmangel“, das Problem ist die mangelhafte Umsetzung verfügbaren Wissens (Jun/Grabow 2008, S. 46, 60, 71). Die wichtigsten Gründe dafür liegen in der Natur des politischen Prozesses, in dem zahlreiche Vetospieler mitwirken und bei Entscheidungen zu berücksichtigen sind; in Deutschland zählen dazu organisierte Interessen, mächtige Lobbys, der jeweilige Koalitionspartner, die politischen Parteien und nicht zuletzt die Bundesländer. In einem solchen strukturellen Kontext ist „nur ein Teil dessen, was wissenschaftlich fundierte Politikberatung (intern und extern) an gesicherten Informationen bereitstellt, umsetzbar“ (ibid., S. 48): Das Ziel sachgerechter Entscheidung gerät in Konflikt mit den „auf Machterhalt orientierten Handlungsroutrinen der Angehörigen der politischen Klasse“ (ibid., S. 42). Die Auftraggeber von wissenschaftlicher Politikberatung suchen infolgedessen nicht nur Unterstützung beim Treffen sachgerechter Policy-Entscheidungen, sei es durch den frühzeitigen Hinweis auf sich abzeichnende Probleme, die Analyse von Handlungsalternativen oder die Meinungsbildung im Vorfeld von Entscheidungen. Manchmal wird inoffiziell die politische Absicherung bzw. nachträgliche Rechtfertigung schon feststehender Entscheidungen gesucht, Zeit soll gewonnen oder der Eindruck erzeugt werden, man befasse sich ernsthaft mit einem Problem. Der Bezugspunkt für *diese* Art „politischer Brauchbarkeit“ ist nicht die Erfüllung der normativ vorausgesetzten und im offiziellen Mandat festgeschriebenen Funktion. Zu dieser Art von politischer Brauchbarkeit kann auch die wahltaktisch wirksame, aber im Hinblick auf ihre Problemlösungsqualität fragwürdige Komplexitätsreduktion gehören, die die Hartz-Kommission für die deutsche Arbeitsmarktpolitik geleistet hat (Kusche 2008).

Dem Unterschied zwischen den beiden Bezugspunkten politischen Handelns entspricht die Unterscheidung zwischen *policy advice* und *political consulting*. Die sachgerechte Lösung gesellschaftlicher Probleme braucht eine andere Art von Beratung als der Erhalt und Ausbau politischer Macht: *policy advisers* dienen der Rationalisierung politischer Entscheidungen im öffentlichen Interesse, *political consultants* helfen bei der Wahl effektiver Strategien im politischen Wettkampf. Allerdings wird, wie Kusche bemerkt, das Verhältnis zwischen beiden meist ausgeblendet; die Politikwissenschaft „benutzt die

Unterscheidung nur, um unter Berufung auf sie eine der beiden Seiten in der weiteren Darlegung eines Arguments ausblenden zu können“ (Kusche 2008, S. 15). Die beiden verschiedenen Orientierungen lassen sich jedoch tatsächlich nur schwer in klar voneinander getrennten sozialen Rollen fassen. Das liegt nicht zuletzt daran, dass *Policy* und *Politics* nicht eindeutig trennbar sind: Parteipolitiker, Abgeordnete und Ministerialbeamte wirken an Policy-Entscheidungen mit und müssen zugleich die Implikationen dieser Entscheidungen für den Machterhalt und möglichen Machtgewinn von sich selbst, ihrer Partei oder ihres Ministers bedenken. Wenn sich jedoch *policy advice* und *political consulting* nicht klar trennen lassen, dann besteht bei den Akteuren im politisch-administrativen System zwangsläufig die Versuchung, auch die Einrichtungen wissenschaftlicher Politikberatung nicht nur für Zwecke rationaler Politikgestaltung in Anspruch zu nehmen.

Leitlinien, die sich auf die Organisation von Beratungsgremien und das Verhalten der Gremienmitglieder beziehen, können verhindern, dass ein Gremium sein offizielles Mandat verfehlt und *deshalb* unbrauchbare Ergebnisse liefert. Sie können nicht bewirken, dass wissenschaftlich begründete und im politischen Entscheidungsprozess praktisch verwertbare Beratungsergebnisse im Sinne der offiziellen Gremienfunktion verwendet werden, und sie können nicht verhindern, dass wissenschaftliche Politikberatung zu anderen Zwecken als der Herstellung sachgerechter Entscheidungen eingesetzt wird. Die am Ende entscheidende Ursache für ein Verfehlen der normativ vorausgesetzten Funktion von wissenschaftlicher Politikberatung liegt auf Seiten der Auftraggeber: zu welchem Zweck sie Gremien einrichten (oder vermeiden, es zu tun), wie sie sie ggf. zu steuern versuchen, und wie sie mit dem Output umgehen. Auf diese Tatsache könnte man mit der Formulierung von Regeln auch für das Verhalten der Auftraggeber reagieren. Wie bereits erwähnt, geschieht das in den vorliegenden Leitlinien nur ansatzweise. Die britischen Leitlinien, und hier insbesondere die Leitlinien von 2005, sprechen die Bestimmung von Beratungsbedarf kurz an und beschäftigen sich dann schwergewichtig mit der Frage, wo und wie je nach dem definierten Bedarf Expertise zu suchen ist. In den Leitlinien der EU wird im gleichen Zusammenhang explizit die Wahl zwischen verschiedenen Beratungsmodalitäten angesprochen. In beiden Regelwerken wird stillschweigend *vorausgesetzt*, was Regelungsziel sein müsste, nämlich dass die Auftraggeber Rat (nur) für das Treffen wirksamer, weil evidenzbasierter Policy-Entscheidungen suchen. In den wenigen deutschen Leitlinien, die sich auf das Verhalten der Auftraggeber beziehen, fehlen Regeln für die Entscheidung zur Inanspruchnahme von wissenschaftlicher Politikberatung; sie konzentrieren sich dafür auf den Umgang mit Beratungsergebnissen: Die Ergebnisse sollen veröffentlicht und nicht verzerrt wiedergegeben werden, und eine abweichende Interpretation der Beratungsergebnisse bzw. von den erwarteten Handlungsempfehlungen abweichende Entscheidungen sollen begründet werden. Diese Regeln wollen ein transparentes Verfahren gewährleisten. Auch wenn die Frage legitimer Beratungszwecke nicht angesprochen wird, könnte durch Transparenzregeln indirekt der Wildwuchs von Beratungsaufträgen und eine disfunktionale Verwendung von Beratungsergebnissen eingedämmt werden; so erschwert etwa die Pflicht zur Veröffentlichung von Beratungsergebnissen ihre bewusst selektive Verwendung. Die Ansätze, Leitlinien für das Verhalten der Auftraggeber zu formulieren, die über Hinweise für die Gremiengestaltung hinausgehen, bleiben in jedem Fall unvollständig. Es fragt sich aber, ob denn Leitlinien, die sich *gleichgewichtig* mit dem Verhalten von Beratern und Beratenen befassen, prinzipiell in der Lage wären, auch die zweite von der AG Politikberatung identifizierte Fehlentwicklung, die „Instrumentalisierung“ der Politikberatung zu verhindern.

5. Wissenschaftliche Politikberatung in der Spannung zwischen Policy und Politics

Leitlinien, die fundierte und verwertbare Beratungsergebnisse *und* den Einsatz wissenschaftlicher Politikberatung (nur) zur Gewährleistung sachlich fundierter (Policy)Entscheidungen bewirken wollen, stoßen sich an der Ambiguität von „politischer Brauchbarkeit“. Man kann darüber streiten, wo die Grenze zwischen legitimen und illegitimen Funktionen von Beratungsgremien liegt; sind Konfliktentschärfung, Aufklärung der Öffentlichkeit und die Erfüllung von Aufgaben wie die Entwicklung von Standards tatsächlich legitime Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung, oder sind es vielmehr genuin politische Aufgaben? Die Antwort auf solche Fragen hängt unter anderem davon ab, was rechtlich als hoheitliche, nicht auf Dritte übertragbare Aufgaben definiert wird. Aber mehr ist im Spiel als eine Frage der Definition legitimer Beratungsfunktionen, die im Bericht der AG Politikberatung ausführlich erörtert wird (Weingart/Lentsch 2008, S. 276-284). Es ist oft objektiv unmöglich, zwischen sachbezogenem Wissen, auf die politische Situation bezogenem „Machbarkeits“wissen und der strategischen Nutzung von Beratung und Beratungsergebnissen zu Machtzwecken zu trennen. Streng genommen fällt politisches Machbarkeitswissen nicht unter die auf Verwertbarkeit in politisch-administrativen Entscheidungen zielende „politische Robustheit“ von Beratungsergebnissen. Die britischen Leitlinien verlangen sogar ausdrücklich, dass die Berater politische Umsetzungsvoraussetzungen in ihren Ratschlägen unberücksichtigt lassen,⁵ und auch in den deutschen Leitlinien, die die Berater auffordern, „insbesondere bei der Formulierung von Handlungsempfehlungen die rechtlichen Rahmenbedingungen, die administrative Praktikabilität und die ethische Akzeptabilität“ in ihre Überlegungen einbeziehen,⁶ ist von der Berücksichtigung politischer Machbarkeitsvoraussetzungen nicht die Rede. Die Grenze zwischen dem, was ein Beratungsergebnis verwertbar im Sinne des offiziellen Mandats und dem, was es z.B. wahltaktisch brauchbar macht, ist jedoch fließend. Vereinfachung in der Definition eines Problems oder der Bestimmung von Handlungsalternativen ist entscheidungsfördernd, doch von einem – schwer bestimmbar – Punkt ab wird „einfach“ zu „falsch“; politisch brauchbar kann aber gerade das sein, was wissenschaftlich unhaltbar ist. Wenn die Durchsetzbarkeit einer sachlich gut begründeten Policy in Frage steht, kommen zwangsläufig politisch-strategische Überlegungen ins Spiel, und diese sind am Ende nicht zu trennen von Machtkalkülen und damit dem Partikularinteresse der politisch-administrativen Akteure.

Die Ambiguität der „politischen Brauchbarkeit“ von Ergebnissen wissenschaftlicher Politikberatung wurzelt in der Ambiguität von Macht im politischen System. Politische Macht dient nicht nur dem Partikularinteresse an der Erhaltung und Verbesserung der eigenen Position – Macht braucht man auch zum politischen Gestalten. Politik steht, wie jedes Handeln, in einer grundsätzlich unauflösbaren Spannung zwischen Eigeninteresse und der Orientierung an einem kollektiven Nutzen, zwischen *self-orientation* und *collectivity orientation* (Parsons 1951, S. 60). Dem Geschäft der Politikentwicklung ist die Spannung zwischen Problemlösung und Machtkalkül, und zwar Machtkalkül auch im Interesse von Problemlösung, inhärent. Problemlösung und Machterhalt sind dabei keine Alternativen – beides ist unauflösbar miteinander verbunden, und die Auftraggeber wissenschaftlicher Politikberatung haben immer beides im Kopf. Wenn sie etwas gestalten wollen, müssen die Akteure im politisch-administrativen System die politische Machbarkeit von sachlich begründeten Vorhaben berücksichtigen, und die hängt *auch* von ihrer eigenen Macht ab.

Die damit allem politischen Handeln eigene Spannung zwischen Sachbezug und Machtbezug wird durch ihren Verwendungskontext zwangsläufig in die wissenschaftliche Politikberatung hereingetragen. Was „politisch robust“ im Einzelfall bedeutet und wo die Grenze zwischen legitimen und illegitimen Erwartungen der Auftraggeber zu ziehen ist, lässt sich nicht durch allgemeine Regeln bestimmen. Es ist insofern kein vermeidbares Defizit, wenn die vorliegenden Leitlinien nur wenige Hinweise auf Kriterien „politischer Robustheit“ und auf die legitimen Zwecke für die Einrichtung von Beratungsgremien enthalten. Weil beides tatsächlich kaum durch allgemeine, situationsübergreifende Regeln normierbar ist, wäre das Problem der zweckentfremdeten oder ausbleibenden Nutzung wissenschaftlicher Politikberatung und ihrer Ergebnisse auch durch Leitlinien nicht auszuräumen, die sich gleichgewichtig mit dem Verhalten von Beratern und Beratenen befassen.

6. Das Rationalitätspotential wissenschaftlicher Politikberatung

Die Leitlinien, die im Mittelpunkt der vorangehenden Analyse standen, gehen stillschweigend davon aus, dass sich *Scientific Policy Advice* von *Political Advice* trennen ließe. Dies ist eine Illusion. Angesichts der nicht auflösbaren Verflechtung zwischen *Policy-Making* und *Politics* und der daraus folgenden Untrennbarkeit zwischen *Policy*-bezogener und *Politics*-bezogener Brauchbarkeit von Rat können Regeln, die auf die Produktion von *Policy Advice* zielen, die „Instrumentalisierung“ wissenschaftlicher Politikberatung zu Zwecken, die nicht vom offiziellen Mandat der Beratung gedeckt sind, nicht verhindern. *Policy Advice* und *Political Advice* sind organisatorisch nicht sauber zu trennen. Daraus ist nun aber nicht zu schließen, dass Leitlinien für die wissenschaftliche Politikberatung den normativen Zweckbezug auf die Produktion problemlösungsfähiger *Policy*-Entscheidungen aufgeben sollten. Die unvermeidlich in den Beratungsprozess hineingetragene Spannung zwischen sach- und machtbezogenen Verwendungsinteressen der Auftraggeber ist eine von vielen Manifestationen der seit der Antike die politische Philosophie durchziehenden Auseinandersetzung zwischen republikanischen, an der Gemeinschaft orientierten, und liberalen, am selbstbestimmten Individuum orientierten Idealen. Diese Ideale gehören zu jener Klasse dichotomer Gegensätze, bei denen die Verwirklichung jedes der beiden Extreme negative Folgen hätte; infolgedessen löst die Bewegung hin zu einem der Extrempole eine Gegenbewegung hin zum anderen Extrempol aus: Die Gegensätze stehen in einer ständigen, dialektischen Spannung. Norbert Elias hat eine solche Spannung am Beispiel von politischen Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen untersucht (Elias 1976, S. 17-36, 222-279). Derartige Spannungen, zu denen auch die Beziehung zwischen Differenzierung und Integration gehört, sind prinzipiell nicht endgültig lösbar. Sie müssen Tag für Tag bewältigt werden.

Das gilt auch für die in der Spannung zwischen den eng gekoppelten sach- und machtbezogenen Verwendungsinteressen ihrer Auftraggeber stehende wissenschaftliche Politikberatung. Die Auftraggeber müssen damit fertig werden, dass ihnen prinzipiell für Sachentscheidungen verwertbares Wissen geliefert wird, das sie fallweise nicht nutzen können oder wollen. Die Berater ihrerseits müssen damit fertig werden, dass ihre Beratungsergebnisse, auch wenn sie sachlich gut begründet, verständlich formuliert und administrativ praktikabel sind, nicht unbedingt in politisches Handeln umgesetzt werden. Anders als bei dem in der Policyforschung viel beachteten Auseinanderfallen zwischen Out-

put und Outcome, der Entwicklung und der Wirkung einer Policy, geht es jedoch im Fall der Politikberatung nicht um ein Implementationsproblem. Bei wissenschaftlicher Politikberatung darf der Beratene aufgrund seiner verfassungsmäßig verankerten politischen Verantwortung von vornherein nicht an die Befolgung des ihm gegebenen Rats gebunden werden. Die Beziehung zwischen wissenschaftlichen Beratern und ihren Auftraggebern entspricht vielmehr der Beziehung zwischen einer prinzipiell anwendungsfähigen Grundlagenforschung und ihrer in einem ökonomischen Verwendungskontext stehenden industriellen Nutzung.⁷ In beiden Fällen ist die organisatorische Trennung zwischen der Produktion und der praktischen Nutzung von Wissen funktional; in der Forschung ist sie eine Voraussetzung grundlegender wissenschaftlicher Innovationen, in der wissenschaftlichen Politikberatung verhindert sie, dass eine weit gefasste politische Brauchbarkeit die epistemische Qualität der Beratungsergebnisse und damit ihre *grundsätzliche* Eignung beeinträchtigt, die Rationalität von Policy-Entscheidungen zu stärken. Das Potential, das wissenschaftliche Politikberatung für die Produktion problemlösungsfähiger Policy-Entscheidungen besitzt, verringert sich mit ihrer wachsenden Tauglichkeit fürs politische Alltagsgeschäft. Die scheinbare Naivität von Leitlinien, die davon ausgehen, dass eine gute Qualität wissenschaftlicher Politikberatung zu guter Politik führt, erweist sich am Ende als funktional.

Anmerkungen

- 1 Thunert (2001) spricht von 80 bis 130 Denkfabriken.
- 2 Wildavsky 1979.
- 3 Vgl. hierzu die Ausführungen von Sir David King, des britischen Chief Scientific Adviser, in Weingart/Lentsch 2006.
- 4 Eine gute Kenntnis des Regelungsfelds ist generell Voraussetzung für „brauchbaren“ Rat, doch muss dieses Kenntnis bei der Policyberatung weniger detailliert sein als etwa bei der Beratung zur Verwaltungsreform oder zu kommunalen Baumaßnahmen.
- 5 In den *Guidelines on Scientific Analysis in Policy Making* von 2005 heißt es unter Ziffer 22: “Experts should not be expected to take into account potential political reactions to their findings before presenting them.”
- 6 Leitlinie D 9; Leitlinien Politikberatung, BBAW 2008, 37.
- 7 Dieses Problem tritt besonders deutlich in Max-Planck-Instituten auf, die grundsätzlich anwendungsrelevante Grundlagenforschung betreiben; siehe hierzu Mayntz (2001).

Literatur

- Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 2008: Leitlinien Politikberatung.
- Blanke, Bernhard, 2004: Dialog Soziales Niedersachsen. Abschlussbericht, Hannover: Institut für Sozialpolitik und Policy Studies e.V.
- Commission of the European Communities, 2002: On the Collection and Use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines, Brussels.
- Elias, Norbert, 1976: Über den Prozess der Zivilisation Bd. 2, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Falk, Svenja/Rehfeld Dieter/Römmle Andrea/Thunert Martin (Hrsg.), 2006: Handbuch Politikberatung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Friedrich, Hannes, 1970: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft. Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie, Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), 2006: Politikberatung in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Jun, Uwe/Grabow Karsten*, 2008: Mehr Expertise in der deutschen Politik? Zur Übertragbarkeit des „Evidence-based policy approach“, Gütersloh: Bertelsmannstiftung.
- Kusche, Isabel*, 2008: Politikberatung und die Herstellung von Entscheidungssicherheit im politischen System, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayntz, Renate*, 1977: Strukturen und Leistungen von Beratungsgremien. Ein Beitrag zur Kontingenztheorie der Organisation, in: *Soziale Welt*, 28, S. 1-15.
- Mayntz, Renate*, 1994: Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells, in: *Murswieck, Axel* (Hrsg.), *Regieren und Politikberatung*, Opladen: Leske + Budrich, S. 17-30.
- Mayntz, Renate*, 2001: Die Bestimmung von Forschungsthemen in Max-Planck-Instituten im Spannungsfeld wissenschaftlicher und außerwissenschaftlicher Interessen: Ein Forschungsbericht, Köln: MPiFG Discussion Paper 01/8.
- Mayntz, Renate*, 2006: Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland, in: *Heidelberger Akademie der Wissenschaften* (Hrsg.), *Politikberatung in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 115-122.
- Murswieck, Axel* (Hrsg.), 1994: *Regieren und Politikberatung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Office of Science and Technology*, 2001: Code of Practice for Scientific Advisory Committees, London: Department of Trade and Industry.
- Office of Science and Technology*, 2001: Scientific Advice and Policy Making. Implementation of Guidelines 2000, London: Department of Trade and Industry.
- Office of Science and Technology*, 2005: Guidelines on Scientific Analysis in Policy Making, London: Her Majesty's Government.
- Parsons, Talcott*, 1951: *The Social System*, Glencoe Ill.: Free Press.
- Scholl, Patrick*, 2005: Der private Sachverständige im Verwaltungsrecht. Elemente einer allgemeinen Sachverständigenlehre, Baden-Baden: Nomos.
- Thunert, Martin*, 2001: Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949, in: *Willems, Ulrich* (Hrsg.), *Demokratie und Politik in der Bundesrepublik 1945-1999*, Opladen: Leske + Budrich, S. 223-242.
- Voßkuhle, Andreas*, 2008: Das Konzept des rationalen Staats, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, Baden-Baden: Nomos, S. 13-32.
- Voßkuhle, Andreas*, 2009: Sachverständige Beratung des Staates als Governanceproblem, in: *Botzem, Sebastian*, u.a. (Hrsg.), *Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel*, Baden-Baden: Nomos (im Erscheinen).
- Weingart, Peter/Lentsch, Justus* (Hrsg.), 2006: Standards and „Best Practices“ of Scientific Policy Advice, Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, „Akademie-Debatten“.
- Weingart, Peter/Lentsch, Justus*, 2008: Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Wildavsky, Aaron*, 1979: *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little.

Anschrift der Autorin: Prof. Dr. Renate Mayntz, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln
E-Mail: mayntz@mpifg.de.

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 Beamtenssystemen 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 abgesondert. 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/Schütttemeyer* 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 tiefergehende 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 verstärkte 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

Martin Lodge

Public Service Bargains, New Public Management und Variationen in Verwaltungsreformen

Zusammenfassung

Über die Auswirkungen des sogenannten New Public Managements auf das Personal des öffentlichen Sektors ist bereits vieles gesagt worden. In diesem Beitrag wird in diesem Zusammenhang die „Public Service Bargain“-Perspektive verwendet, welche die Bedeutung von gegenseitigen Erwartungen und Verpflichtungen zwischen öffentlichem Personal und dem gesamten politischen System in den Mittelpunkt rückt. Aus dieser Sichtweise werden die etablierten Kernaussagen zum deutsch-britischen Reformvergleich mit dem Ergebnis überprüft, dass viele bisherige Stereotype revidiert werden müssen. Dabei geht der Beitrag in vier Schritten vor: Erstens werden die überlieferten Sichtweisen zu den deutschen und britischen Reformverfahren im Bereich des öffentlichen Dienstes dargestellt. Zweitens wird die Perspektive der Public Service Bargains präsentiert, bevor sich, drittens, eine vergleichende Analyse der beiden Staaten anschließt. Auf diese Ergebnisse gegründet, wird abschließend der Mehrwert dieser Perspektive erörtert, den die Public Service Bargains für das Verständnis aktuelle Reformen und künftiger Entwicklungen beitragen.

Schlagworte: New Public Management, Public Service Bargains, Deutschland, Großbritannien, Verwaltungsreform

Abstract

Public Service Bargains, New Public Management and variations in administrative reform.

Much has been said about the impact of the so-called ‘New Public Management’ on public sector personnel. This article employs the Public Service Bargain perspective which stresses the importance of mutual expectations and obligations between public servants and the wider political system. This perspective is utilised to investigate core claims in the comparative experience of the UK and Germany and suggests that widely held stereotypes needs to be revised. This article progresses in four steps. First, it sets out widely held stereotypes regarding the two state’s administrative reform experience in the area of personnel. Second, it illustrates the PSB-Perspective before, third, assessing the comparative experience in the two countries. Based on these findings, the article concludes by highlighting the PSB-perspective’s added value both in terms of providing insights into contemporary reforms, and in terms of predicting the future.

Key words: New Public Management, Public Service Bargains, Germany, UK, Administrative Reform

1. Einleitung

Viel ist über das sogenannte „New Public Management“ Paradigma gesagt worden. Einerseits werden immer wieder bestimmte Schlagworte bemüht, um auf die Besonderheiten dieses angeblich universellen und internationalen Politiktrends hinzuweisen. Andererseits weist die empirisch ausgerichtete Forschung auf die Unterschiedlichkeit nationaler und auch sektoraler Pfade und Motivationen hin und stützt sich dabei auf historisch-institutionalistische Erklärungsmuster.

Eines der besonders hervorgehobenen Elemente der Reformdiskussionen der letzten drei Jahrzehnte ist die Personalpolitik. Drei Aspekte werden hierbei betont. Erstens wird immer wieder das weitgehende Fehlen von Leistungsanreizen im öffentlichen Dienst beklagt. Sichere Pensionen, feste Gehälter, „Arschbackenzulagen“ und starre Karrierepfade sind die wesentlichen regulativen Pfeiler, die im Gegensatz zu den „anreizintensiven“ Arbeitsbeziehungen im privaten Sektor stehen würden. Ineffektivität und Ineffizienz entstünden durch den fehlenden Druck eines „Hire-and-Fire-Systems“ oder die weitgehende Abwesenheit von leistungsorientierten Elementen in der Vergütung. Zweitens wird immer wieder die Kompetenz von Bürokratien und Bürokraten kritisch hinterfragt. Häufig wird die fehlende Fachkompetenz einer eher juristisch geprägten (besonders in Deutschland) oder (in Großbritannien) einer „Amateur-Bürokratie“ beklagt; andere bemängeln fehlende Management- und Verhandlungskompetenzen, und wiederum andere argwöhnen über mangelnde „politische“ Sensibilität in einem Politikzeitalter, welches durch 24 Stunden verfügbare Nachrichtenkanäle und „Spin“ gekennzeichnet sei. Außerdem beklagen Politiker den fehlenden Enthusiasmus der Bürokraten im Hinblick auf die proaktive Umsetzung parteipolitischer Vorstellungen in der Politikformulierung und -implementierung. Traditionalisten kritisieren, auch und gerade im Zusammenhang mit dem „New Public Management“, eine weitgehende Politisierung der Bürokratie, entweder durch die Einstellungs- oder Beförderungspolitik oder durch den wachsenden Einfluss von politischen Beratern.

Vor dem Hintergrund dieser kritischen Diskussionen nimmt der folgende Artikel eine Public Sector Bargain Perspektive ein, um so die Veränderungen im Verständnis des Personals der Ministerialbürokratie besser aufspüren zu können. Für diesen Zweck wird ein Vergleich der Entwicklung in den Ministerialbürokratien Großbritanniens und Deutschlands herangezogen. Diese beiden Länder gelten als sehr unterschiedliche Fälle, sowohl hinsichtlich grundlegender institutioneller Differenzen als auch mit Blick auf die politische Notwendigkeit umfassender Reformen. Der folgende Teil behandelt die theoretischen und analytischen Basiselemente der „Public Service Bargain Perspektive“, die anschließend auf die Entwicklungen in Deutschland und Großbritannien angewandt wird. Der Schlussteil fragt, was der Mehrwert dieser „Public Service Bargain Perspektive“ ist und sein kann, und wie bestimmten Einwänden entgegnet werden kann.

2. Public Service Bargains

Was ist nun ein „Public Service Bargain“ (PSB)? Es handelt sich bei einem PSB nicht um einen wirklichen Vertragsschluss, sondern um ein analytisches Konzept, welches die formellen wie informellen Regeln und Konventionen einer Beziehung beschreibt (vgl. *Hood/Lodge 2006*). Bei einem PSB geht es also um das Verhältnis zwischen den einzelnen Bürokraten und ihrem weiteren politischen Umfeld und vor allem um die gegenseitigen Erwartungen, Pflichten und Rechte. Politiker erwarten eine gewisse Form von Loyalität und Kompetenz und sind dafür bereit, ein gewisses Maß an Verantwortung abzugeben. Bürokraten erwarten bestimmte materielle Anreize und Sicherheiten im Austausch für ihre Arbeitsleistung (vgl. *Miller 2000*). PSBs können sowohl gesetzlich formuliert sein, als auch durch gelebte Konventionen ausgedrückt werden. Sie sind deswegen nur selten tatsächlich verhandelt worden, sondern entwickelten sich im Laufe der Zeit. Ihr Ursprung kann historisch nicht genau festgelegt werden, der typisch britische „White-

hall“-Bargain entwickelte sich zum Beispiel von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg, und seiner idealtypische Form hat er sich möglicherweise nur in den 1950er und 1960er Jahren angenähert. Zudem können unterschiedliche PSBs zur gleichen Zeit existieren; ein „nationaler Stil“ ist daher eher durch die Dominanz besonderer Charakteristika definiert als durch die Existenz *eines* PSB.

Theoretisch bezieht sich der PSB auf unterschiedliche Quellen. Zum einen auf die Analyse von Rollenverständnissen wie sie in der Studie von *Joel Aberbach* und Kollegen durchgeführt wurde (*Aberbach et al. 1994, Aberbach et al. 1981, Aberbach/Rockman 1994*), zum anderen fokussiert die PSB-Perspektive aber auch auf die Dimensionen, die gegenwärtig besonders von der „Principal-Agent-dominierten“ Literatur immer wieder angeführt werden, nämlich Anreize (vgl. *Miller 2000*), Kontrolle (vgl. *Huber/Shipan 2002*) und – da Verträge niemals perfekt ausgestaltet sein können – die Rolle von professionellen Normen in der Ausführung von Aktivitäten (vgl. *Brehm/Gates 1997*). Somit betrifft der PSB aber auch frühere, eher soziologische Fragen, wie z.B. das Interesse an Austauschbeziehungen in der Analyse von *Peter Blau* (1964) oder auch das Interesse an den Konventionen, die den Abschluss von Verträgen erst möglich machen (ein zentrales Anliegen in *Dürkheims* Arbeiten).

Der jeweils vorherrschende PSB ist von zentraler Bedeutung für unser Verständnis von administrativen und politischen Systemen. Zum Beispiel ist die Art, wie eine Zivilregierung dem Militär gegenübertritt (welche Ausnahmerechte gewährt werden, ob Eingriffsmöglichkeiten gelten oder welches Autonomieverständnis sich entwickeln kann), nicht nur eine Sache für trockene Regeln, sondern zentral für das Verständnis der Rolle des Militärs in einem politischen System (und nicht nur in Südamerika). PSBs sind ebenfalls von zentraler Bedeutung in ethnisch heterogenen Bevölkerungen. So ist ein zentraler Bestandteil von *Lijphardt's* „consociational democracy“ die Proportionalität aller Stellen im öffentlichen Sektor – und es war genau dieser Punkt, der auch zur gegenwärtigen Spaltung Zyperns beitrug. Der „Public Service Bargain“ hat jedoch nicht nur unterschiedliche Ausprägungen auf der „Makroebene“ und reflektiert somit nicht nur unterschiedliche konstitutionelle Verständnisse der Beziehung zwischen Verwaltung und politischen Systemen. Unterschiede in Public Service Bargains existieren auf drei darunter liegenden Dimensionen, die nicht nur die Kritik an der Bürokratie, wie bereits oben ausgeführt, reflektieren, sondern auch eine konkretere Ausgangspunkte für die vergleichende Analyse bieten. Diese drei Ebenen sind Anreize, Kompetenzen und Loyalitätsverständnisse. Diese sollen nun in Kürze vorgestellt werden.

Die Frage „Wer bekommt was, wann und für welche Leistungen?“ ist eine der klassischen (und auch vernachlässigten) Fragen in der Analyse der Bürokratie. In der Analyse von *Max Weber* wird moderne Bürokratie mit materiellem Gehalt sowie Pensionen gleichgesetzt, und ähnliche Ideen finden sich in der politischen Philosophie von *Georg Wilhelm Friedrich Hegel* (1820/1991). Folgt man diesem Argument, so ist Stabilität und Sicherheit der Karriereerwartungen ein Rezept, um Bürokraten vor potenziellen Verführungen durch spezielle Interessen zu schützen. Das Resultat einer solchen Philosophie sind sichere Karrierewege, die Idee eines Gehalts über den gesamten Zeitraum eines „Lebens“ und nicht nur über den Zeitraum einer „Karriere“. Obwohl diese Sicherheit immer wieder als altmodisch kritisiert wird, so hat dieser Ansatz, Anreize zu schaffen, um eine maximale Arbeitsleistung aus Untergebenen herauszukitzeln, auch in der modernen „Prinzipal-Agenten-Literatur“ Unterstützung erhalten (vgl. *Horn 1995; Miller 2000*, letzterer argumentiert dies durch die spieltheoretische Nutzung des „trust-honor games“).

Doch wird die gegenwärtige Diskussion um Entlohnungssysteme von solchen Anreizkonzepten dominiert, die neudeutsch auch unter „Pay-for-Performance“ subsumiert werden. Es handelt sich hierbei um Karriereanreize, die auf kurzfristige Abrechnung individueller Arbeitsergebnisse zielen, statt sich auf die Leistungserbringung während der gesamten beruflichen Karriere zu beziehen. Diese Vorstellungen von leistungsabhängiger Bezahlung sind weder neu (vgl. *Jeremy Bentham* (1852/1962) entwickelte bereits einen ausführlichen Katalog unterschiedlicher Wege, Gehälterstrukturen effizient zu gestalten), noch ist die Beweislage dafür, dass sie zu positiven Ergebnissen führen, eindeutig (vgl. *Ingraham* 1992, *OECD* 2005, 1997, 1992). Trotzdem entsteht durch die Einführung von Leistungsprämien oder sogar von „offenen Wettbewerben“ um Führungspositionen in der Ministerialbürokratie Druck auf das traditionelle *Hegelsche* Verständnis von Anreizen im öffentlichen Dienst. Dass diese beiden Doktrinen im Hinblick auf Anreize nicht die einzigen Varianten sind, haben vergleichende Studien gezeigt (vgl. *Hood/Peters* 2002, 1994). Weitere Varianten sind Systeme, die auf dem *Nomenklatura*-System aufbauen oder Systeme, wie traditionell in Japan oder Südkorea, in denen nach einer längeren Periode mit relativ niedrigem Gehalt in der Ministerialbürokratie eine Periode in der Wirtschaft folgt, die mit erheblich höheren Gehältern lockt (*amakudari*, übersetzt als „Abstieg vom Himmel“ (vgl. auch *Colignon/Usui* 2003)). Aber es handelt sich bei der Anreiz-Dimension des PSB nicht nur um materielle Anreize oder Erwartungen, wie hoch man potenziell in der Hierarchie aufsteigen kann. Zu den Anreizen zählen auch andere Faktoren wie Status, das Gefühl der Mitwirkung in wichtigen Politikgebieten, oder aber auch andere immaterielle Werte, wie zum Beispiel Ordensverleihungen und andere Arten von Auszeichnungen oder auch Einladungen zu Empfängen.

Die zweite Dimension, die Erwartungen an die Kompetenz eines Bürokraten, ist ebenfalls zentral für das Verständnis unterschiedlicher Public Service Bargains. Was der Dienstherr erwartet, ist aus historischer Sicht unterschiedlich; so war z.B. in den deutschen Verwaltungen der Wandel vom Kameralisten zum Juristen eine bedeutende Veränderung. Aber es gibt nicht nur unterschiedliche Debatten über die Fachkompetenz von Bürokraten, wie z.B. die verschiedenen Variationen der Debatte über Generalisten (oder „Amateure“) und Spezialisten immer wieder zeigt. Bei der Kompetenzdimension handelt es sich auch um Erwartungen hinsichtlich anderer Qualitäten und Fertigkeiten, z.B. über „Herrschaftswissen“ im Rahmen von Verwaltungshandeln und im Hinblick auf rechtmäßige Politikformulierungen zu verfügen, aber auch „Verhandlungswissen“ geschickt einzusetzen, welches versucht, in einer differenzierten Gesellschaft mit polaren Meinungen Verhandlungslösungen zu erzielen, die nicht durch hierarchische Entscheidungen herbeigeführt werden können. Eine weitere Kompetenz betrifft die politische Beratung, insbesondere hinsichtlich der Regeln und Formen der interministeriellen Grabenkämpfe, des Gespürs für politische Meinungsströmungen und für die besonderen Anliegen von organisierten Interessen. Die sogenannten „New-Public-Management-Reformen“ haben dabei eine andere Kompetenz besonders betont, nämlich die des „Managements“ (im Gegensatz zur „Verwaltung“). Besondere Aufmerksamkeit liegt in diesem Zusammenhang darauf, aufgabenspezifische und tendenziell verselbständigte Verwaltungseinheiten einzurichten, die nicht als „politische“ Behörden zu verstehen sind, sondern reine „Dienstleistungen“ erbringen. Daher wird hier besonders die Managementkompetenz in der Lieferung von diesen Dienstleistungen betont.

Die dritte Dimension des Public Service Bargain, die der Loyalität und der Verantwortung, spiegelt ebenfalls etablierte Debatten wider. Ein Beispiel für unterschiedliche PSB in dieser Dimension ist die Unterscheidung zwischen „technischen“ und „politi-

schen“ Beamten, wobei letztere Karrieresicherheit für größere Nähe zu politischen Entscheidungsprozessen eintauschen. Ein weiteres Beispiel ist die traditionelle britische Konvention, dass sich die Bürokratie gegenüber der jeweiligen Regierung loyal verhält und diese Loyalität sofort auf die nächste Regierung überträgt. Dies bedeutet Neutralität im Dienst wie auch im Privatleben (d.h. als „Staatsdiener“ darf man auch als Privatperson nicht öffentlich politisch auftreten). Aber wie die Debatte über „Spin Doctors“ gezeigt hat, gibt es auch besondere Positionen, auf welchen die Loyalität und der Verantwortungsspielraum sehr eng auf den jeweiligen Minister bezogen sind. Dies bedeutet auch, dass die individuelle Karriere unmittelbar mit der Karriere des Politikers verknüpft ist.

Wie bereits angedeutet, sind Versuche, die unterschiedlichen Verständnisse von Loyalität und Verantwortungsformen über den Kamm eines „New Public Management“ zu scheren, zum Scheitern verurteilt. So basieren die NPM-Doktrinen regelmäßig auf der Vorstellung, Verantwortung für spezifische Gebiete zu delegieren. Dies folgt eher der Logik einer delegierten Steuerung, bei der einzelne Bürokraten über das Erreichen von zuvor vereinbarten Zielen „gesteuert“ werden (Output- oder Outcome-Steuerung). Doch sagt diese Logik des NPM weniger über das Entstehen bestimmter „Spin Doctors“ oder anderer persönlicher Referenten aus, denen angeblich mehr Entscheidungsspielraum zugestanden wird als dies bei früheren Generationen der Fall war. Außerdem kann NPM auch wenig mit dem Auftreten von „Regulierern“ anfangen, das mit dem sogenannten Aufstieg des Regulierungsstaates (vgl. *Majone 1994, Lodge 2008a*) einherging. Hier, fern von allen managementorientierten Ideen der Verwaltung, bestimmen Ideen, welche die völlige Autonomisierung von der Politik befürworten, die Entstehung von neuen Organisationsstrukturen

Ein „NPM“-Bargain darf daher nicht mit dem Bargain für Regulierer verwechselt werden. Ebenso problematisch ist es auch, den NPM-Diskurs generell mit den gegenwärtigen Politisierungsdiskussionen zu verknüpfen, die häufig mit dem tendenziellen Aufstieg von „spin doctors“ verbunden werden. Wenn es eine Verbindung zwischen diesen diversen Trends gibt, dann hat dies eher mit diversen und komplexen Präferenzen der Politik zu tun, nicht jedoch mit einer sich universell ausbreitenden Idee, die sich mit der Doktrinen des „New Public Management“ verbinden lässt. Damit werden auch die Grenzen einer Reformdebatte deutlich, die sich allein auf die NPM-Perspektive versteift. Historisch wie auch gegenwärtig zeigt schon der größte Einblick in internationale Verwaltungsreformen, dass diese sich nur mit einer Perspektive abbilden lassen, die offen für Vielfalt und für Interaktionseffekte ist. Die hier dargelegten unterschiedlichen Dimensionen einer solchen umfassenden Perspektive werden in Tabelle 1 zusammengefasst, bevor sich der nächste Abschnitt einer kurzen Übersicht über die einzelnen Bestandteile der britischen und deutschen PSB und ihrer Reform widmet.

Tabelle 1: Dimensionen des Public Service Bargain

Public Service Bargain Dimension	Frage	Beispiele
Anreize	Wer bekommt was wann für welche Leistung?	Performance pay und Zeitverträge, Sicherheit durch „lebenslange“ Karriere und Pension
Kompetenz	Welche Fähigkeiten und Kompetenzen werden erwartet?	Fachkompetenz, Managementkompetenz, Projekte „zu liefern“, „Verhandlungskompetenz“
Loyalität und Verantwortung	Zu wem oder was sind Bürokraten loyal? Was für einen Verantwortungsbereich haben sie?	Loyalität gegenüber Verfassungswerten, persönliche Verbindung zum Minister

3. Public Service Bargains im Wandel?

Es gibt bereits viel Literatur über den Einfluss von NPM auf die Verwaltungssysteme in Großbritannien (ohne Nordirland) und Deutschland. Ein besonderes Thema hierbei ist das Argument, dass NPM eben kein universelles Paradigma ist, da es so wenig Anwendung in der föderalen Bundesrepublik gefunden hat. Im Vergleich zur Reformgeschwindigkeit und den Reformauswirkungen in Großbritannien, welches den „Tod“ des traditionellen Whitehall-Westminster Systems herbeigeführt haben soll (vgl. *Campbell/Wilson* 1995, wie auch *Foster* 2005), wird immer wieder auf die Widerstandskraft und „Reformträgheit“ des „Bonn-Berlin“ Modells hingewiesen.

Es gibt einige Variationen dieses Vergleichs an Reformaktivitäten zwischen den beiden nationalen Verwaltungen. Eine Variante weist besonders auf das fehlende politische Interesse der deutschen Bundesregierung hin. Dieses Desinteresse wird kontrastiert mit dem Reformenthusiasmus verschiedener britischer Politiker (insbesondere *Margaret Thatcher* und *Michael Heseltine*) (vgl. *Barzelay* 2001). Die zweite Variante weist auf die unterschiedlichen politischen Institutionen als Erklärungsmuster für die unterschiedlichen Reformpfade hin (vgl. auch *Pollitt/Bouckaert* 2004). So wird Großbritannien als Zentralstaat mit ungeschriebener Verfassung mit dem föderalen Charakter der Bundesrepublik verglichen, in welcher der Reformdruck besonders in den Politik implementierenden (und autonomen) Ländern und Gemeinden entsteht. Föderalismus und Rechtsstaat fungieren demnach als Filter, die radikale Ideen zurückhalten.

Eine dritte Variante weist auf die unterschiedlichen Verwaltungssysteme hin. So sieht zum Beispiel *Christoph Knill* (1999) Großbritannien als repräsentativen Fall einer „instrumental bureaucracy“, während Deutschland als „autonomous bureaucracy“ klassifiziert wird. Die britische Verwaltung benötigt dementsprechend einen externen Stimulus, der dann einen breiten Wandel auslöst, während die deutsche Verwaltung sich größtenteils von externem Druck entkoppeln kann und inkrementell und selbst-referentiell auf Veränderungen reagiert. Eine vierte Variante kritisiert die gängige Gegenüberstellung von „leaders“ und „laggards“. *Hans-Ulrich Derlien* (1996) legt zum Beispiel nahe, dass die britische Verwaltung sich dem deutschen Modell annähert. Die fünfte, und letzte, Variante wird durch *Hellmut Wollmanns* Argument vertreten (*Wollmann* 2001). Hier wird Deutschland teilweise als Reform„führer“ gesehen, der aber in anderen Teilen auch als „reformunwillig“ gesehen werden muss (vgl. auch *Hood/Lodge* 2005). *Wollmann* betont, wie andere Beobachter auch, dass NPM nicht als ein Referenzpunkt für Verwaltungsreformen in Deutschland gesehen werden kann. Im Folgenden wird die PSB-Perspektive benutzt, um die Personalreformen in Großbritannien und Deutschland zu vergleichen, um so auch die unterschiedlichen Interpretationsvarianten zu hinterfragen. Nach einer kurzen Diskussion der Veränderungen in den drei Dimensionen wird die Schlussfolgerung gezogen, dass der britische Fall weitgehende Diversifikation aufzeigt, während dieser Trend in Deutschland weniger betont ist.

4. Personalpolitik im Wandel?

Auf den ersten Blick scheint die PSB-Perspektive sämtliche Vorurteile und Stereotypen der vorliegenden Literatur zu bestätigen. Der Stereotyp des britischen Public Service Bargain als „serieller Monogamist“, definiert durch die Betonung von politischer Neutra-

lität und enthusiastischer Arbeit für die Regierung, auch wenn diese nach Wahlen wechselt, steht dem nahezu dem Richteramt vergleichbaren Selbstverständnis der deutschen Verwaltung gegenüber, in welcher Fachbeamte ihre Loyalität dem Grundgesetz zollen, und nicht der gegenwärtigen Regierung. Aufgrund dieser unterschiedlichen Startpositionen könnte man den üblichen Stereotypen folgen und deshalb eine deutsche „Reformunwilligkeit“ vorhersagen, während die flexibleren britischen Strukturen mehr Möglichkeiten für reformwillige Politiker und Bürokraten bieten. Aber wie hat sich die Personalpolitik in den letzten drei Dekaden gewandelt, und wie hat sich dies in Veränderungen in Public Service Bargains ausgedrückt?

Schaut man zuerst auf die Anreizdimension, so sind die letzten 20 Jahre in Deutschland durch relative Stabilität gekennzeichnet. Dies bedeutet, dass eine formalisierte Struktur, die hauptsächlich auf einem vorhersehbaren Aufstieg nach dem Rolltreppemuster aufbaute, in der Gehaltszulagen nach Dienstalter bemessen wurden und wo die Erwartung, die Referatsleiterposition nach einer entsprechenden Anzahl von Dienstjahren einzunehmen, weithin Gültigkeit hatte und noch immer hat. Nur in Positionen oberhalb der Referatsleiter-Ebene, die weitgehend durch politische Beamte besetzt werden, wird eine allgemeine „Unsicherheit“ diagnostiziert (vgl. Hood/Lodge 2006, Kapitel 4). Mit anderen Worten, eine Karriere jenseits der Referatsleiterfunktion ist nicht „unmöglich“, aber durchaus mit einem Lotteriespiel vergleichbar, in dem es auf die jeweiligen politischen und regionalen Strömungen zum Zeitpunkt der Stellenbesetzung ankommt. Außerdem bringt der Aufstieg zum politischen Beamten im Gegenzug zur größeren Nähe zum politischen Beratungsumfeld auch die Aufgabe von Karrieresicherheit mit sich.

Wenngleich diese Strukturen nicht in großem Umfang verändert wurden, so gab es doch durchaus Anzeichen für einen grundlegenden umfassenden Wandel. So wurden im Jahr 2005 Elemente des „performance pay“ in die deutsche Bürokratie eingeführt. Darüber hinaus gab es auch einen Wandel auf einer weniger formalen Ebene. Konventionen über Karriereleitern wurden auch immer mehr in Frage gestellt. Zum einen hört diese Leiter auf einer niedrigeren Ebene auf (teilweise dadurch bedingt, dass durch Zusammenlegung von Referaten eine geringere Anzahl an Referatsleiterstellen auf den „Markt“ kommen). Zum anderen wurden die Zeitperioden zum Erhalt von „Alterszulagen“ verlängert. Zudem gibt es immer wieder jüngere Bürokraten, die schneller auf sogenannten „Durchlauferhitzerstellen“ (ministerielle Leitungsstäbe) positioniert bzw. „von außen“ importiert wurden, und somit andere, eher langfristige Karrieren blockierten.

Im britischen Fall wurde ein (relativ moderater) Ansatz des „performance pay“ in den 1980er Jahren erstmals eingeführt (vgl. Lodge 2008b). Seitdem entwickelte sich eine weitreichende Palette an Initiativen, die größeren Wettbewerb in der Personalpolitik vorsehen. Zum einen war dieser Wettbewerb durch einen größeren Anteil an „offenen Stellenausschreibungen“ charakterisiert. Dies bedeutete, dass interne Stellenbewerber sich immer öfter mit Bewerbern von außen messen mussten (bis zu 30 Prozent der ausgeschriebenen Stellen wurden an externe Bewerber von außerhalb der Zentralregierung vergeben). Verbunden mit dieser Wettbewerbsidee war der Gedanke, ein „up or out“ System zu installieren, das entweder schnell zu Beförderungen führte oder, bei Nichterfolg, eher die Suche nach anderen Stellen, außerhalb der Ministerialverwaltung, „unterstützte“.

Weiterhin wurde der variable Anteil am Gesamtgehalt auf bis zu acht Prozent erhöht (vgl. Lodge 2008b). Zudem wurden die Gehälter für leitende Bürokraten erheblich erhöht, so dass diese Gehälter weit über denen von Ministern lagen. Trotz dieses Gehaltsanstiegs erreichten die Gehälter von leitenden Bürokraten nicht die Höhe derjenigen Gehälter, die

an die *chief executives* der sogenannten *Next Steps agencies* gezahlt wurden. Der Public Service Bargain für diese *chief executives* war immer eng mit dem Konzept kurzfristiger und unmittelbar materieller Anreizmuster verbunden, die bei Zielerreichung eine sofortige Gratifikation versprachen, bei mangelhaften Resultaten jedoch auch mit Gehaltskürzungen oder gar der Entlassung drohten. Trotz all dieser britischen Reformaktivitäten gab es jedoch auch klare Zeichen der Persistenz typischer Charakteristika, die mit dem traditionellen PSB verbunden werden konnten. Zum einen wurde die Bewertungsgrundlage für Bonuszahlungen als „künstlich“ angesehen – schon deshalb, weil die Beurteilungen üblicherweise nach informellen Kriterien erfolgte, da die formellen Gutachten wenig aufschlussreich waren. Somit ähnelte das Zeitalter des ‚performance pay‘ durchaus dem Zeitalter des „club government“ (Moran 2003). Überdies wurden die Gehälter niemals so deutlich angehoben, wie es Politiker zunächst in Aussicht gestellt hatten. Deswegen wurden auch immer wieder immaterielle Boni eingesetzt, sei es durch Mitgliedschaft im „senior civil service“ (ursprünglich Mitte der 1990er Jahre als eine kleine „go anywhere“ Elite gedacht, nachdem die Personalpolitik an die einzelnen Ministerien und untergeordneten Agencies delegiert worden war) oder durch die noch traditionellere Verleihung von Orden oder Einladungen zu königlichen Empfängen.

Viel wichtiger als „performance pay“ war jedoch die unterschiedliche Anwendung von Anreizdimensionen innerhalb der britischen Bürokratie. Die erste Gabelung fand statt, als die Zulagen-Pakete für die *chief executives* deutlich von den Gehaltsstrukturen der traditionellen Whitehall Bürokraten abwichen, wie bereits ausgeführt. Diese Aufspaltung setzte sich bei den unterschiedlichen Gehaltstabellen fort, die in den jeweiligen Ministerien verwendet wurden. Diese Unterschiede waren materiell nicht besonders bedeutend, doch haben Gehaltshöhen durchaus Aussagekraft über den Stellenwert und auch die Attraktivität der unterschiedlichen Ministerien. Eine dritte Form der Differenzierung fand innerhalb der Ministerien statt, wo es den Seiteneinsteigern gelang, bis zu 33 Prozent mehr Gehalt für die gleiche Position zu erhalten als interne Kandidaten (vgl. Lodge 2008b).

Während sich in Deutschland somit die Strukturen wenig änderten, dafür aber informell einiges in Bewegung kam, gab es in Großbritannien umfangreiche Aktivitäten, aber trotz der Versuche, Reformen durchzusetzen, kam es doch immer wieder zum Festhalten an etablierten Verhaltensmustern. Aber es fand auch durchaus Wandel statt, besonders in Richtung einer wachsenden Diversität und Individualisierung der Anreizdimension der Public Service Bargains.

Betrachtet man die Kompetenz-Dimension des Public Service Bargain, so hat die Diskussion hierüber zwar nicht die gleiche Bedeutung wie diejenige um „performance pay“, jedoch gibt es auch hier spätestens seit den sechziger Jahren Diskussionen und viele kritische Beiträge über die vermeintliche Inkompetenz von Bürokraten. Insbesondere werden immer wieder die fehlenden Managementkompetenzen angesprochen. Dieser Befund könnte als Bestätigung dafür genommen werden, dass sich die New Public Management Ideen als mehr und mehr dominant erweisen. Darüber hinaus lässt sich beobachten, wie Managementideen in die offiziellen Anforderungskataloge der Ministerialbürokratien in beiden Ländern einsickern (vgl. Hood/Lodge 2005, Lodge/Hood 2003). Im Gegensatz zum Stereotyp der deutschen Reformresistenz waren es Diskussionen in den Bundesministerien in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren, die erstmals Kritik an traditionellen Fachkompetenzen und Problemlösungskapazitäten behandelten (und dies im Rahmen der damaligen Reformkommission auch ausdrückten). Die traditionelle deutsche Fachkompetenz des juristischen „Komponierens“ von Gesetzen wurde auch

während der achtziger Jahre weiter diskutiert und es wurde immer wieder versucht, auch soziale Kompetenzen in den offiziellen Anforderungskatalog aufzunehmen. Diese Diskussionen wurden teilweise im Kontext des Umzugs von Bonn nach Berlin unterbunden. Das Thema Kompetenzen trat jedoch im Zusammenhang mit den Ideen zum „aktivierenden Staat“ unter der rot-grünen Koalition wieder in den Vordergrund der Reformdiskussionen (vgl. Hood/Lodge 2005). Insbesondere wurde hier in unterschiedlichen Ministerien der Versuch unternommen, formelle Kompetenzkriterien in den Beförderungsprozess mit einzubeziehen, um so die Personalpolitik in den verschiedenen Häusern auf festere Kriterien zu gründen. Diese Entwicklung kann jedoch auch als Versuch interpretiert werden, zynischen Reaktionen auf parteibuchorientierte Entscheidungen in der Personalpolitik zuvorzukommen. Kompetenz wurde aber nicht nur in Kategorien von Management- und Fachkompetenz definiert, es wurde darüber hinaus eine soziale Kompetenz gefordert, und zwar nicht nur im Umgang mit Mitarbeitern, sondern ebenfalls gegenüber anderen Parteien und Interessengruppen im Politikprozess. Allerdings blieb das Interesse am Thema Kompetenz im wesentlichen auf einige Ministerien beschränkt; das Innenministerium verlor spätestens nach 2002 das Interesse an dem Thema „Anforderungsprofil“.

Auch im britischen „Civil Service“ wurde in den späten 1960ern Kritik hinsichtlich der Kompetenz laut. Insbesondere der „Fulton Report“ von 1968 beklagte, dass der britische Civil Service von Amateuren und nicht von Spezialisten geprägt war und dass daher (wie auch in Deutschland) keine wirkliche Problemlösungskapazität vorhanden war. Aber zwischen dieser Kritik und der Umsetzung von Maßnahmen lagen über 20 Jahre. Die Initiative der Next Steps Agencies war ein weiterer Versuch, die fehlenden Managementkompetenzen im britischen Civil Service zu attackieren (vgl. Jenkins 2008). Insbesondere wurde hier das fehlende Interesse an Management, sowohl unter den Spitzenbürokraten als auch unter den Politikern kritisiert. Deswegen sollte ein neuer Typus von Führungskräften geschaffen werden, der explizit als Manager auftreten sollte, statt hauptsächlich an Politikformulierung und Ministerberatung interessiert zu sein. Der Dezentralisierung der Personalpolitik durch deren Auslagerung in die unterschiedlichen Executive Agencies folgten in den 1990er Jahren weitergehende Reformversuche. So kam es zu weiteren Differenzierungen der Personalpolitik, wie oben bereits erwähnt, zwischen und innerhalb der Ministerien, die nunmehr ihre eigenen Personalstrategien verfolgen konnten. Allerdings scheiterten die Vorschläge zur Umstellung von einem Laufbahnsystem auf befristete Verträge für die oberen Ränge des Civil Service. In gewisser Weise kam es im Zusammenhang mit der fortgeschrittenen Dezentralisierung der Personalpolitik zu einer Gegenbewegung in Gestalt des „Senior Civil Service“, womit nicht nur die Bildung eines ressortüberschreitenden Corps gefördert, sondern auch der Seiteneinstieg von Außenseitern (z.B. aus dem Privatsektor) ermöglicht werden sollte. Darüber hinaus erfuhr auch das Kompetenz-Thema mit der Gründung des Senior Civil Service eine, zumindest rhetorische, Aufwertung. Dabei war in dem anfänglichen Competency Framework für den SCS noch von spezifischen Fachkompetenzen die Rede, während in der späteren Version (nun als Competence Framework betitelt) allein eine managementorientierte Interpretation von Kompetenzen dominiert, wie sie in den 1990er Jahren (also knapp 10 Jahre zuvor) vor allem in der US-amerikanischen Privatwirtschaft populär gewesen war (vgl. Hood/Lodge 2004). Dieser Kompetenzbegriff war nicht an der Fachkompetenz an sich interessiert, sondern stellt die sogenannten „*excelling behaviours*“ für die Leistungssteigerung in den Vordergrund. Demnach kommt es nicht auf das Wissen, sondern auf die Verhaltensweisen an, um ‚exzellente‘ Leistungen zu fördern, da das Talentpool anderweitig durchaus

(intern) als kompetent angesehen wurde. Zudem wurde argumentiert, dass Diskussionen über strategische Kompetenzen in den politischen Raum fallen würden und deswegen nicht diskutiert werden sollten. Deswegen war das zu diesem Zeitpunkt vorherrschende britische Kompetenzverständnis ausschließlich an individuellen Verhaltensweisen interessiert.

Diese enggeführte Sichtweise konnte sich aber auf Dauer nicht in der britischen Reformdiskussion halten. Bis 2005 gab es unterschiedliche Tendenzen, die schließlich zur Abschaffung des „Competence Frameworks“ führten. Erstens gab es einen Trendwechsel im Sprachgebrauch, weg von Kompetenzen und hin zu „Leadership“, wodurch die Betonung auf die „Lieferung“ (Delivery) von Ergebnissen gelegt wurde. Nach 2006 wurde zudem ein großer Wert auf „skills“ gelegt, ohne allerdings besondere Versuche zu unternehmen, Defizite in „skills“ empirisch festzustellen (stattdessen wurden Fragebögen versandt). Zweitens führte eine Initiative zur Professionalisierung des Civil Service zu einer Berücksichtigung der unterschiedlichen Anforderungen, statt sich auf eine einzige Definition von Kompetenz zu versteifen. So wurden für Spitzenpositionen vorgegeben, dass bestimmte Anforderungen an fachliche Qualifikationen und Erfahrungen in den jeweiligen Fachgebieten (z.B. im Finanzmanagement, Personalmanagement und/oder in der Politikformulierung) erfüllt werden sollen. Drittens gab es nach 2006 ein größeres Interesse an der kollektiven Kompetenz und Kapazität von Ministerien, was zu mehreren Runden von „Strategic Reviews“ führte. Insgesamt repräsentieren diese drei Initiativen doch einen erheblichen Wandel weg von den Kompetenzkatalogen der frühen 2000er Jahre. Allerdings war dieser Prozess weniger durch einen Lernprozess, sondern hauptsächlich durch Personalwechsel und institutionelles Vergessen geprägt.

Fasst man die Entwicklungen in der Kompetenzdimension des Public Service Bargains in den beiden Ländern zusammen, so ist festzustellen, dass es in Deutschland früher als in Großbritannien Aktivitäten in dieser Hinsicht gab. Der britische Civil Service wurde besonders in der letzten Dekade immer wieder von neuen Initiativen bombardiert. Dabei stellt sich allerdings die Frage, ob nicht oft Aktivitäten mit Aktionismus verwechselt wurden, denn immer wieder machten Berichte über bürokratische Inkompetenzen Schlagzeilen in der Presse, sei es über Datenverluste, Scheitern von IT-Ausschreibungen oder über Missstände in spezifischen Politikfeldern wie Agrarsubventionen. Nicht zuletzt zeigen diese öffentlichen Debatten auch, wie traditionelle Kompetenzverständnisse regelmäßig in die Kritik kamen – und dadurch auch etablierte Begriffe und Konventionen attackierten.

Die Idee des *Beamten*, wie im Grundgesetz und in der spezifischen Gesetzgebung sowie in verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung definiert, setzt eine recht weitreichende Autonomie von politischem Einfluss voraus. Dies steht im Gegensatz zum Stereotyp des britischen „Staatsdieners“. Zwar wurden im Jahr 2008 recht vage Entwürfe zu einem „Civil Service Act“ veröffentlicht¹, zur Zeit gibt es jedoch eigentlich nur die Ideen des „Armstrong Memorandums“ als Zusammenfassung der verfassungsrechtlichen Stellung des britischen „Civil Service“. Dieses Memorandum wurde nach dem Falkland-Krieg vom damaligen *Cabinet Secretary* (Robert Armstrong) geschrieben. Demnach haben Staatsdiener keine unabhängige Identität, sondern werden über ihre Arbeit für die gewählte Regierung definiert. Die Regierung wurde „kollektiv“ definiert, obwohl dies in der Praxis zu erheblichen Problemen führte, wenn es zu den üblichen Grabenkämpfen

1 http://www.official-documents.gov.uk/document/cm73/7342/7342_ii.pdf

zwischen verschiedenen Ministerien kam. Dies aber als eine reine „Agency“-Beziehung zu verstehen, in welcher der politische Dienstherr genau vorschreibt, was der Staatsdiener zu tun hat, wäre eine grobe Fehleinschätzung. Es gab durchaus konstitutionelle Konventionen, die versuchten, die parteipolitische Neutralität zu schützen (also den *Civil Service* zu autonomisieren), z.B. die Konvention, dass Mitglieder des Civil Service vor den Wahlen mit Oppositionspolitikern Gespräche führten, um so einen möglichen Wechsel vorbereiten zu können, während der Besuch von Parteitagern untersagt war. Diese Regeln wurden in den letzten 20 Jahren verstärkt, zum Beispiel wurde die Rolle der *Civil Service Commissioners* gestärkt, um so potentiellen politischen Interessen bei der Besetzung von Stellen entgegenzuwirken. Die verstärkte Macht des *Accounting Officers* (normalerweise der *Permanent Secretary* eines Ministeriums), die ihn in die Lage versetzte, sich im „Notfall“ schriftlich an den Haushaltsausschuss zu wenden, und sich gegen die Ausgabenpräferenzen des eigenen Ministers auszusprechen, war ein ähnliches Beispiel der „verstärkten“ Autonomie des „traditionellen“ Whitehall *Civil Service*. (Allerdings ist die Macht des deutschen Haushaltsbeauftragten durchaus als höher zu bewerten.)

Die Diversifizierung der Public Service Bargains, die seit den achtziger Jahren verstärkt einsetzte, entwickelte teilweise andere Ideen über Autonomie und Loyalität. Allerdings kollidierten diese neuen Verständnisse immer wieder mit den etablierten Verhaltensmustern des klassischen „Whitehall“-Bargains. Die Diversifizierung brachte vor allem zwei Ideen hervor. Zum einen gab es Bemühungen, einen NPM-ähnlichen PSB zu etablieren, indem die *Next Steps Agencies* geschaffen wurden. Damit wurde die zentrale Idee verfolgt, den jeweiligen *Chief Executives* eine direkte Verantwortung für die „Ablieferung“ von festgelegten Resultaten bei der Politikimplementation zu übertragen (und diese mit bestimmten Anreizen zu verbinden). Demnach sollte die Verantwortung für Implementierung und Politikformulierung getrennt werden. Darüber hinaus entstanden Regulierungsbehörden für privatisierte Industrien (z.B. Telekom, Elektrizität, Gas, Wasser und Eisenbahnen), die von der Regierungspartei unabhängig agieren sollten. Hier wurde also Autonomie und Unabhängigkeit betont, während es beim PSB für die *Chief Executives* der *Next Steps Agencies* eher begrenzte Unabhängigkeitgeben sollte. Beide Ausprägungen dieser Diversifizierung erlebten erhebliche Turbulenzen, da es immer wieder zu Missverständnissen im Hinblick auf die unterschiedlichen Rollen der Akteure kam. So kamen die *Chief Executives* immer wieder unter Druck, ihre Arbeit enger mit den ihnen übergeordneten Ministerien zu koordinieren, und die Regulierer spürten immer wieder das Machtpotenzial der Parlamentsmehrheit (und dass diese Mehrheiten schnell per Gesetzgebung die Autonomie der Regulierungsbehörden beschränken könnten) (vgl. Lodge 2008c). Doch wurde auch der traditionelle Public Service Bargain, und insbesondere die Loyalitätsdimension, immer wieder Zielscheibe politischer Kritik. Auf der einen Seite wurde immer wieder über die fehlende politische Flexibilität des traditionellen Whitehall „Civil Service“ geklagt. Auf der anderen Seite gab es immer wieder Versuche, die Autonomie des britischen Civil Service zu fördern. Wie auch im Entwurf für ein Civil Service Gesetz von 2008 zu erkennen ist, wird immer wieder vorgeschlagen, die rechtlichen Kompetenzen der *Civil Service Commissioners* in Einstellungsfragen zu stärken, sowie den neutralen Charakter des *Civil Service* festzuschreiben. Darin ist hauptsächlich eine Reaktion auf die fortschreitende Diversifizierung des britischen Public Service Bargain zu sehen, die es insbesondere den *Special Advisors* seit 1997 ermöglicht, eine wichtigere Rolle einzunehmen. Die Loyalität dieser *Special Advisors* gilt ausschließlich dem Minister, und es gibt immer wieder Konflikte über den Einfluss dieser Berater auf die Poli-

entwicklungsprozesse in den Ministerien. Man kann daher zusammenfassen, dass auch die Loyalitätsdimension im britischen Public Service Bargain durch erhebliche Diskussionen und Versuche der Diversifizierung geprägt waren. Ein wesentlicher Teil dieser Diversifizierung war mit der Tendenz zur verstärkten Autonomisierung verbunden, was weder aus einer reinen NPM-Logik heraus noch mit den Vorstellungen einer „instrumental bureaucracy“ à la *Christoph Knill* (1999) zu verstehen ist.

Der deutsche Stereotyp einer „autonomen“ Bürokratie muss ebenfalls modifiziert werden. Erstens kann eigentlich nur der „technische“ Teil der Verwaltung als autonom definiert werden, da „politische Beamte“ gerade diese Autonomie und Karrieresicherheit gegen die größere Nähe zur politischen Leitung eingetauscht haben. Allerdings haben diese politischen Beamten auch häufig einen Hintergrund in der „nicht politischen“ Verwaltung, sind also von einer administrativen Handlungsrationaltät geprägt. Aber auch die sogenannten technischen Beamten folgten durchaus nicht immer dem „Stereotyp“ einer autonomen Bürokratie. Personalpolitik war (und ist) politisiert (obwohl der Grad der Politisierung in den verschiedenen Ministerien unterschiedlich ist), nicht nur durch explizite Parteimitgliedschaften, sondern auch durch das Parken von ehemaligen politischen Mitarbeitern des Ministers in den „technischen“ Bereichen der Verwaltung. Wie bereits ausgeführt, wurden die verlängerten Probezeiten nach einer Beförderung ebenfalls als Versuch der Politisierung angesehen.

Vergleicht man die beiden nationalen Trends hinsichtlich der dritten Dimension des Public Service Bargain, dann kann man zwei zentrale Punkte erkennen. Erstens haben in beiden Systemen Entwicklungen stattgefunden, die nicht mit der Debatte über die zunehmende Bedeutung von ausgesprochen „politischen Bürokraten“, in denen die politischen und administrativen Rollenvorstellungen völlig verschmelzen (vgl. den Typ IV bei *Aberbach/Rockman* 2004), erklärt oder auch nur beschrieben werden können. Zweitens ist zu erkennen, dass auch auf dieser Dimension in beiden Ländern ein Differenzierungsprozess stattgefunden hat, selbst wenn sich dieser Prozess in seinem Ausmaß in den beiden Systemen unterscheidet.

Fasst man die Veränderungen in den beiden Ländern im Hinblick auf die drei Dimensionen zusammen, so ist zu sagen, dass der traditionelle PSB sich in der britischen Verwaltung zwar veränderte, jedoch nicht in einer radikalen Weise. Für leitende *Civil Servants* gab es zwar potentiell weniger Karrieresicherheit, dafür aber erhebliche höhere Gehälter. Es entstand eine größere Vielfalt an Public Service Bargains. Selbst wenn sich viele Reformdebatten im Zusammenhang mit den Public Service Bargains der Managementsprache bedienten, so waren diese Ideen selten konsistent. Für deutsche Staatsdiener blieb die – relativ komfortable – Gehaltsstruktur in Takt, allerdings sehen sie sich inzwischen stärker der Sprache des New Public Management ausgesetzt, und müssen auch verschiedene Angriffe auf die traditionelle Interpretationen ihres Dienstverhältnisses hinnehmen. Im Gegensatz zur etablierten Literatur muss jedoch auch festgestellt werden, dass a) die Metaphern des britischen „Leader“ und des deutschen „Laggard“ nicht unbedingt der Realität entsprechen, wie besonders in der Diskussion über Kompetenzen deutlich wird, und b) dass die in beiden Systemen erkennbaren Veränderungen eher mit unterschiedlichen Trends als mit dem NPM „aus einem Guss“ zu verbinden sind. Die folgende Tabelle fasst diese Diskussion zusammen.

Tabelle 2: Trends in der Personalpolitik in der Public Service Bargain Perspektive

	Deutschland	Großbritannien
Anreize	Relative Stabilität der formellen Anreize, allerdings Aufweichung von Karriereerwartungen	Höhere Anreize besonders in Führungspositionen, mehr Wettbewerb innerhalb der Bürokratie
Kompetenz	Mehr Interesse an „Management“ trotz Dominanz von Fachkompetenz	Betonung von „Delivery“, aber auch immer wieder Kritik fehlender Politikberatungsfähigkeit
Loyalität	Aufweichen der Autonomie des „Fachbeamten“	Stärkung der Autonomie des „traditionellen“ Civil Service, Differenzierung des Verständnisses für Management- und Regulierungspositionen

5. Personalpolitik und Public Service Bargains

Dieser Schlussteil setzt sich mit drei Fragen auseinander. Erstens: Welche Erkenntnisse hinsichtlich der Personalpolitik werden aus der Perspektive des Public Service Bargain sichtbar? Zweitens: Wie kann man die potenziellen Nörgler und Zyniker unter den Analytikern aktueller Verwaltungsreformen überzeugen, dass die Perspektive des Public Service Bargain mehr als nur eine neue Terminologie anbietet? Drittens: Wie könnte die Zukunft der Public Service Bargains in den beiden Ländern aussehen?

Zum ersten: Was kann man aus diesem Vergleich lernen? In gewisser Hinsicht bestätigt die „Public Service Bargain“-Perspektive die konventionellen Beiträge zur Personalpolitik, zum Beispiel darin, dass es zum Teil erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Reformtrends in den beiden Ländern gegeben hat. Das schwächt die Position der PSB-Verfechter nicht, denn es kann als ein gutes wissenschaftliches Ergebnis gelten, wenn durch ein anderes Untersuchungsverfahren die gleichen Resultate erzielt werden. Die PSB-Perspektive bietet jedoch mehr, da sie es ermöglicht, die Veränderungen der Personalpolitik tiefer und differenzierter zu betrachten. Durch sie wird deutlich, dass es die *eine* NPM-Reform einfach nicht gibt. Vielmehr gab es sogar innerhalb des britischen Staates, der immer wieder als Paradebeispiel für das New Public Management angeführt (und mit den negativ konnotierten Schlagworten wie dem des „Thatcherismus“ assoziiert wird), viel differenziertere und sogar überraschende Trends. Ein überraschender Trend ist demnach die erhebliche Stärkung der Verwaltungsautonomie durch Prozeduralisierung des „traditionellen“ Civil Service. Die Public Service Bargain-Perspektive kann auch aufzeigen, dass die unterschiedlichen Logiken der verschiedenen Public Service Bargains zentral für das Verstehen von Konflikten, Politikveränderungen und Skandalen sind. Auch für die deutsche Analyse zeigt die „Public Service Bargain“-Perspektive ein differenziertes Bild, nämlich eines, in dem die sogenannte „autonome Bürokratie“ viel instrumenteller wirkt und in der erheblich mehr Spannungen existieren, die so in der historisch-institutionalistischen Analyse nicht angemessen dargestellt werden.

Zum Zweiten: Welchen Beitrag kann die Public Service Bargain-Perspektive für die Praxis und das Studium der Verwaltungspolitik leisten? Hier kann darauf verwiesen werden, dass die Public Service Bargain-Perspektive es erlaubt, sich über die üblichen Stereotypen der akademischen Diskussion hinwegzusetzen, da sie ihr Augenmerk auf die Interaktion zwischen informellen und formellen Institutionen und Interventionen richtet. Dadurch wird nicht nur der theoretische Blick geschärft, sondern auch die empirische Beobachtung verbessert. Die tradierten nationalen Stereotype werden durch die differenzierten Betrachtungen der drei einzelnen Dimensionen des PSB in Frage gestellt. Zudem

werden in der PSB-Perspektive die Interaktions- und Interdependenzeffekte zwischen diesen drei Dimensionen betont. Daher ist es möglich vorherzusagen, welche Interventionen möglicherweise erfolgreich umgesetzt werden können, während andere Ideen auf Widerstand stoßen werden. Zum Beispiel: Möchte man den traditionellen britischen Whitehall-„Bargain“ kultivieren, ist die nötige Neutralität nur durch die Sicherung mittel- und langfristiger Anreize möglich. Jede Überbetonung kurzfristiger „Performance Rewards“ wird Klagen über eine große Politisierung und somit veränderte Loyalitätsverständnisse provozieren. Die Public Service Bargain-Perspektive erlaubt somit eine differenzierte und sensitive Analyse von Reforminitiativen, die über die „starre“ strukturelle Diskussion eines historischen Institutionalismus, aber auch über die deskriptive Faszination der letzten Reformankündigungen hinausgehen. Personalpolitik ist somit nicht nur das „Bohren von harten Brettern“, sondern eine Kombination von strategischen Aktionen in strukturellen Kontexten, die durch informelle Normen charakterisiert sind.

Nörgler und Kritiker werden zwei zentrale Einwände in den Vordergrund schieben. Der erste Kritikpunkt ist, dass das Wort „Bargain“ nicht in das deutsche Vokabular passt, da es hauptsächlich mit „Bargaining“ und somit Lohnverhandlungen und Korporatismus verwechselt werden könnte. Dieser Kritik kann in zweierlei Weise begegnet werden. Erstens befassen sich die deutschen Begriffe vom „Dienstherrn“ und „Staatsdiener“ genau mit den Dimensionen, mit denen sich auch der „Public Service Bargain“ befasst. Während der Interviews mit deutschen Spitzenbeamten und Politikern waren keinerlei Verständnisprobleme hinsichtlich der „Bargain“-Idee, wie sie hier verwendet wird, erkennbar. Die zweite Antwort auf diese Kritik ist, dass diese blind gegenüber einer erheblichen Anzahl an Literatur über (Austausch-)beziehungen ist und damit nicht erkennt, dass jeder „Bargain“ auf kulturellen Normen aufbaut (wie auch der Marktaustausch nur durch Vertrauen möglich ist, wie die Finanzkrise seit 2008 gezeigt hat). Der zweite Kritikpunkt ist, dass es sich beim „Public Service Bargain“ um nicht mehr als einen Anglizismus handelt, der weder als Konzept noch als Vokabel viele Vorteile bringt. Eine Antwort ist, dass diese Perspektive sich nicht nur in der vergleichenden Arbeit gut bewährt hat, sondern auch Licht auf bestimmte Phänomene wirft, die in den üblichen Analysen so nicht „erkennbar“ waren. Diese Perspektive ist zwar theoretisch relativ offen gegenüber verschiedenen Ansätzen (da Analysen durchaus eher die historisch-strukturellen, die „kulturellen“ oder die strategisch-rationalen Bestandteile betonen können), doch sie zielt auf einen bestimmten Bereich im Studium der Verwaltungspolitik (und Personalpolitik) ab, und erlaubt somit die gezielte, und hoffentlich kumulative Analyse dieses zentralen Elementes (nämlich der Beziehung zwischen Politik und Verwaltung) eines politischen Systems.

Zum Dritten: Was kann die „Public Service Bargain“-Perspektive über die Zukunft der Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung oder im „modernen Staat“ aussagen? Die dargelegte Sichtweise legt vor allem den Schluss nahe, dass sich die gegenwärtigen Entwicklungen mit den Fragen nach Konvergenz oder Divergenz nicht sinnvoll erfassen lassen. Trotz der Themenkonjunkturen des NPM oder das jüngeren „Public Governance“ kann nicht von eindimensionalen Trends oder dadurch ausgelöste Gegenbewegungen gesprochen werden. Stattdessen scheint ein internationales Phänomen die Differenzierung und Fragmentierung der „Public Service Bargains“ zu sein. Diese Differenzierung kann aber nicht als ein Abdriften in unendlich-differenzierende Teilsysteme verstanden werden. Stattdessen kann dies eher als ein „layering“ verstanden werden (wie es in der historisch institutionalistischen Literatur genannt wird, siehe *Thelen* 2003). Demnach besteht Differenzierung aus konkurrierenden und widersprüchlichen Handlungslogiken, die sich

niemals komplett von anderen, dominanten Handlungslogiken abkoppeln. *Mick Moran* (2002) spricht deshalb auch von einer „incomplete penetration“ der Logik des Regulierungsstaates, und so kann man auch davon sprechen, dass es in den Differenzierungsprozessen der „Public Service Bargains“ immer wieder zu Konflikten zwischen dominanten Handlungsformen und Interpretationen kommen wird. Mit anderen Worten wird sich die künftige Verwaltungsentwicklung nicht durch einzelne Schlagworte und Paradigmen kennzeichnen lassen, sondern durch Interdependenzen, Diversifizierung und Interaktionseffekte – diese Einsicht in den Mittelpunkt des Studiums der Verwaltungspolitik zu stellen, ist eine Aufgabe an die Wissenschaft.

Literatur

- Aberbach, Joel D./Derlien, Hans-Ulrich/Rockman, Bert A.*, 1994: Unity and Fragmentation, Themes in German and American Public Administration, in: *Derlien, Hans-Ulrich/Scharpf, Gerhardt/Scharpf, Fritz-Walter* (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 271-289.
- Aberbach, Joel D./Rockman, Bert A.*, 1994: Civil Servants and Policymakers: Neutral or Responsive Competence, in: *Governance* 7(4), S. 461-69.
- Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A.*, 1981: Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge/Mass.: Harvard University Press.
- Barzelay, Michael*, 2001: The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue, Berkeley: University of California Press.
- Bentham, Jeremy*, 1825/1962: The Rules of Reward, in: *Bowring, John* (Hrsg.), The Works of Jeremy Bentham, New York: Russell and Russell.
- Blau, Peter M.*, 1964: Exchange and Power in Social Life, New York: Wiley.
- Brehm, John/Gates, Scott*: 1997: Working, Shirking and Sabotage, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Campbell, Colin/Wilson Graham K.*, 1995: The End of Whitehall: Death of a Paradigm?, Oxford: Blackwell.
- Colignon, Richard A. und U/Usui, Chikako*, 2003: Amakudari, Ithaca/New York: Cornell University Press.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1996: Germany: The Intelligence of Bureaucracy in a Decentralized Polity, in: *Olsen Johan P./Peters B. Guy* (Hrsg.), Lessons from Experience: experiential learning in administrative reforms in eight democracies, Oslo: Scandinavian University Press, S. 146-179.
- Foster, Christopher*, 2005: British Government in Crisis, Oxford: Hart.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich*, 1820/1991: Elements of the Philosophy of Right, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hood, Christopher/Lodge, Martin*, 2006: Politics of Public Service Bargains, Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher/Lodge, Martin*, 2005: Aesop with Variations: Civil Service Competency as Case of German Tortoise and British Hare?, in: *Public Administration*, 83(4), S. 779-87.
- Hood, Christopher/Lodge, Martin*, 2004: Competency, Bureaucracy and the Orthodoxies of Public Management Reform: A comparative analysis, in: *Governance*, 17(3), S. 313-333.
- Hood, Christopher/Peters, B. Guy*, 2002 (Hrsg.): Rewards for High Public Office, London: Taylor and Francis.
- Hood, Christopher/Peters, B. Guy*, 1994 (Hrsg.): Rewards at the Top, London: Sage.
- Horn, Murray J.*, 1995: The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector, Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber, John D./Shipan, Charles R.*, 2002: Deliberate Discretion: Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy in Modern Democracies, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ingraham, Patricia W.*, 1993: Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay for Performance, in: *Public Administration Review* 53, S. 348-56.

- Jenkins, Kate*, 2006: *Politicians and Public Services*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Knill, Christoph*, 1999: Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies, in: *Journal of Public Policy*, 19(2), S. 113-39.
- Lodge, Martin*, 2008a: Regulation, the Regulatory State and European Politics, in: *West European Politics*, 31(1/2), S. 280-301.
- Lodge, Martin*, 2008b: Rewards at the top in UK central government, unpublished manuscript.
- Lodge, Martin*, 2008c: Public Service Bargain in British Central Government: Multiplication, Diversification and Reassertion? unpublished manuscript.
- Lodge, Martin/Hood, Christopher*, 2003: Competency and Bureaucracy: Diffusion, Application and Appropriate Response?, in: *West European Politics*, 26(3), S. 131-152.
- Majone, Giandomenico*, 1994: The rise of the regulatory state in Europe, in: *West European Politics*, 17(3), S. 77-101.
- Miller, Gary*, 2000: Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, S. 289-327.
- Moran, Michael*, 2003: *The British Regulatory State*, Oxford: Oxford University Press.
- OECD*, 2005: *Performance-related pay policies for government employees*, Paris: OECD.
- OECD*, 1997: *Performance Pay Schemes for Public Managers: An Evaluation of the Impacts*, Public Management Occasional Papers No. 15, Paris: OECD.
- OECD*, 1992: *Private Pay for Public Work*, Paris: OECD.
- Osborne, David/Gaebler, Ted*, 1992: *Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*, Reading: MA: Addison-Wesley.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2004: *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen*, 2003: How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis, in: *Mahoney, James/Rueschemeyer, Dietrich*, (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wollmann, Helmut*, 2001: Germany's Trajectory of Public Service Modernisation: Continuities and Discontinuities, in: *Policy and Politics*, 29(2), S. 151-170.

Anschrift des Autors:

Dr. Martin Lodge, Department of Government & ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation, The London School of Economics and Political Science, Houghton Street, London WC2A 2AE, UK
E-Mail: m.lodge@lse.ac.uk

Christoph Demmke

Leistungsbezahlung in den öffentlichen Diensten der EU-Mitgliedstaaten – Eine Reformbaustelle

Zusammenfassung

Wenngleich die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union in den letzten Jahren leistungsbezogene Bezahlungssysteme eingeführt haben, sind vergleichende empirische Studien über Erfolge und Scheitern dieser Reformen rar. Der in den meisten Fällen genannte Hauptgrund für die Einführung leistungsorientierter Bezahlungssysteme liegt in einer Erhöhung der Motivation der Beschäftigten und somit in einer Verbesserung der Leistung und Effizienz. Darüber hinaus folgt der Reform der Bezahlungssysteme zumeist eine starke Tendenz zu ihrer Dezentralisierung und zur Übertragung der Zuständigkeit für die Systeme an regionale und lokale Behörden, an Agenturen oder sogar Leiter einzelner Abteilungen. Leistungsorientierte Bezahlung kann durchaus als wirkungsvolles Instrument mit dem Ziel der Erhöhung der Leistung und der individuellen Motivation eingeführt werden. Hingegen können Systeme einer leistungsbezogenen Bezahlung sich sogar sehr nachteilig auf die Motivation der Beschäftigten auswirken, wenn sie nicht sehr professionell gehandhabt werden. Insofern sind leistungsorientierte Bezahlungssysteme sehr ambivalente Personalmanagementinstrumente, deren positive Auswirkungen häufig überschätzt werden.

Schlagworte: Leistungsentlohnung, Leistungsmanagement, Motivation, Dezentralisierung, Führungsfähigkeit

Abstract

Performance pay in the public services of the Member States of the EU – an unfinished reform project

Although most Member States of the European Union have implemented performance-related pay systems in recent years, comparative and empirical studies on successes and failures in implementing these reforms are scarce. The main reason for introducing Performance Related pay (PRP) cited in most cases is to enhance the motivation of employees and thus to improve performance and efficiency. In addition, the reform of pay systems is followed by a strong tendency to decentralise the remuneration system to regional and local authorities, or to agencies and even to line management.

As one instrument amongst many others PRP can be used to improve the performance and motivation of public employees. However, if not handled very professionally PRP schemes may also be detrimental to the motivation of individuals. Like this PRP is an extremely ambivalent HRM-instrument whose positive impact is widely overrated.

Key words: Performance Pay, Performance Management, Motivation, Decentralisation, Leadership

1. Einführung

Die heutige Managerialisierung der öffentlichen Dienste (vgl. König/Reichard 2007), vielfältige Dezentralisierungs- und Destandardisierungstendenzen im öffentlichen Dienstrecht, verstärkte Flexibilitätsbestrebungen in der Personalpolitik sowie andauernde Re-

formen der Status-, Vergütungs-, Leistungsmessungs- und Laufbahnstrukturen stellen gegenwärtig große Herausforderungen an die Reformfähigkeit und Reformbereitschaft der öffentlichen Dienste in den EU-Mitgliedstaaten dar. Insbesondere die gegenwärtigen europa- und weltweiten Reformtätigkeiten im Bereich des Leistungsmanagements (vgl. *Bouckaert/Halligan* 2008) verweisen zudem – neben dem Interesse an verbesserten Leistungsmanagementinstrumenten – auf eine weit verbreitete Ablehnung und Kritik herkömmlicher Bezahlungssysteme, die durch den Grundsatz der Seniorität gekennzeichnet sind.

Die langsame, aber europaweit fortschreitende Einführung von leistungsorientierter Bezahlung steht in einem merkwürdigen Kontrast zu den bisherigen (relativ) unbefriedigenden Resultaten der Leistungsbesoldung. Tatsächlich gehören in der Verwaltungsrealität die Instrumente der Leistungsbezahlung und der individuellen und organisatorischen Leistungsmessung zu den umstrittensten Personalführungsinstrumenten. Allerdings ist leistungsorientierte Bezahlung nicht neu. „Die Ursprünge liegen in der Industrie, wo sie als klassischer Leistungslohn (insbesondere Akkord- und Prämienlohn) schon Ende des 19. Jahrhunderts praktiziert wurden“ (*Breisig* 2003, S. 48). Seitdem ist es im Rahmen der Leistungsbelohnung zu einer Vielzahl von immer neuen Entgeltmodellen gekommen. So steht bei einigen Modellen im Vordergrund, die Mitarbeiter im Wege eines Bonus an Unternehmenserfolgen zu beteiligen. Andere Modelle beruhen auf Zulagen- und Prämien-systemen, die auf eine Leistungsbeurteilung folgen. Diese Systeme können entweder als Gruppenboni oder als individuelle Leistungs- und/oder Erfolgsprämien ausgestaltet werden. Daneben gibt es Provisionskonzepte und variable Belohnungskonzepte (insbesondere im Handels-, Banken- und Finanzsektor). Angesichts der Vielschichtigkeit der Belohnungssysteme im privaten Sektor ist eine europaweite Einschätzung kaum möglich. Zumindest in den Niederlanden haben verschiedene Wissenschaftler und Personalberater ein sehr kritisches Urteil über die leistungsorientierte Bezahlungspraxis in niederländischen Unternehmen abgegeben (vgl. *Volkskrant* 2008, S. 7). Demnach erhalten Unternehmer und Manager weniger für ihre individuelle Leistung, als für andere Persönlichkeitsmerkmale (Dominanz, Autorität und Ehrgeiz) Bonusse und Prämien.

Seit einigen Jahren werden leistungsorientierte Bezahlungssysteme vermehrt in den öffentlichen Diensten angewandt. Hinter diesem Bemühen um Bezahlungsvariabilisierung steht (neben den oben genannten Motiven zur Leistungs- und Motivationssteigerung) ebenso eine Haushaltskonsolidierungskomponente. Dabei verläuft die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung in den öffentlichen Diensten europaweit besonders mühsam, da die Auswirkungen der Reformen auf individuelle und organisatorische Leistung sowie auf Motivation und Verwaltungskultur sowie Beamtenethik umstritten sind. Zudem geht es um die Frage, ob die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung im öffentlichen Dienst auf strukturelle Besonderheiten (insbesondere bei der Leistungsmessung und Motivationshaltung der Beschäftigten) trifft, da viele Tätigkeiten und Leistungsmerkmale im öffentlichen Dienst – wie zumindest im Rahmen der Leistungsmessungsdiskussion anerkannt wird – nur schwer zu messen und monetär zu sanktionieren sind. Trotz langjähriger Forschung (vgl. *Perry/Wise* 1990, *Perry/Hondeghem* 2008) im Bereich der so genannten „Public Motivation Studies“ ist noch immer unklar, ob öffentliche Beschäftigte aufgrund ihrer Tätigkeiten und ihres Status einem spezifischen Motivationsmechanismus folgen. Die abschließende Beantwortung dieser Frage bleibt jedoch von großer praktischer Bedeutung, da jedes Leistungsmanagementsystem etwaige Besonderheiten des Beamtentums bei der Ausgestaltung der Instrumentenwahl berücksichtigen sollte. Stellt sich zum Beispiel heraus, dass Beamte eher durch immaterielle als durch mate-

rielle Anreize motiviert werden, müsste dies entsprechende Auswirkungen auf den (Nicht-)Einsatz von leistungsorientierten Bezahlungselementen im öffentlichen Dienst haben.

Die folgende Diskussion ist in fünf Abschnitte gegliedert. Die ersten Textabschnitte diskutieren die unterschiedlichen Ansätze und Ursachen für die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung in den EU-Mitgliedstaaten sowie die maßgeblichen theoretischen Grundkonzepte über die Wirkungen von leistungsorientierter Vergütung in Europa. Der vierte Abschnitt konzentriert sich auf die Auseinandersetzung um das Pro und Contra der Leistungsbezahlung im öffentlichen Dienst. Darüber hinaus geht es um die Frage, welche Rolle bisher wenig diskutierte Herausforderungen (Führung, Fairness, Anti-Diskriminierung, Verwaltungskulturen, Organisationsstrukturen) bei der Einführung von leistungsorientierter Bezahlung spielen und welche Bedeutung sie für den Erfolg oder Misserfolg von leistungsorientierter Bezahlung haben. In diesem Zusammenhang wird auch wichtigen kontextuellen Reformfaktoren nachgegangen (wie insbesondere der Dezentralisierung der Besoldungskompetenzen), deren Wirkung auf leistungsorientierte Bezahlung bisher weitestgehend vernachlässigt wurde. Die Zusammenfassung diskutiert das Paradox bei der Einführung von leistungsorientierter Bezahlung. Während ein „Zurück“ zu den traditionellen Vergütungssystemen weder wünschenswert noch realistisch ist, ruft die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung mehr Probleme als Lösungen hervor. Notwendig erscheint daher zunächst eine ideologiefreie Diskussion über die Vor- und Nachteile von flexiblen, dezentralen und destandardisierten Bezahlungssystemen.

2. Die Bedeutung des institutionellen Kontexts beim Vergleich

Mittlerweile gibt es hunderte von Publikationen über leistungsorientierte Bezahlung.¹ Dabei ist bei den Befürwortern festzustellen, dass oft viel zu leichtfertig die Möglichkeiten motivations- und leistungsfördernder Bezahlung sowie objektiver und professioneller Leistungsbeurteilung erörtert werden (vgl. *Litschen* u.a. 2006). Auf der anderen Seite beklagen die Gegner die schädlichen Auswirkungen auf das Beamtenethos sowie die individuelle Motivation (zuletzt *Forest* 2008 S. 337) und kritisieren die geringen Auswirkungen von extrinsischen Anreizsystemen auf die individuelle Leistungsbereitschaft (*Lorse* 2008, S. 153). Insgesamt sind viele Publikationen nur in geringem Maße geeignet, den Personalverantwortlichen praxisorientierte Anleitungen für die Vergabe von Leistungsprämien und anderen Leistungsboni zu geben. Sie zeugen von einer geringen Anbindung an die Verwaltungsrealität, stützen sich auf Erfahrungen in der Privatwirtschaft, vernachlässigen spezifische Ethik- und Werthaltungen der öffentlichen Beschäftigten und ignorieren seit langem bekannte Probleme mit dem Instrument der Personal- und Leistungsbeurteilung sowie mit klassischen Bezahlungssystemen.

Die meisten vorhandenen empirischen Studien (vgl. *Pearce/Perry* 1983, *Perry/Wise* 1990, *Marsden/Richardson* 1994, *Kellough/Nigro* 2002 und 2006, *OECD* 2005) kommen zu dem Ergebnis, dass die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung keine oder kaum motivations- und/oder leistungsfördernde Effekte hat. Insbesondere die Studien von *Kellough* und *Nigro* (2002, 2006) über die Reformen im US-Bundesstaat Georgia kamen sogar zu negativen Schlussfolgerungen über die Auswirkungen von leistungsorientierter Bezahlung. Hingegen ist auffällig, dass es noch immer sehr wenige international vergleichende, empirische Studien über die gemachten Erfahrungen mit leistungsorientierter Be-

zahlung sowie mit der Leistungsbeurteilungspraxis in der öffentlichen Verwaltung gibt. Selbst die häufig zitierte *OECD*-Studie (2005) vergleicht nur sehr wenige europäische Länder. Die unbefriedigende empirische Forschungssituation in den europäischen öffentlichen Diensten dürfte auch damit zu tun haben, dass Begriffe wie Leistungsmanagement, Leistungsbezahlung und Leistungsbeurteilung länderspezifisch sehr unterschiedlich definiert werden und die vielfältigen nationalen Besonderheiten bei der Vergütungs- und Beurteilungspraxis nur mit intensivem Forschungsaufwand zueinander in Beziehung gesetzt werden können. Während noch vor wenigen Jahren die (Rechts-)Kompetenzen im Bezahlungsbereich zentralisiert und die Leistungsbewertungskriterien standardisiert waren, sind mittlerweile die Dezentralisierungs- und Destandardisierungstendenzen im Bezahlungs- und Leistungsmessungsbereich in fast allen Mitgliedstaaten der EU fortgeschritten. Tatsächlich gibt es in den europäischen nationalen öffentlichen Diensten kaum noch einheitliche Bezahlungs- und Leistungsbeurteilungssysteme, welche auf den gesamten öffentlichen Staatsdienst anwendbar sind (*Demmke/Hammerschmid/Meyer* 2008). Gegenwärtig wird nur noch in Ausnahmen (beispielsweise in Griechenland, Luxemburg und z.T. in den Niederlanden) die Bezahlung der Beamten zentral festgelegt. Dagegen werden in vielen EU-Staaten die Bezahlungskompetenzen entweder zunehmend dezentralisiert (wie in Deutschland, Belgien und Spanien) oder individualisiert (wie in Großbritannien, Estland und Schweden, wo die Besoldungskompetenzen nunmehr bei den einzelnen Ministerien und Agenturen liegen). Zudem gibt es auch innerhalb der EU-Staaten große Unterschiede bei der Ausgestaltung der öffentlichen Bezahlssysteme, die eine allgemeine Klassifizierung der Länder erschweren. So wird Frankreichs öffentlicher Dienst insgesamt oft als unmodern eingeordnet, obwohl der französische Staat mit den so genannten „primes“ als erster monetäre Leistungsanreize eingeführt hat (und gegenwärtig – ebenso wie Deutschland – die weitere Einführung von leistungsorientierter Bezahlung verfolgt). Ähnliche Diskrepanzen gelten für Irland, Belgien und Polen. In diesen Staaten gibt es zwar erste leistungsorientierte Bezahlungsansätze, allerdings nur für wenige Führungskräfte. Oder Deutschland? Hier gibt es unterschiedliche Regelungen für Bund und Länder sowie für Tarifangestellte und Beamte (für letztere allerdings eher auf dem Papier als in der Realität).

Zudem ist die Akzeptanz gegenüber leistungsorientierter Bezahlung im europäischen Vergleich sehr unterschiedlich ausgeprägt. Während man dieses Instrument in den Niederlanden immer noch sehr skeptisch betrachtet, diskutieren die Briten, Dänen und Finnen nicht mehr über das „Ob“ bei der leistungsorientierten Bezahlung, sondern nur noch über das „Wie“. Diese Differenzen lassen sich insbesondere mit dem Hinweis auf unterschiedliche kulturell geprägte Verständnisse von „Fairness“, „Gleichheit“ und „Leistung“ erklären, so dass leistungsorientierte Bezahlung in der einen Verwaltungskultur (z.B. in Großbritannien) stärker toleriert wird als in einer anderen (beispielsweise in den Niederlanden). Umgekehrt wird in den angelsächsischen Ländern den klassischen Sanktionsmitteln, Disziplinarmaßnahmen und Kündigungen eine höhere Wichtigkeit beigemessen als dies in den skandinavischen Ländern der Fall ist. Dies entspricht den Ergebnissen von *Pollitt*, der in seiner Studie zu der interessanten Schlussfolgerung kommt, dass die Konsequenzen für die Verfehlung von Leistungszielen in sehr hohem Maße von der Verwaltungskultur eines Landes abhängen. So wird etwa die Verfehlung eines Ziels in Großbritannien weitaus stärker geahndet als dies in skandinavischen Ländern mit ihrer kooperativen und konsensualen Verwaltungskultur der Fall ist (2006, S. 25-45).

Besonders interessant erscheint die Situation in Deutschland, da sich hier (als Folge der Föderalismusreform) nicht nur die Besoldungskompetenzen zwischen Bund und Län-

dern weiter ausdifferenziert haben. Die Differenzierung betrifft auch die Statusgruppen, da alle Tarifbeschäftigten nunmehr im Prinzip nach leistungsorientierten Komponenten bezahlt werden können, was für die Beamten derzeit nur partiell gilt. Damit drohen Akzeptanzprobleme, weil für Angestellte und Beamte, die sich möglicherweise sogar ein Büro teilen und eine ähnliche Tätigkeit wahrnehmen, unterschiedliche Leistungsbezahlungsregelungen gelten. Zudem verhält sich der Bund (bei Beamten) gegenüber der Einführung von leistungsorientierter Bezahlung wesentlich kritischer als dies auf der Länder- und Kommunalebene und bei den Tarifangestellten der Fall ist. Somit entpuppt sich der deutsche öffentliche Dienst aus europäischer Perspektive gleichzeitig sowohl als ein Reformlaboratorium als auch als Reformbremse.

Doch Deutschland ist kein Einzelfall. So lässt sich europaweit eine sich ausdifferenzierende Bezahlungsrealität innerhalb der öffentlichen Dienste feststellen. Selbst in vormals zentralisierten öffentlichen Diensten (wie in Frankreich) zahlen mittlerweile die unterschiedlichen Ministerien sehr unterschiedliche Leistungsgehälter. In diesem Zusammenhang lässt sich jedoch feststellen, dass sich klassische Laufbahnsysteme mit einer jahrzehntelangen Senioritätskultur mit der Einführung von leistungsorientierter Bezahlung sehr viel schwerer tun als dies in Staaten mit Positionsmodellen der Fall ist. So behauptete die *OECD*, dass es die stärkste Verbindung zwischen Leistungsbeurteilung und Vergütung meist in so genannten Ländern mit einem Positionssystem (d.h. im Vereinigten Königreich, Finnland, Dänemark und Lettland) gibt. Gerade in diesen Ländern sei wiederum auch ein hohes Maß an Delegation in Personalfragen vorhanden. Allerdings zeigen die jüngsten Reformen (oder besser Reforminitiativen) in einigen klassischen Laufbahnländern (d.h. in Frankreich, Deutschland und Spanien) sowie in Staaten mit eher zentralisierten Personalsystemen (insbesondere in Frankreich), dass die Einführung von Leistungsbezahlung nun auch auf die klassischen Beamtensysteme übergreift.

Ansichts der Bedeutung dieser kulturellen und organisatorischen Komponenten muss man kritisch fragen, ob der Import von andernorts gut funktionierenden Leistungsbezahlungssystemen (so genannten Best Practices) in einer Verwaltung Sinn macht, wenn die eingeführten Strukturelemente mit der eigenen Verwaltungskultur und den langjährigen Organisationsstrukturen überhaupt nicht zusammen passen. Ebenso wenig kann es ein sinnvolles verwaltungspolitisches Ziel sein, ein europäisches „Patentrezept“ für die eine „richtige“ Leistungsbezahlung vorzuschlagen.

3. Sind die Argumente der Befürworter einer leistungsorientierten Bezahlung in Europa überzeugend?

Die meisten Besoldungsreformen verfolgen europaweit vor allem zwei – nicht immer widerspruchsfreie – Ziele: a) die Konsolidierung der angespannten Haushalte und b) die Verbesserung der individuellen Leistungen durch monetäre Leistungsanreize. Darüber hinaus wird die Einführung leistungsorientierter Bezahlungselemente meistens damit begründet (vgl. *Armstrong/Stephens* 2005), dass

- Leistungsbezahlung motivieren soll,
- die Attraktivität einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst durch flexible Bezahlung gesteigert wird und leistungsstarke Mitarbeiter gehalten werden sollen,

- die individuelle Leistung belohnt wird sowie unterschiedliche Leistungsträger unterschiedlich besoldet werden (Fairness-Grundsatz),
- die Dezentralisierung von (Bezahlungs-) Kompetenzen auf die Führungskräfte zu einem Motivationsschub bei den mittleren Führungskräften sowie zur stärkeren Konzentration auf die Arbeits- und Organisationsergebnisse führen kann,
- die traditionelle hierarchische und unkommunikative Organisationskultur durch den Einsatz von Mitarbeitergesprächen und Zielvereinbarungen aufgebrochen wird,
- Schlechtleistungen besser sanktioniert werden können,
- die Effektivität von Leistungsbeurteilungen gesteigert wird.

Im Folgenden werden diese Argumente auf ihre Stichhaltigkeit und logische Kohärenz überprüft.

3.1. Zusammenhang zwischen Leistungsbezahlung, Motivation und Leistung

Obwohl die *OECD* lange Zeit als Fürsprecherin von leistungsorientierten Bezahlungselementen galt, war es vor allem eine *OECD*-Studie (2005), die das Hohelied über die leistungssteigernden Wirkungen von leistungsorientierter Bezahlung ad acta legte: „Für die große Mehrheit der Bediensteten ist durch ein leistungsbezogenes Vergütungssystem gleich welcher Art kaum mehr Motivation zu erwarten“ (*OECD* 2005, S. 5). Trotz der weit verbreiteten Einführung neuer Leistungsbesoldungssysteme gibt es in den meisten Mitgliedstaaten bisher kaum Belege dafür, dass die verschiedenen Instrumente des Leistungsmanagements die Leistung der Mitarbeiter wirklich gesteigert haben. Tatsächlich gibt es zu viele Leistungsvariablen, um motivations- und leistungssteigernde Effekte auf die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung zurückzuführen. Umgekehrt muss bei der Einführung von einkommensneutralen leistungsorientierten Bezahlungssystemen bedacht werden, dass der positive Wert, der einem Gehaltszuwachs beigemessen wird, geringer sein kann als der negative Wert, der einem Gehaltsverlust oder einer Gehaltsstagnation beigemessen wird (*Bregm* 2008, S. 86). Zudem können selbst Gehaltszuwächse demotivierend und sogar leistungsmindernd wirken, wenn mit stärkeren Gehaltszuwächsen gerechnet wurde (*Bregm* 2008, S. 86).

Bereits Ende der Fünfziger Jahre hatte *Herzberg* (1959) festgestellt, dass Menschen bei der Arbeit zufrieden sind, wenn die Arbeitsinhalte (Motivatoren) selbst zufriedenstellend sind. Hingegen stellt sich Unzufriedenheit ein, wenn die äußeren Rahmenbedingungen (Hygienefaktoren) ungünstig sind. Zu den Hygienefaktoren zählte *Herzberg* das Gehalt, welches bei positiver Entwicklung die Entstehung von Unzufriedenheit verhindert, aber nicht automatisch zur Zufriedenheit beiträgt. Günstige Hygiene-Faktoren machen also nicht zufrieden, sie machen „nur“ nicht unzufrieden. Dieser Ansatz erklärt auch, warum zu niedrige Löhne unglücklich machen. Hingegen wirken Gehaltserhöhungen nicht unbedingt motivations- und leistungssteigernd.

Die Diskussionen über die Auswirkungen von Leistungsbezahlung haben sich gegen Ende des zwanzigsten Jahrhunderts (und auch noch zu Beginn des neuen Jahrtausends) insbesondere am Ansatz des „Management by Objectives (MbO)“ (Zielsetzungstheorie) und – in geringerem Umfang – an Attributions-, Erwartungs- und Bedürfnistheorien orientiert. Bei dem MbO-Konzept stehen das Mitarbeitergespräch sowie die individuelle Zielabsprache zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiter/in sowie die positive oder negative

materielle Sanktion der Zielerreichung im Mittelpunkt. Die dahinterstehende Zielsetzungstheorie beschreibt zwei Wirkungsaspekte von Zielen auf die Leistung. Dabei handelt es sich um die Zielhöhe (Zielschwierigkeit) und die Zielspezifizität (im Vergleich zur Unbestimmtheit). Schließlich ist die Zielbindung des Mitarbeiters wichtig. Hierbei handelt es sich um das Ausmaß, in dem sich eine Person einem Ziel verpflichtet fühlt (vgl. *Kleinbeck* 2004, S. 220). Die Zielbindung wird durch die Partizipation beim Aushandeln der Ziele gefördert. Dabei wird angenommen, dass die Mitarbeiter motiviert werden, da sie an der Feststellung ihrer eigenen Arbeitsziele mitarbeiten und Teil einer organisatorischen Gesamtstrategie sind. In der Organisationspsychologie wird allerdings darauf hingewiesen, dass vor allem die individuellen Erwartungen sowie die kausalen Schlussfolgerungen entscheidend sind, ob eine Person durch Zielvereinbarungen und Zielerreichung motiviert oder demotiviert wird. So kann die Vergabe von Leistungsprämien als völlig wirkungslos „verpuffen“, wenn sich die betroffene Person diese Vergabe durch pures Glück oder Zufall bei der Zielerreichung erklärt und nicht aufgrund der eigenen Leistung. Hingegen kann die Vergabe von Prämien insbesondere bei Mitarbeitern mit einem stabilen Selbstbewusstsein motivierend wirken, da sich diese Gruppe die Prämienvergabe aufgrund der eigenen Leistung erklärt.

Hinsichtlich der leistungsfördernden Wirkung von Leistungsbezahlung scheint es einen Konsens nur dahingehend zu geben, dass kurzfristige und hohe Leistungsprämien kurzzeitig motivationsfördernd wirken. In diesem Zusammenhang hatte die Regierungskommission für den öffentlichen Dienst in Nordrhein-Westfalen folgerichtig gefordert, dass die Leistungsvergütung nur dann ihren Zweck erfüllt, wenn sie einen signifikanten Teil der Gesamtbezahlung ausmacht. „Je höher die erreichte Hierarchiestufe und Eigenverantwortung, desto größer soll die Leistungskomponente ausfallen (aber auch das Risiko höherer Einbußen bei schwachen Leistungen). So könnte z.B. der Maximalwert der variablen Vergütungselemente bei ca. 6% bis 10% des Jahreseinkommens liegen, in den obersten Leitungsbereichen ggf. bei 50% und noch mehr“ (*Regierungskommission NRW* 2003, 136).

Allerdings gibt es bisher nur wenige EU-Staaten (wie zum Beispiel Dänemark, Finnland und das Vereinigte Königreich), in denen die leistungsorientierte Besoldung einen bedeutenden Teil an der Gesamtbezahlung ausmacht. In vielen Staaten, die de jure leistungsorientierte Vergütungen vorsehen, sorgen jedoch prekäre öffentliche Haushaltslagen für eine Nicht-Anwendung in der Praxis oder für jährliche Ausschüttungen von monetären Leistungsanreizen, die diese Bezeichnung nicht verdienen. Auch in Deutschland sind für die Angestellten zunächst nur 1 % der ständigen Monatsentgelte als Startvolumen für eine leistungsorientierte Bezahlung vorgesehen (mit dem Maximalziel von zeitlich noch nicht fixierten 8%). Zwar kann in Finnland der leistungsorientierte Vergütungsbestandteil bis zu 15 % des Monatsgehalts betragen (*Demmke* 2007, S. 92), doch sind viele finnische Behörden aufgrund der angespannten Haushaltslage dazu nicht in der Lage. In Dänemark ist es Ziel des Vergütungssystems, dass sich bis zu 20 % des Gesamtlohns aus Zuwendungen und direktem leistungsorientierten Gehalt zusammensetzen (*Demmke* 2007, S. 78), wogegen sich allerdings (insbesondere bei Lehrern) starke Widerstände formieren (*Demmke* 2007, S. 86).

Darüber hinaus bestehen Diskrepanzen zwischen Theorie und Praxis der Leistungsentlohnung auch deshalb, da in einigen Systemen Inputs als Basis für die Leistungsbeurteilung herangezogen werden, die nicht wirklich als „leistungsbezogen“ bezeichnet werden können. In anderen Fällen werden Leistungsboni oder Leistungsprämien ohne for-

male Beurteilung der individuellen Leistung quasi „rundum“ verteilt oder allen Beschäftigten turnusgemäß (d.h. abwechselnd) zugebilligt – ganz nach dem altbekannten Gießkannenprinzip.

3.2. Leistungsorientierte Bezahlung und die Attraktivität des öffentlichen Dienstes

Traditionelle Bezahlungssysteme und die Höhe der Bezahlung im öffentlichen Dienst sind nur ausnahmsweise mit privatwirtschaftlichen Vergütungen vergleichbar. In vielen EU-Mitgliedstaaten wird daher die schlechte Bezahlung der öffentlich Beschäftigten beklagt. Dies betrifft insbesondere die (zu geringe) Bezahlung von Führungskräften. Somit biete die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung eine Chance, die Attraktivität des öffentlichen Dienstes und die Mobilität zwischen dem öffentlichen und privaten Dienst zu erhöhen. Tatsächlich erscheint dieses Argument zunächst überzeugend. Europaweit beklagen viele öffentliche Bedienstete, dass ihre Bezahlung – gegenüber vergleichbaren Positionen im Privatsektor – nicht wettbewerbsfähig ist. So bestätigte eine vergleichende Studie für die slowenische EU-Präsidentschaft (*Demmke/Henökl* 2008), dass die Bezahlung im öffentlichen Dienst in vielen Mitgliedstaaten niedriger als im privaten Bereich ist. Allerdings gibt es bei den Gehaltsentwicklungen große Unterschiede zwischen Staaten (insbesondere in Osteuropa) mit einem sehr niedrigen Bezahlungs niveau und Staaten (insbesondere Luxemburg, Belgien, Deutschland, Frankreich, Österreich, Zypern, Griechenland, Spanien, Portugal) mit einem höheren Bezahlungs niveau. Ein differenziertes Urteil ist darüber hinaus mit Blick auf die Beschäftigtenkategorien angebracht. So zeigt die Situation für Spitzenbeamte, dass die Gehälter der Spitzenbeamten aus den kontinentaleuropäischen Staaten vergleichsweise niedrig sind und die Gehälter der osteuropäischen Spitzenbeamten im Vergleich zum Privatsektor wettbewerbsfähiger sind. Zur Steigerung der Attraktivität der öffentlichen Beschäftigung müsste sich also der kompensatorische Einsatz von leistungsorientierter Bezahlung gezielt auf jene Beschäftigtengruppen und Staaten beziehen, für die ein starker Gehalts-Wettbewerbsdruck besteht. In der Regel sind dies häufiger die Gehälter von Spitzenbeamten – insbesondere im westlichen Kontinentaleuropa – als die Gehälter von mittleren und unteren Beschäftigungskategorien.

Einige Mitgliedstaaten (beispielsweise Dänemark und ansatzweise Belgien) haben in den letzten Jahren die Gehälter von Spitzenbeamten tatsächlich auf leistungsbezogene Kriterien umgestellt. Hingegen scheuen die meisten Mitgliedstaaten vor einem solchen Schritt zurück, da aus weitverbreiteter Überzeugung der öffentliche Dienst einen Bezahlungswettbewerb mit dem privaten Sektor ohnehin niemals gewinnen kann und die notwendigen Gehaltserhöhungen politisch nicht durchsetzbar und budgetär nicht finanzierbar sind. Außerdem ist es sehr zweifelhaft, ob sich Spitzenkräfte aus der Privatwirtschaft tatsächlich durch höhere Gehälter anwerben lassen. Umgekehrt zeigte eine niederländische Studie (vgl. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003), dass niederländische Spitzenbeamte sehr hohe Zufriedenheitsstufen im Bereich der Arbeitsinhalte und Verantwortlichkeit aufweisen und die Bezahlung als einen schwächeren Motivator betrachten als dies für ihre Kollegen in der Privatwirtschaft der Fall ist. Darüber hinaus fehlt der These, wonach Spitzenbeamte massenweise durch höhere Gehälter in die Privatwirtschaft gelockt werden können, eine empirische Untermauerung. Tatsächlich

spricht nicht viel dafür, dass durch die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung die a) Attraktivität und b) Wettbewerbsfähigkeit im öffentlichen Dienst entscheidend gesteigert werden können. Im Übrigen spricht auch im Privatsektor nicht viel dafür, dass der Einsatz variabler Bezahlungssysteme „auch zum Verbleib begehrter Angestellter im Unternehmen beigetragen habe“ (FAZ, 18./19. Oktober 2008, S. C 4).

3.3. Leistungsbezahlung und Fairness

Befürworter wie auch Gegner von Leistungsbezahlung betonen die Notwendigkeit von verbesserten Leistungsmessungsverfahren und fordern mehr Verfahrensgerechtigkeit. Insbesondere die (kritischen) Befürworter² (vgl. *Amstrong/Stephens* 2005; *Bull* 2008; *Litschen* u.a. 2006; Regierungskommission NRW 2003) einer Leistungsbezahlung verweisen besonders häufig auf die Bedeutung der Verteilungsgerechtigkeit und die zugrundeliegende Annahme, dass unterschiedliche Leistungen auch unterschiedlich sanktioniert werden sollten. Dieses Verständnis von Fairness steht in einem diametralen Gegensatz zu dem traditionellen bürokratischen Standpunkt, wonach eine faire Bezahlung nur durch eine standardisierte Behandlung, d.h. durch Zentralität, Stabilität, Transparenz und Seniorität sichergestellt werden könne. Dieser traditionelle Standpunkt verweist wiederum darauf, dass durch Ungerechtigkeiten bei der Leistungsmessung (d.h. durch unfaire und unprofessionelle Leistungsbezahlungsentscheidungen durch den Vorgesetzten) Gefühle von erlebter Unfairness bei den Mitarbeitern eher zunehmen werden. Zudem sei noch weitestgehend ungeklärt, wie diejenigen Mitarbeiter reagieren, die nicht in den Genuss von leistungsorientierter Bezahlung kommen oder denen eine Prämie und/oder Bonus wieder entzogen werden. Gerade im letzteren Fall sei es wahrscheinlich, dass selbst ein objektiv gerechtfertigter Entzug von Prämien negative Gefühle und eine persönliche Demotivation zur Folge hat.

In einer Untersuchung zu unternehmensschädigendem Verhalten unterscheidet *Nerdinger* (2008) zwischen Verteilungsgerechtigkeit, Verfahrensgerechtigkeit und interaktionaler Gerechtigkeit. Nach *Nerdinger* ist erlebte Ungerechtigkeit (u.a. bei der Bezahlung) einer der wichtigsten Auslöser kontraproduktiven Verhaltens. Insbesondere die Verteilungsgerechtigkeit, d.h. das wahrgenommene Verhältnis von individuellem Ertrag zu Einsatz, und die Verfahrensgerechtigkeit, d.h. die Fairness und Transparenz des Verfahrens sowie der Grad der Mitarbeiterbeteiligung am Verfahren, haben sehr großen Einfluss auf die individuelle Motivation. „Wer den Eindruck hat, dass er nicht fair entlohnt bzw. generell bei Verteilungen ungerecht behandelt wird, der zieht sich von der Arbeit zurück“ (*Nerdinger* 2008, S. 55). Daneben hat das faire oder unfaire Verhalten des Vorgesetzten bei der Leistungsbeurteilung und Leistungsbezahlungsentscheidung große Auswirkungen auf die Motivation der Mitarbeiter. Mit Blick auf die neu eingeführten Beförderungs- und Leistungsbeurteilungssysteme zeigen empirische Untersuchungen, dass eben jene Fairness und Objektivität der neuen Verfahren von etwa einem Drittel der Beschäftigten angezweifelt wird (siehe *Demmke/Henökl* 2008, S. 66).

3.3.1. Mangelnde Fairness: Die Kritik an traditionellen Systemen

Insbesondere viele Befürworter leistungsorientierter Bezahlung kritisieren traditionelle Bezahlungssysteme als unfaire Systeme, da von automatischen Gehaltsanpassungen leistungsschwache Beschäftigte genauso profitieren wie leistungsstarke Beschäftigte. In

Deutschland wurde daraufhin in dem Entwurf zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts festgelegt, dass Erfahrung (und nicht Alter) als Leistungskriterium festgelegt werden soll. Allerdings findet der Grundgehaltsaufstieg nach Erfahrungszeiten ohne jede inhaltliche Messung von „Erfahrung“ statt. Insofern besteht die Gefahr, dass die Erfahrungszeit lediglich die Zeit ist, die der Beamte seit seinem Eintritt in den Dienst angesammelt hat. Insofern wird das Besoldungsdienstalter nur durch das Dienstalter abgelöst – eine rein kosmetische Veränderung.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Tatsache, dass Männer mehr als Frauen von klassischen Bezahlungssystemen profitieren. Der so genannte Fall *Cadman* vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH C-17/05 vom 3.10.2006) machte in der Tat deutlich, dass klassische Senioritätssysteme zumindest dazu neigen, Frauen (aufgrund der häufig geringen Erfahrungsjahre) bei der Bezahlung zu diskriminieren.

Gerade Befürworter von klassischen Bezahlungssystemen verweisen darauf, dass weder zusätzliche Bezahlungsanreize noch Leistungssanktionen notwendig sind, da – zumindest theoretisch – vor allem Beförderungen bzw. Höher-Gruppierungen als Ersatz für eine differenzierte Bezahlung dienen und Leistung belohnen sollen. Hingegen zeigt die Realität, dass Beförderungen „keineswegs überall und stets das sich anbietende Mittel zur Honorierung guter Leistungen“ sind (*Bull* 2008, 534).

3.3.2. Mangelnde Fairness: Die Kritik an leistungsorientierten Bezahlungssystemen

Viele Vertreter der traditionellen Bezahlungspraxis räumen zwar ein, dass die unfaire Bezahlungspraxis (und zuweilen Beförderungspraxis) in den traditionellen Senioritätssystemen zu Recht Kritik hervorruft. Allerdings liegen diese „Ungerechtigkeiten“ im System begründet; die Gefahr der unfairen Behandlung betrifft strukturell alle Beschäftigten „while individual pay differences under the new pay system are caused by differences in pay supplements which are provided according to the managers intention“ (*Bregn* 2008, S. 88). Somit resultiert Unfairness in dem einen Fall eher aus systemimmanenten Gründen, während Unfairness in einem flexiblen Bezahlungssystem sehr leicht durch die diskretionären Entscheidungen des Vorgesetzten entstehen kann. Sofern der Vorgesetzte seine Gehaltsentscheidung nicht auf der Basis von professionellen, objektiven und fairen Kriterien durchführen kann (oder will), wird der angestrebte Fairnessanspruch sehr schnell ad absurdum geführt. Leider kann dies in einem dezentralen System mit hoher individueller Entscheidungskompetenz sehr schnell eintreten. So ergab eine Untersuchung der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, dass der Einsatz leistungsorientierter Bezahlung dazu führt, dass „men are not only paid bonuses more often but the sums they are paid are also larger. Some 13% of male wage and salary earners had received at least €1,000 as a bonus for the previous year, whereas only 5% of women received such a bonus. A significant gender pay gap is also evident with respect to medium-sized bonuses of between €500 and €1,000“ (*European Foundation* 2008). Die Untersuchung wirft ein Licht auf ein bisher weitestgehend unbeleuchtetes Forschungsgebiet. Inwieweit werden bestimmte Beschäftigtengruppen bei der Vergabe von Leistungsprämien und Leistungszulagen diskriminiert?

Daneben bestimmt aus der Sicht des Beschäftigten vor allem der Grad an wahrgenommener (Un-)Fairness gegenüber den direkten Kollegen, ob und wie eine faire leistungsorientierte Bezahlung beurteilt wird. Wenn Fairnessurteile angestellt werden, beziehen sich diese fast immer erst auf die direkten Kollegen und nur mittelbar auf die globa-

len Gehaltsentwicklungen. Tatsächlich können sogar hohe Gehälter demotivierend wirken, wenn die (höhere) Gehaltsentwicklung von Kollegen als Referenzpunkt genommen wird. Hingegen werden ungleiche Kollegengehälter in bestimmten individualistischen Verwaltungskulturen (z.B. in Großbritannien) eher akzeptiert als in egalitären Verwaltungskulturen (beispielsweise in den Niederlanden) oder legalistischen Verwaltungskulturen (wie z.B. in Deutschland). Ein ungerechtes Leistungssystem könnte dem öffentlichen Dienst sogar deutlich stärker schaden als das Fehlen von Leistungselementen. Die Frustrationswirkung, die von einem unprofessionellen Leistungssystem ausgeht, könnte deutlich größer ausfallen als die Frustrationswirkung, die vom Fehlen eines Leistungssystems ausgeht. Dies hat seinen Grund nicht in einem überdurchschnittlichen Egoismus der betroffenen Beamten, sondern in dem Gebot eines strengen Gleichbehandlungsgrundsatzes, der seine Ursache im Beamtenrecht findet.

Bei der Einführung von leistungsorientierter Bezahlung müssen daher die Führungskräfte dafür sorgen, dass die Beschäftigten fair behandelt werden. Umgekehrt sind realistische Selbsteinschätzungen und Erwartungen der Beschäftigten genauso wichtig. Die gegenwärtigen Entwicklungen zeigen jedoch zwei problematische Entwicklungen: a) viele Führungskräfte sind bei Leistungsbewertungen überfordert; b) viele Beschäftigte überschätzen ihre eigenen Leistungen. Die Folge ist, dass viele öffentliche Beschäftigte zunächst für die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung sind, weil sie sich dadurch individuelle Fairnessgewinne versprechen. In der Praxis hingegen wird die neue Regelung teilweise als unfair und demotivierend erlebt: „Satisfaction levels drop when asked about the „fairness of pay“ and the development of „motivational pay“ (Demmke/Henökl 2008, S. 89).

Die Einführung von leistungsorientierter Vergütung führt somit zu völlig neuen Herausforderungen, da nunmehr subjektive und unprofessionelle Leistungsbeurteilungen von den Beschäftigten weniger toleriert und akzeptiert werden. Die Beziehung zwischen beiden Instrumenten ist als delikat zu bezeichnen. Insgesamt erfordert die Einführung eines neuen Bezahlungssystems eine viel professionellere Handhabung des Beurteilungssystems als ein System ohne leistungsorientierte Bezahlung. Folgendes Beispiel verdeutlicht dies: Wird Mitarbeiter A wiederholt der besten Leistungsstufe zugeordnet, so wird er sich hieran gewöhnen. Die Leistungszulage könnte folglich als Besitzstand des Mitarbeiters A angesehen werden. Ein Entzug dieser Leistungsstufe aufgrund einer durchschnittlichen Leistung würde in der Folge zu Frustration und Demotivation führen. Die Frage ist, inwieweit diese Situation – die dem Beurteiler vermutlich bewusst ist – zu einer Verfestigung der Zulagenpraxis führt, da der Beurteiler kein Interesse hat, den Mitarbeiter A zu demotivieren. Dieses Beispiel zeigt, dass die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung durchaus zu einer Korrumpierung von Leistungsbeurteilungen führen kann. Somit besteht die Gefahr, dass das Vertrauen in das neue Beurteilungssystem erschüttert wird und Akzeptanzprobleme verursacht werden.

3.3.3. Bewertung

Eine Abwägung beider Systeme kommt zu dem Ergebnis, dass kein System grundsätzlich fairer als das andere ist. Je nach Sichtweise können (Un-) Fairnessgesichtspunkte bei beiden Systemen identifiziert werden. Angesichts der Tatsache, dass immer mehr Verwaltungen leistungsorientierte Bezahlungsinstrumente einsetzen, sollte jedoch künftig der Tatsache viel mehr Aufmerksamkeit beigemessen werden, dass leistungsorientierte Sys-

teme auch unfaire und diskriminierende Bezahlungspraktiken begünstigen. Insbesondere Führungskräfte müssen daher verstärkt über die potenziellen Gefahren bei unfairen Gehaltsentscheidungen aufgeklärt und fortgebildet werden. Allerdings sollten von Fortbildungsmaßnahmen keine Wunder erwartet werden. Erste empirische Zahlen gibt es aus Dänemark, wo die Führungskräfte zu intensiven Fortbildungsmaßnahmen verpflichtet werden. Allerdings konnte auch dadurch nicht verhindert werden, dass 40 bis 50 % der Beschäftigten dem neuen Beurteilungssystem (in Verbindung mit leistungsorientierter Bezahlung) kritisch gegenüber stehen (Demmke 2007, S. 86). Ein hoher Prozentsatz der Unzufriedenen mit dem Leistungsbeurteilungssystem konnte auch in der Schweiz festgestellt werden (vgl. *Eidgenössisches Personalamt* 2004). In Estland hat die Fragmentation des öffentlichen Dienstes und die Individualisierung des Bezahlungssystems dazu geführt, dass einige Behörden mittlerweile (2007) bis zu 320% mehr (oder weniger) bezahlen (können) als andere (*Järvalt/Randma-Liiv/Sarapuu* 2008). In diesem Land hat die Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten zu mehr Unfairness anstatt zu mehr Fairness geführt.

3.4. Die Rolle der Führungskräfte bei Einführung von leistungsorientierter Bezahlung

Die Verknüpfung der Leistungsbewertung mit variabler Vergütung führt somit unweigerlich zu einer Bedeutungssteigerung des Themas Führungskompetenz und Führungsfähigkeit, da nunmehr immer mehr Vorgesetzte eine Empfehlungs- oder Entscheidungskompetenz für eine positive oder negative Leistungssanktion erhalten. Aus der Forschung ist bisher nur wenig darüber bekannt, ob sich die Führungskräfte ihrer neuen Verantwortlichkeit immer bewusst sind und sich die notwendigen Kompetenzen aneignen, um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden. Sind die Führungskräfte überhaupt in der Lage, Anforderungen an Leistungsbewertungen und Gehaltsentscheidungen professionell umzusetzen? Bisherige empirische Untersuchungen (Demmke 2007; Demmke/Hammerschmidt/Meyer 2008) kamen zu dem Ergebnis, dass die bekannten nationalen Schwachpunkte in der Beurteilungspraxis (beispielsweise zu viele zu gute Beurteilungen) auch europaweit ein verbreitetes Phänomen darstellen. Interessanterweise konnte ebenfalls festgestellt werden, dass die Beurteiler ein größeres „Problem“ als die zu Beurteilenden darstellen: Führungskräfte überschätzen ihre Beurteilungsfähigkeiten, empfinden den Beurteilungsprozess als etwas Unangenehmes, vermeiden den steigenden Arbeitsaufwand und haben zu wenig Motivationsanreize, um eine Beurteilung in der gebotenen Professionalität durchzuführen. Zudem erfordern neue dialogorientierte Beurteilungsverfahren neue Kompetenzen der Führungskräfte. Der Umgang mit Zielvereinbarungen, Mitarbeitergesprächen, Quotenvorgaben für Best- und Schlechtleistungen und den neuen Führungsanforderungen muss jedoch vielfach erst noch erlernt werden. Hier bleibt auf internationaler Ebene genauso viel wie auf nationaler Ebene zu tun. Eigene empirische Untersuchungen (vgl. Demmke/Henökl 2008) kamen jedenfalls zu dem Ergebnis, dass die gegenwärtigen Entwicklungen im Bereich des Leistungsmanagements stark verbesserungsbedürftig sind. Dies betrifft insbesondere die Rolle der Führungskräfte und den Umgang mit schwachen Leistungen. Gleiches betrifft die Bedeutung der Anti-Diskriminierung im Leistungsmanagement. Zwar wird in allen europäischen Verwaltungskulturen immer häufiger darauf geachtet, dass die Empfehlung für Leistungsprämien und Leistungsboni diskriminie-

rungsfrei erfolgt. Dies betrifft nicht nur gleichstellungsorientierte Regelungen, sondern auch Forderungen nach einer diskriminierungsfreien Ausgestaltung gegenüber älteren Arbeitnehmern, behinderten Arbeitnehmern, Minderheiten, Teilzeitbeschäftigten etc. Die diesbezüglichen Herausforderungen werden immer häufiger rechtlich normiert (so auch in Deutschland). Jedoch ist die diskriminierungsfreie Umsetzung in der Praxis eine zunehmende Herausforderung. Dieses Beispiel zeigt, dass die Führungskräfte mit immer neuen Herausforderungen konfrontiert werden. Zudem sorgt die Einführung von partizipativen Führungsmodellen (durch die Einführung von Mitarbeitergesprächen und Zielvereinbarungen, verpflichtende Fortbildungskurse, höhere Anforderungen der Mitarbeiter an ihre Vorgesetzten, Durchführung von unterschiedlichen Beurteilungsverfahren usw.) sowie allgemeine Destandardisierungstendenzen bei den Bewertungsverfahren etc. für zusätzliche Arbeits- und Führungsanforderungen sowie eine zunehmende Leistungsmessungs- und Zielvereinbarungsbürokratie.

Angesichts der jetzigen Entwicklung stellt sich allerdings eine grundsätzliche Frage: Wird von den Vorgesetzten nicht zu viel erwartet? Sind die Erwartungen zur Messung individueller und organisatorischer Leistungsfähigkeit überhaupt realistisch? Sind die Erwartungen der Arbeitnehmer angesichts eines zunehmend komplexen Leistungsbewertungsverfahrens nicht zu hoch geschraubt? (vgl. *Coens/Jenkins* 2002, S. 76). Um bessere Einblicke in die spezifischen Herausforderungen an Führungskräfte beim Leistungsbewertungsverfahren in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten zu erlangen, wurden europäische Führungskräfte gefragt (vgl. *Demmke/Hammerschmid/Meyer* 2008), wie es um die Wichtigkeit einiger spezifischer Herausforderungen in ihren Ländern und Verwaltungen bestellt ist. Die Antworten bestätigten, dass die Führungskräfte den Aussagen eine relative hohe Bedeutung beimessen, die sie selbst und ihre Arbeit betreffen. Beispielsweise ist für Führungskräfte die folgende Aussage sehr wichtig:

„Abteilungsleiter, die viel Energie und Einsatz für die Durchführung von Beurteilungen aufwenden, erhalten kein positives Feedback oder keine Leistungsanreize. Umgekehrt gibt es keine Sanktionen für schlecht ausgeführte Leistungsbewertungen.“

Die Antwort der Führungskräfte auf diese Fragen macht die Notwendigkeit von verbesserten Anreizen und Sanktionen für Führungskräfte im Leistungsbewertungszyklus deutlich. Ein anderes wichtiges Ergebnis überrascht weniger: Führungskräfte messen ihrer Arbeitsbelastung eine große Wichtigkeit bei. Zahlreiche Manager scheinen die Ansicht zu vertreten, dass die Aufgaben bei der Leistungsbewertung immer aufwändiger werden. Schließlich schrecken viele Führungskräfte davor zurück, ihre direkten Mitarbeiter unterschiedlich zu bewerten (und zu belohnen) und – im negativen Fall – sogar zu sanktionieren. So kommt etwas zustande, das weitläufig unter dem bereits erwähnten „Gießkannenprinzip“ bekannt ist. So wird das Leistungsprinzip ad absurdum geführt. Hingegen wird der „Burgfriede“ gewahrt.

3.5. Leistung durch Bezahlungssanktionen? Der Umgang mit schlechten Leistungen

Insbesondere die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung scheint paradoxerweise dazu zu führen, dass das Thema „Umgang mit schlechten Leistungen“ in zahlreichen öffentlichen Verwaltungen vernachlässigt wird. Stattdessen konzentrieren sich die meisten Mitgliedstaaten auf die Bewertung und die Belohnungen von Spitzenleistungen. Beson-

deres deutlich wird dies in Deutschland bei den Quotenregelungen für die 15 % der „besten“ Beamten. Damit wird ein zentrales Ziel bei der Einführung von leistungsorientierter Bezahlung verfehlt – die Erhöhung der individuellen Leistung aller Mitarbeiter. Diese Tatsache ist zunächst sonderbar, da bei einer Normalverteilung zu erwarten ist, dass die Anteile derjenigen, die besonders gute und schlechte Leistungen erbringen, etwa gleich hoch sind. Zudem könnte es durchaus sein, dass die Auswirkungen schlechter Leistungen auf die Kollegen und die Organisationseinheit noch bedeutsamer sind als die positiven Auswirkungen von Spitzenleistungen. Leider gibt es zu dieser Thematik bisher noch zu wenig empirische Untersuchungen. Einer Untersuchung des britischen Senior Civil Service zufolge waren nur 19% der Befragten mit der folgenden Behauptung einverstanden: „Poor performance is dealt with effectively in my department“ (*SCS Survey 2007*, S. 16). Eine irische Evaluation des Leistungsmanagementsystems im irischen öffentlichen Dienst ergab: „All grade group categories indicated that underperformance was not appropriately dealt with by managers“ (Mercer Human Resource Consulting, 2004, S. 36). Auch die bereits zitierte EU-Studie (Demmke/Henökl 2008) kommt auf der Basis von Befragungen von Mitarbeitern, dem mittleren Management und der oberen Leitungsebene zu dem Ergebnis, dass die so genannten Poor Performance Policies nicht erfolgreich sind (S. 69). So bezeichneten in der Studie nur 18,3% aller befragten Beschäftigten die nationalen Poor Performance Politiken als erfolgreich, während 35,4% der Meinung waren, dass diese Maßnahmen nicht erfolgreich waren. Insgesamt ist der Anteil der Unzufriedenen noch höher, wenn der Anteil der Spitzenbeamten herausgerechnet wird.

Das Management und die Sanktionierung von Schlechtleistungen *sind* in der Regel so komplex (und unangenehm), dass Vorgesetzte davor zurückschrecken. Individuelle Leistung ist immer kontext- und situationsbezogen und hängt von der Persönlichkeit des einzelnen Mitarbeiters ab. Tatsächlich können sehr viele interne und externe Entwicklungen die individuelle Leistungsfähigkeit positiv oder negativ beeinflussen. Wichtige Gründe schlechter Leistungen können in fehlenden Anreizen, unklaren Angaben und Zielen, schlechter Führung, unzureichenden Fertigkeiten, fehlender Motivation, unethischem Verhalten seitens der Kollegen, unfairer Personalpolitik, Nichtkongruenz zwischen beruflichen Erwartungen und beruflichen Aufgaben etc. liegen. Zu unterscheiden ist auch zwischen einem kurzzeitigen Leistungsabfall und langandauernder schlechter Leistung, bei der ein Arbeitnehmer eindeutig unzureichende Arbeitsleistungen erbringt. Je länger nichts gegen schlechte Leistungen getan wird und je länger sie andauern, desto größer wird das Problem für die Einzelpersonen und die Organisation, wenn schließlich dagegen vorgegangen wird.

Klassische Mittel des Disziplinarrechts greifen daher in der Regel genauso wenig wie die modernen Mittel der monetären Belohnung (oder Sanktionierung), wenn die Ursachen für schlechte Leistungen behoben werden sollen. Die Handhabung schlechter Leistung ist vor allem eine Führungsaufgabe. Eine gute Führungskraft geht schlechten Leistungen auf den „Grund“ und erörtert sie mit dem/der Betroffenen, um die Gründe für die schlechte Leistung zu verstehen und zu eruieren, was zur Lösung des Problems getan werden kann. In vielen Fällen reicht es zur Verbesserung der Situation, eine Arbeitsplatzversetzung oder Ausbildungsmaßnahmen vorzunehmen. In der Verwaltungsrealität schrecken allerdings viele Führungskräfte vor diesen Auseinandersetzungen zurück, da die Nachbearbeitung nur „Ärger bringt“ und viel Zeit kostet. Zudem haben viele Führungskräfte keine oder zu geringe (oder nur disziplinarische) Sanktionsmittel, um mit schlechter Leistung umzugehen. Zudem versuchen Führungskräfte, von der Vergabe von schlechten Extrem-

noten abzusehen, da dies zu Auseinandersetzungen, Beeinträchtigungen und Demotivierung führen kann, die leicht durch eine einheitliche Bewertung aller Bediensteten „umgangen“ und vermieden werden können. Ähnliche Probleme lassen sich bei den Konsequenzen der Bewertung von „Schlechtleistungen“ feststellen. So passiert es häufig, dass schlechte Beurteilungen keine unmittelbaren materiellen oder immateriellen Konsequenzen haben. Bei nachlassenden Leistungen gibt es kaum individuelle Diskussionen über die Gründe des Leistungsabfalls; das Coaching ist verbesserungsbedürftig. Schließlich gibt es nur eine unzureichende Verbindung von Leistungsbeurteilung und Laufbahnentwicklung. Lässt die Leistung nach, so gibt es kaum sofortige individuelle Konsequenzen und eingeleitete Maßnahmen oder Konsultationen über die Gründe des Leistungsabfalls.

Natürlich können die Führungskräfte nicht alle Probleme lösen; Maßnahmen zur positiven oder negativen Sanktionierung der Leistung sollten in jedem Fall ergriffen werden. Es ist daher höchste Zeit, dass die Diskussion um die positive Sanktionierung von Höchstleistungen (durch monetäre Belohnungen) durch eine Professionalisierung der so genannten Poor Performance Politik komplettiert wird.

4. Schlussfolgerungen: Erkenntnisse über Effektivität und Akzeptanz von Leistungsbezahlung und Leistungsmessungssystemen

Offenkundig wird die Behandlung der Probleme und Herausforderungen bei der Leistungsmessung und Leistungsbezahlung immer systematischer, spezialisierter, professioneller und institutionalisierter. Andererseits werden immer wieder neue Probleme und Paradoxe aufgeworfen. Auf der einen Seite dokumentieren die vielen Reformen ein gestiegenes europaweites Interesse am Instrument der Leistungsbezahlung. Auf der anderen Seite zeigen die Ergebnisse der Reformen, dass Wissenschaft und Praxis bisher keine befriedigenden Handreichungen und Lösungen für die Leistungsmessungs- und Bezahlungspraxis leisten konnten. Ein weiteres Paradox betrifft die Kritik an den traditionellen Bezahlungs- und Leistungsbeurteilungssystemen. Tatsächlich sind viele Kritiken an den herkömmlichen bürokratischen und senioritätsorientierten Beurteilungs- und Bezahlungssystemen vollkommen gerechtfertigt. Durch die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung werden zwar alte Probleme beseitigt, allerdings auch neue Herausforderungen geschaffen. Tatsächlich unterstützen viele Beschäftigte die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung, weil sie die alten zentralisierten Senioritätssysteme als zutiefst unfair und ungerecht empfinden. Hingegen zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass auch die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung und die Abschaffung oder Reform der Seniorität neue Frustrationen und Leistungsmessungsbükratien hervorrufen. Auch die neuen Systeme sind nicht fair, im Gegenteil.

Nummehr gehört das Instrument der Leistungsbezahlung zu einem der stärksten dezentralisierten Instrumente des Personalmanagements. Mittlerweile haben die meisten EU-Länder keine einheitlichen Bezahlungssysteme mehr, die für die gesamte/n Verwaltung/en des öffentlichen Dienstes anwendbar sind. Stattdessen haben immer mehr Verwaltungen und Verwaltungsebenen unterschiedliche Bezahlungssysteme, die sich voneinander unterscheiden. Die heutige Bezahlungs- und Beurteilungslandschaft entwickelt sich somit zu einem zunehmend entstandardisierten Modell, das sich an die jeweiligen Ziele,

Strukturen und Werte der einzelnen Organisationen anpasst. Inwiefern dieser Fragmentierungsprozess zu neuen Fairness- und Führungsproblemen führt, ist noch nicht abzusehen. Die Kehrseite der zunehmenden Gestaltungsfreiheit könnte freilich – wie bereits in Ansätzen in Frankreich, Estland und Großbritannien – zu einer uneinheitlichen Vergütungslandschaft im Bereich der einzelnen Verwaltungen führen, „die die personelle Mobilität zwischen den Ressorts sowie die Erarbeitung einheitlicher Grundsätze der Personalentwicklung erschwert“ (Lorse 2005, S. 110). Die gegenwärtige Dezentralisierung und Fragmentierung bei den Zuständigkeiten führt auch dazu, dass Verwaltungserfahrungen mit dem Instrument der Leistungsbezahlung nur unter Schwierigkeiten verglichen werden können. Dies ist umso bedauerlicher, da gerade die vielfältigen Reformtätigkeiten in diesem Bereich in vielen Staaten einen zunehmenden Fundus an interessantem Vergleichsmaterial darstellen.

In der Zukunft wird diese Entwicklung wohl dazu führen, dass in den Mitgliedstaaten mit dezentralisierten Leistungsbezahlungssystemen die Systeme behördenübergreifend wieder stärker miteinander koordiniert werden müssen, um Mobilität und behördenübergreifende Fairness herzustellen. Obgleich die vergangenen Erfahrungen vor allem die Defizite von zentralisierten Bezahlungssystemen aufgezeigt haben, wird in der Zukunft deutlich werden, dass die gegenwärtigen Dezentralisierungstendenzen ebenfalls Grenzen haben. Somit stellt sich die Frage nach der angemessenen Balance zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung im Personalbereich.

Die gegenwärtigen Trends bei den Personalzuständigkeiten führen zur zusätzlichen Übertragung von Verantwortlichkeiten auf die Führungskräfte (häufig bei den Referatsleitern). So spielen Führungskräfte eine wichtigere Rolle bei der Vergabe von leistungsorientierter Vergütung, Personalplanungs- und Fortbildungsentscheidungen, der Sanktionierung von Schlechtleistungen sowie der Durchführung von kommunikativen Instrumenten und der Vereinbarung von Leistungszielen. Im Grunde genommen hat die Leistungsmessungs- und Leistungsbezahlungsforschung bisher keine praktischen Vorschläge gemacht, wie die Führungskräfte die gegenwärtige Entwicklung zu einer immer komplexeren Leistungsbewertungsbürokratie überhaupt bewältigen sollen. Insgesamt müssen die Führungskräfte viel stärker als bisher durch begleitende personalpolitische Maßnahmen unterstützt werden. Auf der anderen Seite müssen die Führungskräfte auch mehr eigene Bereitschaft zeigen, um ihre eigenen Kompetenzdefizite zu bewältigen. Noch immer betrachten viele Vorgesetzte Leistungsbeurteilungen als reine Pflichtübung ohne eindeutigen Nutzen. Hingegen fehlen auch Anreize und Sanktionen, die den Führungskräften Anreize bieten, um bessere Leistungsbeurteilungen durchzuführen. Daneben gibt es große Schwierigkeiten bei Zielvereinbarungen, der Bewertung schlechter Leistungen und der Ergreifung positiver oder disziplinarischer Folgemaßnahmen von Beurteilungen.

Trotz aller diskutierten Kritikpunkte kann das Instrument der leistungsorientierten Bezahlung durchaus ein sinnvolles Instrument im Bereich des Motivations- und Leistungsmanagements sein. Hingegen sollte die Bedeutung des Instruments realistischer eingeschätzt sowie die Herausforderungen bei der Einführung des Instruments noch besser als bisher vorab evaluiert werden. Vor allem sollten die Diskussionen um den Einsatz von leistungsorientierter Bezahlung nicht dazu führen, dass anderen (und möglicherweise weit wirkungsvolleren) Motivations- und Leistungsinstrumenten weniger öffentliche Aufmerksamkeit zuteil wird. In den letzten Jahren war der Fokus auf das Instrument der leistungsorientierten Bezahlung verständlich, da die negativen Erfahrungen mit den traditionellen Systemen noch „zu frisch“ sind. Hingegen erfordern gerade die zukünftigen He-

erausforderungen im öffentlichen Dienst sachgerechte – und weniger ideologische – Diskussionen um die Vor- und Nachteile von leistungsorientierter Bezahlung.

Anmerkungen

- 1 Eine gute Übersicht für (vor allem) den deutschsprachigen Raum findet sich in *Breisig, Thomas*, 2003: Entgelt nach Leistung und Erfolg, Frankfurt/M.: Bund Verlag.
- 2 Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass Wissenschaftler und Personalexperten kritischer als Politiker sind. Daraus lässt sich folgern, dass die Entscheidung für oder gegen die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung vor allem das Resultat eines politischen Prozesses sowie einer (politischen und populistischen) Werteentscheidung ist. Diese Beobachtung deckt sich mit neoinstitutionellen Analysen, wonach Verwaltungs- und Organisationsreformen häufig Ausdruck von kulturellen und populären Normenentscheidungen sind und nicht einer ausschließlich rationalen Logik folgen.

Literatur

- Armstrong, Michael/Stephens, Tina*, 2005: Employee Reward Management and Practice, London: Kogan Page.
- Bertelsmann-Stiftung*, 2006: EU-Review: Vergütung im öffentlichen Dienst, Hamburg: Ramboll-Management.
- Bouckaert, Geert/Halligan, John*, 2008: Managing Performance, London/New York: Routledge.
- Bregu, Kristen*, March 2008: Management of the new pay systems in the public sector – some implications of insights gained from experiments, in: International Review of Administrative Sciences, No.1, S. 79-95.
- Breisig, Thomas*, 2003: Entgelt nach Leistung und Erfolg, Frankfurt/M.: Bund Verlag.
- Breisig, Thomas*, 2007: Entloohnen und Führen mit Zielvereinbarungen, Frankfurt/M.: Bund Verlag, 3. Auflage.
- Bull, Hans-Peter*, Leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst – Probleme und Lösungsansätze, in: *Magiera, Siegfried/Sommermann, Karl-Peter/Ziller, Jacques* (Hrsg.), 2008: Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive, Berlin: Dunker und Humblot, S. 531-555.
- Coens, Tom/Jenkins, Mary*, 2002: Abolishing Performance Appraisals, San Francisco: Berrett-Koehler.
- Demmke, Christoph/Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate*, 2006: Dezentralisierung und Verantwortlichkeit als Schwerpunkte der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, Maastricht/Luxemburg: Office of Official Publications of the EU.
- Demmke, Christoph*, 2007: Leistungsbewertung im öffentlichen Dienst in den Mitgliedsstaaten der EU: Verfahren für Leistungsbewertung, für Mitarbeitergespräche und Zielvereinbarungen, Maastricht: European Institute of Public Administration, S. 86.
- Demmke, Christoph/Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate*, 2008: Measuring Individual and Organisational performance in the Public Services of the EU Member States, Maastricht/Luxemburg: Office of Official Publications of the EU.
- Demmke, Christoph/Henökl, Thomas/Moilanen, Timo*, 2008: What are Public Services Good at? Success of Public Services in the field of Human Resource Management, http://www.eupan.eu/files/repository/document/Success_of_public_services_in_HRM.pdf, Stand: 24.10.2008.
- Eidgenössisches Personalamt*, 2004: Personalpolitik der Bundesverwaltung, interner Evaluationsbericht, Bern.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Effect of performance-based bonuses on gender pay gap <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2008/06/FI0806019I.htm>, Stand: 9.9.2008.

- Forest, Virginie*, 2008: Performance-related pay and work motivation: theoretical and empirical perspectives for the French civil service, in: *International Review of Administrative Sciences*, Nr. 2, Vol. 74, Juni 2008, S. 325-341.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18./19. Oktober 2008: Erfolgsboni helfen kaum, S. C4.
- Herzberg, Frederik/Mausner, Bernard/Snyderman, Barbara Bloch*, 1959: *The Motivation to Work*. 2. Aufl. New York: Wiley.
- Herzberg, Frederik*, 1987: One more Time: How do you motivate Employees, in: *Harvard Business Review*, September – October 1987, S. 5.
- Järvalt, Jane/Randma-Liiv, Tiina/Sarapuu, Külli*, 2008: The case of no central HR strategy, vorgelegt auf der EGPA-Konferenz in Rotterdam am 3.9.2008, <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/rotterdam/Jarvalt-Randma&Sarapuu2008.pdf>, Stand: 9.9.2008.
- Kathke, Leonhard*, 2006: Leistungsfeststellung als Grundlage leistungsorientierter Besoldung, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR)*, Nr. 11/2006, S. 357-368.
- Kellough, Edward/Nigro, Lloyd G.*, 2002: Pay for Performance in Georgia State Government: Employee Perspectives, on Georgia Gain after Five Years, in: *Review of Public Personnel Administration*, Nr. 22 (2), S. 146-166.
- Kellough, Edward/Nigro, Lloyd G.*, 2006: Dramatic Reform in the Public Service: At-Will Employment and the Creation of a New Public Workforce, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Nr. 16 (3), S. 447-466.
- Kleinbeck, Uwe*, 2004: Die Wirkung von Zielsetzungen auf die Leistung, in: *Schuler, Heinz* (Hrsg.), *Beurteilung und Förderung beruflicher Leistung*, 2. Auflage, Göttingen/Bern/Toronto/Seattle: Hogrefe, S. 305, S. 220ff.
- König, Klaus/Reichard, Christoph* (Hrsg.), 2007: *Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur*, Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Litschen, Kai/Kratz, Felix/Weiß, Jens/Zempel, Claudia*, 2006: *Leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst*, Heidelberg/München/Landsberg/Berlin: Jehle Rehm.
- Lorse, Jürgen*, 2005: Führungskräfte des Bundes im Spiegel dienstlicher Beurteilungen – eine vergleichende Studie, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht*, Heft Nr. 4/2005, S. 110.
- Lorse, Jürgen*, 2008: Personalentwicklung im Abseits aktueller dienstrechtlicher Reformüberlegungen, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht*, Nr. 5/2008, S. 145-158.
- Marsden, David/Richardson, Richard*, 1994: Performing for Pay? The effects of „Merit Pay“ on Motivation in a Public Service, in: *British Journal of Industrial Relations*, Nr. 32 (2), S. 243-261.
- Mercer Human Resource Consulting, 2004: Evaluation of the PMDS in the (Irish Civil Service), Dublin, http://www.bettergov.ie/attached_files/upload/publications/PMDS%20Evaluation%20Report.pdf, Stand: 23.10.2008.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 2003: *Arbeidsmarktmonitor Rijksdienst 2003*, Arbeidsmarktonderzoek Managers, Den Haag.
- Nerdinger, Friedemann W.*, 2008: Unternehmensschädigendes Verhalten erkennen und unterbinden, Göttingen: Hogrefe.
- OECD*, 2005: *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*, Paris, OECD (Kurzfassung in Deutsch abzurufen unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/47/26/35550279.pdf>, Stand: 24.10.2008).
- Pearce, Jone L./Perry, James L.*, 1983: Federal Merit Pay: A Longitunal Analysis, in: *Public Administration Review*, Nr. 43(4), S. 315-325.
- Pechstein, Matthias*, 29.6.2005: Wie können die Länder ihre neuen beamtenrechtlichen Kompetenzen nutzen?, Vortrag auf dem Workshop „Leistungsorientierung im Öffentlichen Dienst – Erfahrungsaustausch zu Reformansätzen in Europa, Sächsisches Staatsministerium des Innern, Dresden.
- Perry, James L./Wise, Lois, R.*, 1990: The Motivational Basis of Public Service, in: *Public Administration Review*, Nr. 50(3), S. 367-373.
- Perry, L.James/Hondeghem, Annie* (Hrsg.), 2008: *Motivation in Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher*, 2006: Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies, in: *Journal of Public Administration Research und Theory*, Nr. 1, S. 25-45.

- Regierungskommission Zukunft des Öffentlichen Dienstes* – Öffentlicher Dienst der Zukunft, 2003: Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission (die so genannte Bull-Kommission), Düsseldorf: Januar 2003.
- Senior Civil Service*, HR Practitioners Guide to SCS Reward, Benefit and Recruitment, London: 2007/2008.
- Schuler, Heinz*, 2004: Der Funktionskreis „Leistungsförderung“ – eine Skizze, in: *Schuler, Heinz* (Hrsg.), *Beurteilung und Förderung beruflicher Leistung*, 2. Auflage, Göttingen/Bern/Toronto/Seattle: Hogrefe, S. 305.
- Strober, Jackman*, 2005: Fear of feedback, *Harvard Business Review*, Appraising Employee Performance, Boston: Harvard Business School.
- van der Parre, Peter*, Het hebben en houden van managers, <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/1113/vanderParre.pdf>, Stand: 22. 10.2008.
- Wawoe, Kilian*, 2008: Variabele beloningen werken niet, in: *Volkskrant* vom 24. Oktober 2008, S. 7; die einzelnen Stellungnahmen der Wissenschaftler und Personalberater sind auf <http://www.topsalaris.nl> (Stand: 24.10.2008) zu finden

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Christoph Demmke, Professor of Comparative Administration, European Institute of Public Administration, P.O. Box 1229, 6201 BE Maastricht (NL)
E-Mail: c.demmke@EIPA-nl.com

Gerhard Hammerschmid/Renate E. Meyer/
Isabell Egger-Peitler

Das Konzept der Public Service Motivation –

Status Quo der internationalen Diskussion und erste empirische Evidenzen für den deutschsprachigen Raum

Zusammenfassung

Das Konzept der Public Service Motivation (PSM) fokussiert auf die spezifischen Beweggründe und Motivationen, die für öffentlich Bedienstete charakteristisch sind und untersucht, welche Implikationen dies für zentrale Fragestellungen des Public Management wie etwa Arbeitszufriedenheit, Organizational Commitment, Anreizsysteme oder generell die Performance öffentlicher Verwaltungen, hat. Ursprünglich für den angelsächsischen Raum entwickelt, gewinnen diese Fragestellungen zunehmend auch in Europa an Relevanz. Für den deutschsprachigen Raum liegen derzeit noch keine international anschlussfähigen Ergebnisse vor. Der vorliegende Beitrag präsentiert erste empirische Evidenzen aus Österreich und verortet diese in der internationalen PSM-Forschung. Die grundsätzliche Eignung des Konzeptes und mögliche Anwendungen in der deutschsprachigen Public Management-Forschung stehen dabei im Vordergrund.

Schlagworte: Motivation, Personalmanagement, öffentlicher Dienst, Anreizsysteme, Public Management

Abstract

Public Service Motivation – Status Quo of international research and first empirical evidences from the German-speaking context

The Public Service Motivation (PSM) concept focuses on the specific motivations of public servants and analyses implications for central questions of public management such as employee satisfaction, organizational commitment, reward preferences or organizational and individual performance. Although originally conceptualized for the Anglo-Saxon context, the concept has increasingly been applied in European public administration contexts. For Germany, no empirical results are yet available. This article presents first empirical evidences from Austria and locates them in international PSM-research. The general appropriateness of this concept and possible applications for public management research in the German-speaking context are the main focus of this paper.

Key words: Motivation, human resource management, civil service, incentive systems, public management

1. Einleitung

Geänderte Rahmenbedingungen, gestiegene Unzufriedenheit mit der eigenen Arbeitssituation, aber auch negative Rückmeldungen von wichtigen Stakeholdern und der Öffentlichkeit machen es für öffentlich Bedienstete zunehmend schwieriger, sich mit den traditionellen Rollenbildern eines Beamten zu identifizieren. Dennoch zeigt sich eine erhebliche Persistenz eben dieser spezifischen Werthaltungen und Orientierungen wie z.B. die Orientierung am Gemeinwohl, der Dienst am Bürger oder eine hohe Relevanz von Professionalität, Objektivität und politischer Unabhängigkeit für das Selbstverständnis der öffentlich Bediensteten. Die Beobachtung, dass mit einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst

eine besondere Art der Arbeitsmotivation einhergeht, ist keineswegs neu (vgl. z.B. *Merton* 1940; *Downs* 1967; *Ellwein/Zoll* 1973; *Luhmann/Mayntz* 1973; *Bosetzky* 1988), allerdings geriet diese Erkenntnis insbesondere im Gefolge der New Public Management-Diskussionen und Reformen in den 90er Jahren zu Gunsten der hier dominierenden Rational und Public Choice-Theorien mit ihren Annahmen betreffend utilitaristisches Vorgehen und instrumentelle Rationalität ins Hintertreffen. Die Annahmen, dass die Maximierung von Budgets, Macht, öffentlichem Ansehen und Gehalt (vgl. *Niskanen* 1971; *Dunleavy* 1985) die primären Beweggründe des Handelns öffentlicher Bediensteter sind und die Angleichung der Beschäftigungsverhältnisse und Anreizstrukturen an jene der Privatwirtschaft einen viel versprechenden Weg zur Modernisierung des öffentlichen Sektors darstellt (vgl. z.B. *OECD* 2005), sind Ergebnisse dieser neuen Sektorlogik. Institutionen-ökonomischen Ansätzen wird allerdings vorgeworfen, an ihre Grenzen zu stoßen, wenn es darum geht, das in vielen Forschungsarbeiten konstatierte intrinsisch motivierte Verhalten sowie ein besonderes Ethos öffentlich Bediensteter (vgl. *Frederickson* 1997; *Perry/Wise* 1990; *Frey/Osterloh* 2002) zu erklären.

Die Diskussion eines spezifischen „Beamtenethos“ ist nun durchaus kein kontinental-europäisches Phänomen, sondern findet sich gleichermaßen in anderen Verwaltungskulturen, beispielsweise als Public or Civil Service Ethos in Großbritannien (vgl. *Chapman/O’Toole* 1995; *Horton* 2008; *Dillman* 2007; *Vandenabeele/Horton* 2008) oder in der „ethique du bien commun“ in Frankreich (vgl. *Chanlat* 2003) und wurde von der *OECD* (1996) unter dem Begriff „public service ethos“ auf supranationaler Ebene thematisiert. Neoinstitutionalistische Ansätze (vgl. *Greenwood/Oliver/Suddaby/Sahlin* 2008; *Walgenbach/Meyer* 2008) argumentieren mit den spezifischen institutionalistischen Gefügen (wie dem öffentlichen Sektor) je eigenen Logiken (vgl. *Friedland/Alford* 1991), in welche die Mitglieder sozialisiert werden, an deren „Logik der Angemessenheit“ (*March/Olsen* 1989) sie ihr Verhalten orientieren und aus denen sie ihre sozialen Identitäten konstituieren (vgl. *du Gay* 2000; *Meyer/Hammerschmid* 2006a; 2006b). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt das in Nordamerika von *James Perry* entwickelte Konzept einer aus vier unterschiedlichen Dimensionen zusammen gesetzten „Public Service Motivation“ (PSM) (vgl. z.B. *Perry/Wise* 1990; *Perry* 1996 und 1997), deren Existenz in einer Reihe von empirischen Untersuchungen bestätigt wurde und das – nicht zuletzt aufgrund vielfacher Ernüchterungen nach einer Dekade NPM-inspirierter Reformen – in den letzten Jahren stark an Popularität gewonnen hat. Einflussfaktoren auf eine solche PSM und insbesondere ihre Relevanz etwa für Engagement und Commitment, individuelle und organisatorische Leistung sowie vielfältige weitere Aspekte des HRM wie Arbeitszufriedenheit oder Anreizgestaltung, werden gegenwärtig international intensiv diskutiert (vgl. z.B. *Brewer/Selden/Facer* 2000; *Alonso/Lewis* 2001; *Kim* 2005; *Wright/Pandey* 2005; *Mann* 2006; *Moynihan/Pandey* 2007a, 2007b; *Grant* 2008, *Pandey/Wright/Moynihan* 2008; *Perry/Hondeghem* 2008a oder die Special Issues von *Public Policy and Administration* 2006 sowie *International Public Management Journal* 2008).

Wertbehaftete kulturelle Konzepte wie jenes der PSM sind nicht ohne Weiteres in andere sozio-historische Kontexte exportierbar. Nicht zuletzt aufgrund der starken konzeptionellen Verankerung in der US-amerikanischen Kultur und den Spezifika des dortigen öffentlichen Sektors ist die Anwendbarkeit des Konzeptes im europäischen Kontext nicht selbstverständlich. Im Einklang mit einer Vielzahl an Studien betreffend die „Übersetzung“ von Konzepten (ein Überblick findet sich z.B. in *Sahlin/Wedlin* 2008) belegen jüngere Forschungsergebnisse nicht nur, dass sich die Übertragbarkeit auf den europäi-

schen Kontext als schwierig erweist, sondern zeigen auch deutlich, dass selbst innereuropäisch erhebliche Differenzen existieren (vgl. z.B. *Horton/Hondeghem* 2006; *Vandenabeele/Scheepers/Hondeghem* 2006; *Vandenabeele/Horton*. 2008; *Vandenabeele/van de Walle* 2008; *Horton* 2008).

Während für eine Reihe von europäischen Staaten (z.B. Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, die Niederlande, UK) bereits empirische Befunde vorliegen, sind entsprechende Untersuchungen im deutschsprachigen Raum bislang eher rar (als Ausnahmen vgl. z.B. *Ritz* 2007 und *Egger-Peitler/Hammerschmid/Meyer* 2007); für Deutschland selbst liegen noch keine empirischen Befunde vor. Der vorliegende Beitrag greift dieses Forschungsdefizit auf und präsentiert Ergebnisse einer ersten Anwendung des PSM-Konzeptes im österreichischen Verwaltungskontext.¹ Da die regionale Verwaltungsebene gerade in der deutschsprachigen Verwaltungslandschaft als Vorreiter der Verwaltungsreformen im Sinne des Neuen Steuerungsmodells gilt, wurde ein Zugang auf dieser Ebene gewählt. Neben der konkreten Ausprägung einer Public Service Motivation im spezifischen Kontext der Stadt Wien gehen wir insbesondere der Frage nach, von welchen soziodemographischen Faktoren diese Ausprägung im Vergleich zu anderen internationalen Studien beeinflusst wird. Des Weiteren werden Zusammenhänge der einzelnen PSM-Dimensionen mit einem ähnlich gelagerten zentralen Konzept – dem der extrinsischen, intrinsischen und altruistischen Motivation – sowie mögliche Implikationen auf die Einschätzung bzw. Akzeptanz unterschiedlicher Anreize untersucht. Im Rahmen dieses Beitrages werden erste Forschungsergebnisse deskriptiv dargestellt und vor dem Hintergrund internationaler Ergebnisse diskutiert ohne bestimmte Hypothesen zu testen. Den Abschluss bildet eine kurze Einschätzung zukünftiger Perspektiven der PSM-Forschung insbesondere im deutschsprachigen Raum.

2. Das Konzept der Public Service Motivation in der internationalen Verwaltungsforschung

Generell wird unter PSM „the individual predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions“ verstanden (*Perry/Wise* 1990, S. 368). *Perry* und *Wise* differenzieren in ihrem die akademische Diskussion stark prägenden Ansatz zwischen rationalen, normenbasierten und affektiven Komponenten dieser spezifischen Motivation. PSM als spezieller Typus der Motivation findet sich, so die Grundannahme, unabhängig von Politikfeld oder Ebene, im gesamten öffentlichen Sektor.

Diese ursprüngliche Definition von *Perry* und *Wise* wurde von einigen Autoren weiterentwickelt. *Rainey* und *Steinbauer* (1999, S. 20) beispielsweise charakterisieren PSM als „a general altruistic motivation to serve the interests of a community of people, a state, a nation or humankind“ und erweitern die ursprüngliche Definition um schwierig greifbare Aspekte wie den Staat oder die Menschheit. Ähnlich sehen auch *Brewer* und *Selden* (1998, S. 417) PSM als „the motivational force that induces individuals to perform public service“, und attestieren eine grundsätzliche Anwendbarkeit und Gültigkeit des Konzeptes auch außerhalb des öffentlichen Sektors. Für Europa konkretisiert etwa *Vandenabeele* (2007, S. 547) PSM als „belief, values and attitudes that go beyond self-interest or organizational interest, that concern the interest of a larger political entity and that induce, through public interaction, motivation for targetted action“. In einem aktuellen Sammelband bestätigen *Perry* und *Hondeghem* die Heterogenität des Konzeptes. Sie

betonen, dass „the meaning of public service motivation varies across disciplines and fields, but its definition has a common focus on motives and action in the public domain that are intended to do good for others and shape the wellbeing of society“ (2008b, S. 3).

Unabhängig von solchen definitorischen Unterschieden wird PSM allgemein als multidimensionales Konstrukt konzeptualisiert. Aufbauend auf *Knoke* und *Wright-Isaks* (1982) analytischer Unterscheidung von drei unterschiedlichen motivationalen Kategorien – rational, normenbasiert und affektiv – differenziert *Perry* (1996, 1997) vier Dimensionen:

- (1) Die erste Dimension – die Attraktivität von Politik und Politikberatung – fällt in die Kategorie der rationalen, an eigener Nutzenmaximierung orientierten Motive und untersucht, inwieweit sich öffentlich Bedienstete durch ein besonders hohes Interesse am politischen Geschehen auszeichnen und inwieweit sie durch die Möglichkeiten der Politikmitgestaltung bzw. durch die Nähe zum politischen Geschehen motiviert werden.
- (2) Die zweite Dimension, ein normenbasiertes Motiv, betrachtet, inwieweit eine Orientierung am Gemeinwohl und an einer gesellschaftlichen Verantwortung Bestandteil der beruflichen Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung ist. Der Wunsch, dem öffentlichen Interesse zu dienen oder Loyalität gegenüber dem Staat sind hierbei zentrale Faktoren.
- (3) Stehen in den ersten beiden Dimensionen eigene Interessen bzw. gesellschaftliche Normen des Staates und der Gesellschaft als Ganzes im Vordergrund, so bezieht sich die dritte, ebenfalls normenbasierte Dimension – soziales Mitgefühl – vornehmlich auf eine individuell empfundene Verpflichtung, die Lebensumstände anderer Menschen zu verbessern.
- (4) Die vierte Dimension – Uneigennützigkeit / Altruismus – wird den affektiven Motiven zugerechnet und fokussiert auf die Bereitschaft, sich uneigennützig und unabhängig von externen Normen und Erwartungen für Mitmenschen einzusetzen.

Diese vier unterschiedlichen Dimensionen werden im ursprünglichen Konzept nach *Perry* aufbauend auf einer Faktorenanalyse anhand von 24 Items gemessen (vgl. Appendix 1), welche allerdings in späteren Studien nur äußerst selten vollumfänglich zum Einsatz kommen (für einen Überblick vgl. *Wright* 2008). Darüber hinaus ist die Relevanz der einzelnen Dimensionen und insbesondere der Items in unterschiedlichen Verwaltungskulturen in Frage zu stellen. Daher entwickelten zahlreiche Autoren – aufbauend auf erweiterte Konzept-Definitionen oder um die kulturelle Resonanz des Konzeptes im je spezifischen Kontext zu verbessern – eigene Items oder zusätzliche Dimensionen (vgl. z.B. *Cerese/Farinella* 2006; *Steijn* 2008; *Vandenabeele* 2008a), während in vielen anderen Untersuchungen das Konzept aufgrund hoher Korrelationen zwischen einzelnen Dimensionen auf die Messung von lediglich drei Dimensionen sowie wesentlich weniger Items beschränkt wurde. Somit erschweren erhebliche Unterschiede sowohl in der Terminologie als auch in der Konzeptualisierung und Auswahl einzelner Dimensionen sowie unterschiedlicher Items zur Messung dieser Dimension die Interpretierbarkeit der Ergebnisse (vgl. *Wright* 2008) und damit auch – trotz einer Vielzahl einzelner Länderstudien – die vergleichende Einbettung dieser Studien.

Ein weiterer Aspekt, der insbesondere im Kontext vergleichender Forschung discussionsbedürftig ist, ist die Frage, inwieweit sich die vier Dimensionen zu einem umfassenden PSM-Score aggregieren lassen. Obgleich *Perry* in seinen frühen Studien (1996 und

1997) darauf hinwies, dass die vier Dimensionen je besondere Aspekte der Public Service Motivation erfassen und daher individuell untersucht werden sollten, ist die Aufsummierung der Einzelscores oder die Ermittlung eines arithmetischen Mittels zur gängigen Vorgangsweise geworden (vgl. z.B. *Brewer/Selden* 2000; *Alonso/Lewis* 2001; *Kim* 2005; *Camilleri* 2006; *Moynihan/Pandey* 2007a, 2007b), was insbesondere in Kontexten, in denen die einzelnen Dimensionen in unterschiedliche Richtungen weisen oder unterschiedliche Antezedenten oder Effekte haben, problematisch ist.

Ungeachtet dieser Heterogenität liegt den Untersuchungen zumeist die Annahme zugrunde, dass sich Beschäftigte im öffentlichen Dienst, aber auch im Non-Profit Sektor, im Vergleich zu privatwirtschaftlich Beschäftigten durch eine stärkere Ausprägung dieser vier motivationalen Faktoren auszeichnen, obgleich zahlreiche Autoren (vgl. z.B. *Rainey* 1982; *Houston* 2000; *Steen* 2008) darauf hinweisen, dass eine Service Motivation und ein Interesse am Gemeinwohl durchaus auch im For-Profit Bereich relevant sind bzw. durch die Bilanzierungsskandale und die Finanzkrise sowie den Vormarsch von Konzepten wie Corporate Citizenship oder Corporate Social Responsibility zunehmend relevant werden. *Brewer und Seldon* (1998, S. 417) beispielsweise beklagen, die starke Fokussierung der PSM-Forschung auf den öffentlichen Sektor "obscured the universal nature of PSM and led some scholars to believe it promotes a false, harmful dichotomy between the sectors". Auch für den Fall, dass klare Unterschiede zwischen den Sektoren existieren, bleibt offen, ob Menschen mit einer höheren PSM sich generell stärker dem öffentlichen Sektor zuwenden, oder ob die jeweilige PSM das Ergebnis der beruflichen Sozialisation ist. So bestätigen empirische Studien wie beispielsweise jene von *Houston* (2000) zwar, dass Beschäftigte im öffentlichen Sektor in einem größeren Ausmaß intrinsisch motiviert sind als privatwirtschaftlich Beschäftigte, die stärker auf extrinsische Faktoren wie Einkommen oder kürzere Arbeitszeit ansprechen. Der Autor betont aber auch, dass beide Mitarbeitergruppen sinnhafte Arbeit als den wichtigsten Motivator bezeichnen und schlussfolgert, dass sich die beiden Gruppen weniger durch ihre motivationalen Prädispositionen unterscheiden, sondern sich vielmehr an die in ihren Arbeitskontexten jeweilig vorfindbaren Realitäten anpassen. Ähnlich der Untersuchung von *Boyne* (2002), der nur wenige seiner Hypothesen betreffend sektorspezifische Unterschiede bestätigen kann, ergab auch die Studie von *Buelens und van den Broeck* (2007; siehe auch *Bozeman/Rainey* 2000) in Belgien, dass die Hierarchieebene, also der Unterschied zwischen Führungskräften und Nicht-Führungskräften, einen deutlich stärkeren Einfluss auf die motivationale Disposition besitzt als der Sektor. In welchem Ausmaß es sich bei der PSM also um ein Spezifikum des öffentlichen Sektors handelt bzw. inwieweit der gesamte öffentliche Sektor hier einheitlich behandelt werden kann, ist nach wie vor ungeklärt.

3. Kontext der Studie und empirisches Untersuchungsdesign

Die vorliegende Studie basiert auf einer spezifisch in Hinblick auf PSM konzipierten Mitarbeiterbefragung in der Stadt Wien. Als eines von neun Bundesländern, die mit Abstand größte Kommune Österreichs und gleichzeitig Bundeshauptstadt nimmt Wien eine Sonderstellung in der österreichischen Verwaltung ein. Historisch gewachsen und bedingt aufgrund dieses besonderen Status, verfügt die Stadt Wien über einen hochkomplexen und weitläufigen Verwaltungsapparat, der für die Erledigung eines breiten Aufgabenspektrums in einer Stadt mit rund 1,68 Millionen Einwohnern und 28.000 Mitarbeitern in

der Kernverwaltung (weitere 41.000 Mitarbeiter sind in diversen Ausgliederungen beschäftigt) verantwortlich zeichnet. Dieses vielfältige Leistungsspektrum der Stadt Wien, das von Bildung, Forschung, Gesundheit über Kultur, Tourismus, Wirtschaft, bis hin zu Aufgaben wie Stadtentwicklung, Infrastruktur, Verkehr, Wohnen und Umweltschutz reicht, wird derzeit von 62 Magistratsabteilungen und 23 städtischen Bezirksämtern bewältigt. Je nach Zuständigkeiten reichen die Mitarbeiterzahlen in den einzelnen Magistratsabteilungen von lediglich 14 bis hin zu über 5.500 Mitarbeitern, was die Heterogenität und Komplexität des Verwaltungsapparates verdeutlicht.

Aufbauend auf eine umfassende Organisationsanalyse wurde Ende der 1990er-Jahre in starker Anlehnung an das Neue Steuerungsmodell ein grundlegender Strukturwandel initiiert. In Form eines strategischen Konzeptes wurde der „Wiener Weg der Verwaltungsmodernisierung“ konzipiert. Zentral ist dabei das Bekenntnis der Stadt zu einem fundamentalen Wandel von einer klassischen obrigkeitsstaatlichen Verwaltung hin zu einem „modernen Dienstleistungskonzern mit sozialer Verantwortung“ (Theimer 1999). Als Eckpfeiler der Reform haben sich in den letzten Jahren die Implementierung zahlreicher betriebswirtschaftlicher Instrumente, eine dezentrale Ressourcenverantwortung in den Magistratsabteilungen sowie eine verbesserte strategische Steuerung durch Kontraktmanagement und Controlling herauskristallisiert.

Daten

Die vorliegende Studie basiert auf einer onlinebasierten Mitarbeiterbefragung, die im Juni 2007 durchgeführt wurde. Der Link zu einem Online-Fragebogen wurde per Mail an 5.695 Bedienstete aus 14 ausgewählten Magistratsabteilungen sowie einem Betrieb mit eigenem Rechnungskreis versandt. Zusätzlich wurden 500 Fragebögen in Papierform, mit der Bitte um Vervielfältigung nach Bedarf, an eine dieser Magistratsabteilungen (Kindergärten) verschickt, da hier nur wenige Mitarbeiter über einen PC verfügen. Die Mitarbeiter wurden von ihren direkten Führungskräften über die Befragung informiert und zur Teilnahme aufgefordert, was nicht zuletzt ein Grund für die zufrieden stellenden Rücklaufquoten ist.

Die Auswahl der Magistratsabteilungen hatte zum Ziel, ein möglichst breites Spektrum an Kriterien abzudecken, die sich in Vergleichsstudien als relevant für die PSM erwiesen hatten. Daher umfasst das Sample Mitarbeiter aus allen Funktionsgruppen und Dienstgraden, deckt unterschiedliche Aufgabenbereiche (Infrastruktur, Soziales, Kultur, Rechtsangelegenheiten) ab, umfasst zudem neben der Kernverwaltung auch teilautonome Betriebe sowie interne und externe Leistungserbringung. Der Fragebogen gliederte sich in vier Bereiche, welche in 67 offenen wie auch geschlossenen Fragen abgedeckt wurden: (a) Public Service Motivation, (b) Arbeitszufriedenheit und Anreizstrukturen, (c) Verwaltungsreform und Einsatz von Managementinstrumenten sowie (d) Informationen zur Person. Ein Pretest wurde mit der Unterstützung von 20 Nachwuchsführungskräften der Stadt Wien durchgeführt.

Von den insgesamt 5.695 Mitarbeitern, die den Link zur Online-Umfrage erhalten hatten, retournierten 2.070 den Fragebogen online. Gemeinsam mit weiteren 1.215 Fragebögen in Papierform führte dies zu einem Gesamtsample von 3.285 befragten Mitarbeitern. Die Ermittlung einer Gesamt-Rücklaufquote ist nicht möglich, da im Bereich der Kindergärten die Grundgesamtheit jener Personen, die die Papier-Form des Fragebogens

erhalten haben, nicht bekannt ist.² Eine deskriptive Statistik der soziodemographischen Merkmale des Samples findet sich in Appendix 2.

PSM Operationalisierung

Ausgehend von der ursprünglichen Konzeptualisierung nach *Perry* wurden alle vier Dimensionen in die Untersuchung aufgenommen. Die Operationalisierung erfolgte anhand von 15 Items (politische Motivation 3 Items, Gemeinwohlinteresse und gesellschaftliche Verantwortung 4 Items, soziales Mitgefühl 5 Items sowie Uneigennützigkeit und Altruismus 3 Items) (vgl. Appendix 1). Bei der Auswahl der Items wurde – wie in anderen europäischen Untersuchungen (vgl. z.B. *Cerese/Farinella* 2006; *Steijn* 2008; *Vandenabeele* 2008b) – versucht, dem spezifischen kulturellen Kontext Rechnung zu tragen. So sind beispielsweise Begriffe wie „Patriotismus“ oder „Aufopferung“ im österreichischen Kontext weit weniger positiv besetzt als dies im US-amerikanischen der Fall ist, während für andere Begriffe wie beispielsweise „community“ kein passendes Äquivalent existiert. Gemessen wurde anhand einer 6-stelligen Skala (1= völlige Zustimmung, 6= völlige Ablehnung). Die interne Konsistenz der aus unterschiedlichen Items zusammengesetzten Dimensionen wurde mithilfe der Cronbach Alpha-Werte ermittelt.

4. Empirische Evidenzen einer Public Service Motivation in der öffentlichen Verwaltung Wiens

4.1. Ausprägung der Public Service Motivation vor dem Hintergrund internationaler Ergebnisse

Tabelle 1 zeigt die deskriptiven Statistiken (Mittelwert und Standardabweichungen) für den mittels Durchschnittswerten errechneten PSM-Gesamtwert sowie für jede einzelne der Dimensionen, Cronbach-Alpha (in Klammern) sowie die Korrelationen (spearman-rho) zwischen den Dimensionen. Die Cronbach Alpha-Werte, die angeben, inwieweit die jeweilige Gruppe von Items als Messung einer Dimension betrachtet werden kann, sind – insbesondere in den Dimensionen der politischen Motivation sowie des Gemeinwohlinteresses – eher durchschnittlich bis gering, was als ein Indiz für gewisse Probleme der Übertragbarkeit des Konzeptes gewertet werden kann.

Tabelle 1: Ausprägung der Public Service Motivation

Variable	Mittelwert ³	S.D.	1	2	3	4
PSM Gesamtwert	3,2882	,61353				
1 Politische Motivation (PM) (3 items)	3,7853	,99576	(,566)			
2 Gemeinwohlinteresse (PI) (4 items)	2,7008	,76451	,010 n.s.	(,455)		
3 Soziales Mitgefühl (C) (5 items)	3,2300	,92888	,295**	,284**	(,756)	
4 Uneigennützigkeit (SS) (3 items)	3,4371	,93540	,073**	,415**	,377**	(,612)

* $p \leq .05$ ** $p \leq .01$, spearman-rho

N von 3236 bis 3270 je nach Variable

Was die Einzeldimensionen anlangt, fällt das im Vergleich zu den übrigen Dimensionen relativ hohe Gemeinwohlinteresse (2,70 auf unserer 6-teiligen Skala, auch mit vergleichsweise geringerer Standardabweichung) sowie die kaum ausgeprägte politische Motivation (3,78 auf der 6-teiligen Skala; allerdings höhere Standardabweichung) auf. Die international vielfach angenommene politische Motivation öffentlich Bediensteter scheint sich für die Stadt Wien kaum zu bestätigen. Im Gegenteil scheinen die Ergebnisse der Stadt Wien vielmehr die Ergebnisse jener österreichweiten Erhebungen (vgl. *Meyer/Hammerschmid* 2006a, 2006b) zu bestätigen, die Objektivität, Unabhängigkeit und politische Neutralität als zentrale Werte der Beamtenidentität bzw. des Beamtenethos in Österreich zeigen. Eine Korrelation der vier Dimensionen miteinander macht eine weitere Schwierigkeit der PSM-Forschung deutlich: Die Aggregation der vier Dimensionen zu einem umfassenden PSM-Score ist nur dann unproblematisch, wenn die vier Dimensionen auch zu einem gemeinsamen Konstrukt beitragen. Die Korrelationen weisen zwar tendenziell in die gleiche Richtung, aber insbesondere die nicht signifikante Beziehung zwischen beiden oben bereits diskutierten Dimensionen politische Motivation und Gemeinwohlinteresse lässt die Sinnhaftigkeit eines Gesamtscores zweifelhaft erscheinen und spricht für eine differenzierte Betrachtung. Insgesamt scheinen – zumindest im empirischen Kontext unserer Studie – einander die drei nicht-politischen Dimensionen deutlich näher zu stehen.

Eines der Ziele dieser Untersuchung ist es, Österreich in Bezug auf die PSM-Forschung im internationalen Kontext zu verorten. Wie bereits im konzeptionellen Teil erläutert, erschweren allerdings die unterschiedlichen empirischen Designs die Vergleichbarkeit der Untersuchungen erheblich. Ein erster Vergleich der vorliegenden Ergebnisse mit Vergleichsuntersuchungen in Belgien, Italien, Malta, den Niederlanden und der Schweiz (vgl. *Vandenabeele/Horton* 2008) weist auf einige Besonderheiten der PSM in Wien hin: Einerseits ein besonders stark ausgeprägtes Gemeinwohlinteresse und andererseits eine vergleichsweise geringe Ausprägung der übrigen drei PSM-Dimensionen. Vor dem Hintergrund einer ausgeprägten kontinentaleuropäischen legalistischen Verwaltungstradition erscheint diese Differenz plausibel: Für legalistische Verwaltungskulturen wie Österreich und Deutschland wurde vielfach (vgl. z.B. *Mayntz* 1997; *Welan* 1996; *Meyer/Hammerschmid* 2006a, 2006b) ein spezieller „Beamtenethos“ festgestellt, der sich durch ein Selbstverständnis als „Staatsdiener“ und eben eine starke Gemeinwohlorientierung auszeichnet. In Wien wird diese generelle Einstellung noch durch eine ausgeprägte sozialdemokratische Tradition ergänzt. Auffällig ist der Kontrast zwischen der vergleichsweise häufigen Parteimitgliedschaft der Befragten (18,9%) und der relativ geringen politischen Motivation, was den hohen Stellenwert von Objektivität, Unabhängigkeit und politischer Neutralität als zentrale Werte der Beamtenidentität in legalistischen Verwaltungen (vgl. *Ziller* 2003) bestätigt. Die vergleichsweise geringe Ausprägung der Dimensionen „soziales Mitgefühl“ und „Uneigennützigkeit / Altruismus“ ist schwieriger zu interpretieren, könnte allerdings auf generelle Differenzen nationaler Kulturen zurückzuführen sein. So weist etwa Österreich in der bekannten Untersuchung von *Hofstede* (1980) den weltweit zweit-höchsten Maskulinitäts-Wert auf, was eine geringe Relevanz von sozialen Zielen oder dem Wunsch anderen im Arbeitsumfeld zu helfen bedeutet.

Ein erster Blick auf vorhandene US-amerikanische Studien (vgl. z.B. *Brewer/Selden* 2000; *Alonso/Lewis* 2001; *Wright/Pandey* 2005; *Moynihan/Pandey* 2007a, 2007b) lässt für alle vier Dimensionen leicht höhere PSM-Ausprägungen erkennen. Inwiefern dies auf methodische Unterschiede (die meisten Untersuchungen verwenden lediglich einzelne

Items) zurückzuführen ist oder auf eine geringere Eignung dieses US-amerikanischen Konzeptes für den europäischen Kontext hindeutet, lässt sich nicht abschließend beurteilen.

Von Interesse ist auch der Zusammenhang zwischen der konkreten PSM-Ausprägung und spezifischen sozio-demographischen Variablen (vgl. Table 2).⁴ Studien, die den Einfluss unterschiedlicher Variablen bzw. „Antecedents“ auf die Ausprägung der PSM untersuchen (Alonso/Lewis 2001; Houston 2000; Bright 2005; Kim 2005; DeHart-Davis/Marlowe/Pandey 2006; Camilleri 2007; Taylor 2007, 2008; Steijn 2008; eine Kurzzusammenfassung findet sich bei Pandey/Stazyk 2008), lassen vermuten, dass sozio-demographische Faktoren wie Alter, Geschlecht, Religion, Hierarchieebene oder Ausbildungshintergrund die Ausprägung der PSM wesentlich beeinflussen.

Tabelle 2: Abhängigkeit der PSM von soziodemographischen Faktoren

PSM Dimensionen	Ausbildung	Dauer öff. Dienst	Ehrenamt	Parteimitgliedschaft	Alter	Geschlecht	Führungsfunktion	Anzahl MA
PSM Gesamtwert	-,178**	-,055**	,239**	,166**	-,091**	,073**	,133**	-,033
Politische Motivation (PM)	-,188**	-,022	,106**	,134**	-,024	,078**	,073**	-,004
Gemeinwohlinteresse (PI)	-,063**	-,066**	,235**	,108**	-,077**	,125**	,101**	-,038
Soziales Mitgefühl (C)	-,217**	-,038*	,157**	,089**	-,083**	-,030	,108**	-,004
Uneigennützigkeit (SS)	,005	-,028	,159**	,117**	-,066**	,049*	,078**	-,045*

*p ≤ .05 ** p ≤ .01, spearman-rho

N von 2055 bis 2740 je nach Variable

Im Einklang mit internationalen Untersuchungen (vgl. Perry 1997; Bright 2005; Moynihan/Pandey 2007a; Steijn 2008) finden wir, dass ein höherer Ausbildungsgrad in einem signifikant positiven Verhältnis zu PSM steht. Dieser Zusammenhang weist aufgrund internationaler Untersuchungen die höchste Validität auf (vgl. Pandey/Stazyk 2008, S. 103). Auch Alter und Dauer der Beschäftigung im öffentlichen Sektor weisen in unserer Untersuchung einen positiven Zusammenhang mit der PSM auf (allerdings nicht mit der politischen Motivation), wobei aufgrund der nach wie vor vorherrschenden durchgängigen Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Sektor die Korrelation zwischen Alter und Dauer der Beschäftigung sehr hoch ist (.695**), sodass unklar bleibt, ob zunehmendes Alter zu einer höheren Orientierung am Gemeinwohl beiträgt oder ob die berufliche Sozialisation zu diesem Ergebnis führt. Zu einem ähnlichen Ergebnis bezüglich Alter (siehe die Diskussion in Pandey/Stazyk 2008, S.103) kommen beispielsweise Perry (1997), Houston (2000), Camilleri (2007) oder Steijn (2008). Was den Zusammenhang zwischen Geschlecht und PSM betrifft, sind – mit Ausnahme der PSM-Dimension soziales Mitgefühl, die fast durchgängig für Frauen höhere Werte aufweist – die internationalen Befunde uneinheitlich. In unserer Untersuchung ist der PSM-Gesamtscore sowie die Dimensionen politische Motivation, Gemeinwohlinteresse, Uneigennützigkeit/Altruismus signifikant höher bei Männern als bei Frauen. Soziales Mitgefühl ist tendenziell, aber nicht signifikant stärker ausgeprägt bei Frauen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen z.B. Perry (1997), Bright (2005) und Camilleri (2007), zu abweichenden z.B. Steijn (2008), DeHart-Davis, Marlowe und Pandey (2006) finden für Frauen eine starke Ausprägung nicht nur des sozialen Mitgefühls, sondern auch der politischen Motivation. In der Untersuchung von Moynihan und Pandey (2007a) wiederum ist das Geschlecht kein signifikanter Einflussfaktor. Führungskräfte weisen in unserer Untersuchung eine signifikant höhere PSM auf als Beschäftigte ohne Führungsverantwortung (siehe auch Moynihan/Pandey 2007). Die

Befristung des Dienstverhältnisses oder die Größe der Organisationseinheit korrelieren nicht signifikant mit der PSM. Personen mit höherer PSM haben – nicht überraschend – eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit, sich ehrenamtlich und politisch zu engagieren, als Personen mit niedrigeren Scores.

4.2. Mögliche Implikationen der PSM für das Personalmanagement

Praktische Relevanz erhält die PSM-Forschung durch die Frage, inwieweit die Erkenntnisse für das Personalmanagement nutzbar gemacht werden können, insbesondere was etwa die Personalauswahl und die Gestaltung der Anreizsysteme betrifft. Zahlreiche Studien untersuchten in diesem Zusammenhang die Beziehung zwischen PSM und Arbeitszufriedenheit (vgl. *Brewer/Selden* 1998; *Naff/Crum* 1999; *Norris* 2003; *Kim* 2005; *Steijn/Leisink* 2006), organisatorischem Commitment (vgl. z.B. *Crewson* 1997; *Camilleri* 2006; *Cerese/Farinella* 2006; *Taylor* 2008), Anreizpräferenzen (vgl. *Houston* 2000; *Alonso/Lewis* 2001; *Norris* 2003), individueller Leistung (vgl. z.B. *Naff/Crum* 1999; *Alonso/Lewis* 2001; *Frank/Lewis* 2004; *Grant* 2008) und organisatorischer Leistung (vgl. z.B. *Brewer/Selden* 2000; *Kim* 2005). Sollte höhere PSM tatsächlich mit größerem Commitment und höherer Leistung einhergehen, würde die bevorzugte Einstellung von Personen mit hoher PSM per se zu einer verbesserten Sektor-Performance beitragen. Allerdings sind auch hier die bisherigen empirischen Befunde uneindeutig: Während, was die Auswirkungen der PSM auf Verhalten und Leistung der Mitarbeiter anlangt, viele Studien einen positiven Einfluss einer hohen PSM auf das Commitment, die Arbeitszufriedenheit, niedrige Fluktuationsraten und/oder die Produktivität finden (vgl. z.B. *Crewson* 1997; *Naff/Crum* 1999; *Brewer/Seldon* 2000; *Wright* 2003; *Kim* 2005; *Camilleri* 2006; *Ritz* 2007; *Pandey/Wright/Moynihan* 2008; *Vandenabeele/Horton* 2008), sind andere Autoren deutlich skeptischer, ob höhere PSM tatsächlich zu höherem Commitment für die Organisation (vgl. *Bright* 2008) und zu besserer Leistung beiträgt (vgl. z.B. *Alonso/Lewis* 2001; *Mann* 2006). Jüngere Untersuchungen messen die Übereinstimmung zwischen den Werten der Person und der Organisation (person-organization fit) als intermediierende Variable zwischen PSM und Leistung (vgl. z.B. *Steijn* 2008; *Vandenabeele* 2007; *Bright* 2008; *Wright/Pandey* 2008).

Die PSM-Forschung gewinnt aber auch insofern zunehmend an Relevanz als sie an die Diskussion betreffend Gestaltung der Anreizsysteme und hier v.a. an die heute hochaktuelle Debatte um die Zweckmäßigkeit leistungsorientierter Entlohnung anknüpft. Die internationale Personalforschung beschäftigt sich bereits seit längerem mit der Frage, ob Mitarbeiter primär extrinsisch oder intrinsisch motiviert sind. Seit *Herzberg*, *Mausner* und *Snyderman* im Jahr 1959 erstmals ihre Zwei-Faktoretheorie der Arbeitszufriedenheit vorgestellt haben, hat sich dieses Konzept in der Motivationsforschung breit etabliert. Diesem Ansatz liegt die Annahme zugrunde, dass extrinsische (materielle) Faktoren wie Gehalt, Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitsbedingungen oder Status primär als „Hygienefaktoren“ und weniger als Motivatoren dienen. Sie verhindern das Entstehen von Unzufriedenheit, doch ihre Erfüllung bringt nicht gleichzeitig Motivation bzw. Arbeitszufriedenheit mit sich. Im Gegensatz dazu zählen intrinsische (selbstbestimmende) Faktoren wie Anerkennung der Leistung, die Arbeit selbst oder Gestaltungsmöglichkeiten und Autonomie als Motivatoren, die zur Arbeitszufriedenheit beitragen. Die intrinsischen Faktoren wurden in der Folge häufig um einen dritten, altruistischen (ideellen) Faktor er-

weitert, der Auskunft darüber gibt, inwieweit der gesellschaftliche Nutzen der Arbeit als relevant erachtet wird. Insbesondere die altruistische, aber auch die intrinsische Motivation weisen eine deutliche konzeptionelle Nähe zur PSM auf (vgl. z.B. die Diskussion bei Perry/Hondeghem 2008a).

In unserer Studie messen wir extrinsische, intrinsische und altruistische Motivation jeweils anhand von zwei Items,⁵ die aus der Erhebungssystematik des International Social Survey Programms zu Arbeitsorientierung stammen. Tabelle 3 zeigt die deskriptive Statistik, Cronbach Alphas sowie die Korrelationen mit dem PSM Gesamt-Score sowie den einzelnen PSM Dimensionen. Wie aus der internationalen Diskussion zu erwarten war, zeigen die Ergebnisse eine starke Dominanz intrinsischer Motivationsfaktoren, was aber nicht bedeutet, dass die extrinsischen oder altruistischen Faktoren unwichtig wären. Für 95% aller Befragten ist Selbständigkeit bei der Erledigung der Arbeit sehr oder weitgehend wichtig; für fast ebenso viele (94,7%) eine interessante Tätigkeit. Eine ähnlich hohe Bedeutung wie die intrinsische Motivation besitzt die Arbeitsplatzsicherheit (Mittelwert 1,37; SD ,739), die für 91,3% einen sehr hohen oder hohen Stellenwert hat. Demgegenüber fallen die Höhe des Einkommens – für 71,8% aller Befragten sehr oder weitgehend wichtig – und Karrieremöglichkeiten (67,4%), obgleich ebenfalls wichtige Faktoren, in der Relevanz deutlich zurück.

Tabelle 3: Zusammenhang traditioneller Motivationstypen und Public Service Motivation

Variable		Mittelwert	S.D.		PSM	PM	PI	C	SS
1	extrinsisch (2 items)	2,1148	,92391	(,703)	-,110**	-,074**	-,014	-,121**	-,090**
2	intrinsisch (2 items)	1,3148	,53751	(,686)	,073**	,014	,082**	,069**	,038*
3	altruistisch (2 items)	2,0588	1,05508	(,850)	,315**	,030	,213**	,289**	,319**
3	altruistisch (2 items)	2,0588	1,05508	(,850)	,315**	,030	,213**	,289**	,319**

* $p \leq .05$ ** $p \leq .01$, spearman-rho

N von 3074 bis 3132, je nach Variable

Wie erwartet finden wir in unseren Daten eine signifikante und deutlich positive Korrelation zwischen PSM und altruistischer Motivation sowie eine signifikant positive zwischen PSM und intrinsischer Motivation. Die signifikant negative Korrelation zwischen PSM und extrinsischer Motivation bestätigt die Qualität der PSM als alternatives Konzept zu rational-utilitaristischen Konzeptionen der Motivation. Betrachtet man die einzelnen Dimensionen, so wird erneut die besondere Stellung der politischen Motivation deutlich, die mit den anderen drei Dimensionen zwar die negative Korrelation mit extrinsischer Motivation teilt, andererseits aber keinen signifikant positiven Zusammenhang mit intrinsischer und altruistischer Motivation ausweist. Diese Dimension der PSM scheint stärker von den etablierten Konzeptionen der Motivation zu differenzieren und einen originären heuristischen Wert aufzuweisen.

Die Frage der Ausgangslagen der Motivation und geeigneter Anreize hat in den letzten Jahren auch im öffentlichen Sektor stark an Bedeutung gewonnen. Während leistungsabhängige Entlohnungssysteme zunehmend Verbreitung im öffentlichen Sektor finden, gemahnen neuere Forschungsergebnisse zur Vorsicht: intrinsische und extrinsische

Motivation addieren sich nicht auf, sondern interagieren miteinander, insofern als eine Stärkung der extrinsischen Motivation die intrinsische verdrängt (vgl. *Deci* 1975; *Deci et al* 1999; *Frey/Jegen* 2001; *Theuvsen* 2004; *Benz/Frey* 2007). Dieser Effekt wird als „corruption effect of extrinsic motivation“ (*Deci* 1975) oder als „crowding out effect“ (*Frey/Jegen* 2001) bezeichnet. Auf die aktuellen Diskussionen um die Einführung leistungsorientierter Entlohnungssysteme umgemünzt, impliziert dies die Befürchtung, dass solche Entlohnungssysteme, die vorwiegend auf extrinsischen Anreizen basieren, die primär vorhandene PSM verdrängen und so auch den erhofften positiven Effekt auf die Leistungserbringung einbüßen und überdies zu einer „adverse selection“ bei den Bewerbungen führen (vgl. z.B. *Forest* 2008). Abgeleitet von ihren diesbezüglichen Forschungsergebnissen identifizieren *Frey* und *Osterloh* (2005) leistungsorientierte Entlohnungssysteme als einen der wesentlichen Gründe für die Bilanzierungsskandale der vergangenen Jahre und fordern, privatwirtschaftliche Manager wie traditionelle Beamte zu entlohnen: „More importance is to be attributed to fixed pay and strengthening the legitimacy of authorities by procedural fairness, relational contracts, and organizational citizenship behavior“ (2005, S. 96).

Ähnlich geht auch die PSM-Forschung davon aus, dass Mitarbeiter mit einer höheren PSM finanzielle Anreize weniger stark schätzen als die Möglichkeit anderen bzw. der Gesellschaft zu dienen (vgl. *Perry/Wise* 1990; *Crewson* 1997; *Houston* 2000). Empirische Befunde liegen vor allem für den US-amerikanischen Raum vor (vgl. *Alonso/Lewis* 2001; *Houston* 2000; *Norris* 2003) und deuten – wenn auch nicht uneingeschränkt – darauf hin, dass monetäre Anreize für öffentlich Beschäftigte nicht als substanzieller individueller Anreiz wirken und intrinsische Anreize zumindest gleich stark, wenn nicht stärker wirken. Obwohl gemeinhin Übereinstimmung dahingehend herrscht, dass extrinsische Motivation – falsch angewandt – negative Konsequenzen zeitigen kann, gibt es wenige Untersuchungen darüber, welche Anreize öffentliche Bedienstete und hier insbesondere solche mit hoher PSM bevorzugen würden.

Etwas überraschend ergab unsere Untersuchung, dass der verstärkte Einsatz von leistungsorientierter Vergütung bzw. Prämien von einer sehr großen Mehrheit der Befragten (84,4%) befürwortet wird. Insbesondere kürzer in der öffentlichen Verwaltung beschäftigte Mitarbeiter sowie jüngere Mitarbeiter sprechen sich hoch signifikant häufiger dafür aus. Diese Zustimmung zu einer Forcierung leistungsorientierter Vergütung korreliert signifikant mit den drei traditionellen Typen der Motivation: erwartungsgemäß am stärksten mit der extrinsischen (0,133**), aber auch mit der intrinsischen (0,048*) und der altruistischen Motivation (0,056**). Lediglich Mitarbeiter mit einer hohen PSM-Motivation stehen hingegen erwartungsgemäß monetären Anreizen signifikant kritischer gegenüber (-0,064). In Hinblick auf den in der Literatur beschriebenen crowding out Effekt ist auch interessant, dass Mitarbeiter, welche bereits leistungsorientiert entlohnt werden, keinen signifikanten Unterschied in Hinblick auf die unterschiedlichen Arten und Dimensionen der Motivation aufweisen, d.h. dass insbesondere auch keine signifikant geringere intrinsische Motivation zu beobachten ist, wobei allerdings zu beachten ist, dass der variable Anteil in den meisten Fällen nicht übermäßig hoch ist. Public Service Motivation scheint somit auch für die Rezeption von Anreizen und die Ausgestaltung von Anreizsystemen interessante Erkenntnisse zu liefern und neue Chancen einer stärker empirischen Fundierung dieser Fragen zu eröffnen.

5. Schlussfolgerungen und Perspektiven der PSM-Forschung

Die Motivation der Beschäftigten ist eine kritische Variable für den Erfolg einer Organisation und Interesse an der Motivation öffentlich Beschäftigter ist somit zentral für die Public Management Forschung. Obwohl die Annahme einer besonderen Art der Motivation öffentlich Beschäftigter Allgemeingut ist und man gerade in Deutschland gut an das Konzept des Beamtenethos anschließen kann, gab es bis in die 80er Jahre kaum spezifische Theorien und empirische Forschung, die sich explizit mit dieser Frage auseinandersetzen. In den letzten 10 Jahren hat sich das grundlegend verändert. Aufbauend auf das von *Perry* (1996, 1997) entwickelte theoretische Konstrukt einer Public Service Motivation konnte erheblicher Fortschritt insbesondere auch in Hinblick auf eine empirische Fundierung und Erforschung der Motivation öffentlich Beschäftigter erzielt werden.

Das Konzept der PSM fokussiert auf die spezifischen Beweggründe und Motivationen, die für öffentlich Bedienstete charakteristisch sind und bietet gerade in Hinblick auf die stark utilitaristische und instrumentelle Rationalität des New Public Management ein interessantes Alternativmodell zum besseren Verständnis des Verhaltens von öffentlich Beschäftigten. Zentrales Augenmerk der PSM-Forschung liegt auf dem angenommenen – und teilweise auch empirisch bestätigten – positiven Einfluss der PSM auf für den Erfolg öffentlicher Verwaltungen wichtige Faktoren und Verhaltensweisen wie Anreizpräferenzen, Arbeitszufriedenheit, individuelle und organisationale Leistung aber auch integeres, ethisches Verhalten. In Hinblick auf die Verwaltungspraxis stellt sich die Frage geeigneter institutioneller Designs etwa der Rekrutierung und Auswahl sowie Sozialisierung von Mitarbeitern oder der Ausgestaltung motivierender Arbeitsplatzbedingungen und Anreizsysteme.

Der Umfang der vorhandenen PSM-Forschung nähert sich heute einer kritischen Masse, die es zulässt, allgemeinere Zusammenhänge zwischen dem Konzept und interessierenden Variablen zu erkennen und stellt so einen wichtigen Schritt in Richtung einer stärker evidence-based Public Management Forschung dar. Eine zentrale Priorität der gegenwärtigen und insbesondere zukünftigen PSM-Forschung ist nach *Perry* und *Hondeghem* (2008c) das Studium der PSM in unterschiedlichen Kontexten. Umso bedauerlicher erscheint die Tatsache, dass diese Forschungsthematik in Deutschland bisher noch nicht aufgegriffen wurde und noch keinerlei empirische Befunde vorliegen.

Unser Beitrag hat daher auf die Ergebnisse einer ersten empirischen PSM-Untersuchung in Österreich zurückgegriffen, um die Eignung und Relevanz dieses stark angelsächsisch geprägten Konzeptes für den deutschsprachigen Raum zu illustrieren. Bereits beim Forschungsdesign zeigten sich Übersetzungsschwierigkeiten und die Notwendigkeit der Adaption einzelner Fragen. Die Ergebnisse deuten auch darauf hin, dass gewisse Dimensionen und Items besser greifen. So kann ein im Vergleich zu internationalen Untersuchungen eher geringer Cronbach Alpha-Wert (wie auch im Vergleich zu US-Studien generell geringere PSM-Werte) als gewisses Indiz für die US-amerikanische Provenienz gesehen werden. In Hinblick auf die Ausprägung der PSM in der Verwaltung der Stadt Wien zeigen sich interessante Spezifika im internationalen Vergleich, wie etwa eine besonders starke Ausprägung des Gemeinwohlinteresses und eine vergleichsweise kaum akzentuierte politische Motivation. Vor dem Hintergrund einer kontinentaleuropäischen legalistischen Verwaltungstradition mit ihrem spezifischen Beamtenethos und Selbstverständnis als Staatsdiener erscheint dies plausibel. Es bleibt allerdings offen, inwieweit diese PSM Ausprägung spezifisch für Wien ist oder ein generelles Merkmal der deutsch-

sprachigen legalistischen Verwaltungstradition darstellt. Eine Antwort scheint erst im Vergleich mit weiteren Untersuchungen deutscher bzw. österreichischer Verwaltungen möglich. In Hinblick auf die untersuchten sozio-demographischen Faktoren weisen die Ergebnisse im Einklang mit internationalen Studien auf einen positiven Einfluss von Ausbildung und Alter bzw. Dauer der Beschäftigung im öffentlichen Dienst – und somit Sozialisation – und Führungsfunktion auf die Höhe der PSM hin. In Hinblick auf Personalmanagement haben wir im Rahmen des Beitrages lediglich die Relevanz der PSM in Hinblick auf unterschiedliche Motivatoren und Anreize erörtert. Es zeigt sich eine signifikante Korrelation der PSM in Hinblick auf die Einschätzung monetärer und nicht-monetärer Anreize sowie eine eigene heuristische Qualität im Vergleich zum Konzept der intrinsischen bzw. altruistischen Motivation. Public Service Motivation scheint somit auch für die Ausgestaltung von Anreizsystemen interessante Erkenntnisse zu liefern und neue Chancen einer stärker empirischen Fundierung, etwa in Hinblick auf die Einführung leistungsorientierter Entlohnung, zu eröffnen.

Unsere Ergebnisse legen auch nahe, größere Aufmerksamkeit auf die unterschiedlichen Dimensionen der PSM zu legen und deren unterschiedliche Erklärungskraft und Relevanz besser zu verstehen. Insbesondere die politische Motivation scheint hier von besonderem Interesse. Inwieweit bzw. welche Mitarbeiter sich durch die Möglichkeit politischer Mitgestaltung angesprochen fühlen, aber auch die Frage, inwiefern PSM auch im privaten Sektor feststellbar ist, wären interessante Ansätze einer vertiefenden Forschung.

Obwohl an Theorien zur Motivation generell wenig Mangel herrscht, ist PSM in seinem Ursprungsland gegenwärtig ein primär empirisch orientiertes Konzept. Was die vorliegenden empirischen Untersuchungen anlangt, ist allerdings zu beachten, dass die Ausprägungen und Konsequenzen der Public Service Motivation – je nach Kontext und institutionellen Rahmenbedingungen sehr stark variieren, was die Übertragbarkeit der Ergebnisse nur sehr eingeschränkt möglich macht, aber – bei entsprechender Adaption des Konzeptes an den jeweiligen Kontext – gleichzeitig interessante Möglichkeiten für vergleichende Untersuchungen eröffnet. Unser Beitrag hat dabei deutlich die Schwierigkeiten – v.a. methodischer und konzeptioneller Art – solcher internationaler Vergleiche aufgezeigt, die einem umfassenderen Verständnis von PSM entgegenstehen. So erschweren erhebliche Variationen sowohl in der Terminologie als auch in der Konzeptionalisierung und Auswahl einzelner Dimensionen und Items zur Messung dieser Dimensionen die Interpretierbarkeit der Ergebnisse erheblich und damit auch – trotz einer Vielzahl einzelner Länderstudien – die vergleichende Einbettung dieser Studien. Auch angesichts der hohen Dynamik internationaler Forschung zur Thematik PSM und bereits vieler interessanter Ergebnisse scheint es noch ein weiter Schritt bis zu einer wirklichen international vergleichenden PSM-Forschung zu sein.

Appendix 1: Die vier Dimensionen und 24 Items zur Messung der PSM nach Perry (1996)⁶

Items nach Perry 1996	Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung verwendete Items	
Politische Motivation (Attraction to Policy Making)		
Politics is a dirty word. (Reversed)	Das Wort "Politik" hat einen bitteren Beigeschmack	PM1
I don't care much for politicians. (Reversed)	PolitikerInnen sind mir ziemlich gleichgültig.	PM2
The give and take of public policymaking doesn't appeal to me. (Reversed)	Das Eingehen von Kompromissen und Gegengeschäften in der politischen Entscheidungsfindung sagt mir nicht zu.	PM3
Gemeinwohlinteresse und gesellschaftliche Verantwortung (Commitment to the Public Interest)		
I unselfishly contribute to my community.	Ich engagiere mich in hohem Maße gemeinnützig.	PI1
An official's obligation to the public should always come before loyalty to superiors.	Öffentlich Bedienstete sollten primär gegenüber der Öffentlichkeit und nicht gegenüber ihren Vorgesetzten verantwortlich sein.	PI2
Meaningful public service is very important to me.	Mir ist es wichtig, dass der öffentliche Dienst sinnvolle Aufgaben erbringt.	PI3
I would prefer seeing public officials do what is best for the community, even if it harmed my interests.	Ich würde es vorziehen, dass öffentlich Bedienstete das tun, was für die Gemeinschaft das Beste ist, selbst wenn das meinen persönlichen Interessen zuwider läuft.	PI4
It is hard for me to get intensely interested in what is going on in my community. (Reversed)		
Soziales Mitgefühl (Compassion)		
I am highly moved by the plight of the underprivileged.	Die Lebensumstände benachteiligter Gruppen bewegen mich sehr.	C1
To me, patriotism includes seeing to the welfare of others.	Für mich gehört es zu den Pflichten eines jeden Staatsbürgers/einer jeden Staatsbürgerin, sich auch um das Wohlergehen der anderen zu kümmern.	C2
I have little compassion for people in need who are unwilling to take the first step to help themselves. (Reversed)	Ich habe wenig Mitleid mit jenen Bedürftigen, die nicht bereit sind, den ersten Schritt zu tun, um sich selbst zu helfen.	C3
I seldom think about the welfare of people whom I don't know personally. (Reversed)	Ich mache mir um das Wohlergehen mir nicht persönlich bekannter Personen wenig Gedanken.	C4
Most social programs are too vital to do without.	Es gibt nur wenige Sozialprogramme, die ich voll und ganz unterstütze.	C5
It is difficult for me to contain my feelings when I see people in distress.		
I am often reminded by daily events how dependent we are on one another.		
There are few public programs that I wholeheartedly support. (Reversed)		
Uneigennützigkeit/Altruismus (Self-Sacrifice)		
Making a difference in society means more to me than personal achievements	In der Gesellschaft etwas zu bewegen bedeutet mir mehr als persönlicher Erfolg.	SS1
I think people should give back to society more than they get from it.	Die Menschen sollten der Gesellschaft mehr zurückgeben als sie von ihr bekommen.	SS2
I am one of those rare people who would risk personal loss to help someone else.	Ich bin einer der wenigen Menschen, die einen persönlichen Nachteil in Kauf nehmen würden, nur um anderen zu helfen.	SS3
Doing well financially is definitely more important to me than doing good deeds. (Reversed)		
Much of what I do is for a cause bigger than myself.		
Serving other citizens would give me a good feeling even if no one paid me for it.		
I am prepared to make enormous sacrifices for the good of society.		
I believe in putting duty before self.		

Appendix 2: Deskriptive Statistik der soziodemographischen Merkmale des Samples

Geschlecht	74,2 %	weiblich
	25,8 %	männlich
Alter	9,5 %	< 25 Jahre
	17,7 %	25–34 Jahre
	33,5 %	35–44 Jahre
	31,8 %	45–54 Jahre
	8,4 %	> 55 Jahre
Familienstand	20,4 %	alleinstehend
	7,4 %	alleinerziehend
	23,9 %	Partnerschaft ohne Kind
	48,3 %	Partnerschaft mit Kind
Dienstverhältnis	96,1 %	unbefristet
	3,9 %	befristet
Beschäftigungsdauer	16,1 %	0–5 Jahre
	12,7 %	6–10 Jahre
	17,6 %	11–15 Jahre
	14,4 %	16–20 Jahre
	13,5 %	21–25 Jahre
	25,9 %	länger als 25 Jahre
Tätigkeit im privaten Sektor	44,9 %	Ja
Ausbildung	4,5 %	Hauptschulabschluss
	22,2 %	Lehrabschluss
	14,5 %	AHS
	28,8 %	BHS
	8,0 %	Universität
	22,0 %	Sonstige
Führungskraft	18,6 %	JA
Ehrenamt	18,3 %	JA
Parteimitgliedschaft	18,9 %	JA

Anmerkungen

- 1 Die Untersuchung erfolgte im Rahmen eines durch den Jubiläumsfonds der Stadt Wien geförderten Forschungsprojektes „Public Service Motivation – Besonderheiten der Motivation im öffentlichen Sektor und darauf aufbauende Möglichkeiten der Anreizgestaltung im Public Management“. Der besondere Dank der Autoren gilt der Magistratsdirektion der Stadt Wien und insbesondere Frau Mag. *Miksch-Fuchs* (MD – Geschäftsbereich Personal und Revision).
- 2 Obwohl die Studie einen relativ großen Anteil der öffentlichen Verwaltung der Stadt Wien abdeckt, sind die Ergebnisse nicht repräsentativ für die gesamte Stadt Wien. Die Anzahl der Antworten variierte auch zwischen den einzelnen Fragen.
- 3 Je niedriger der Wert (min. 1; max. 6) umso ausgeprägter die Public Service Motivation in dieser Dimension. Ein Wert von 3,5 ist als kaum akzentuierte Public Service Motivation zu interpretieren.
- 4 Die ausgewiesenen Korrelationen lassen erste Einflüsse vermuten, für eine systematische Bestätigung sollen im Rahmen weiterer Auswertungen Regressionsmodelle getestet werden.
- 5 Extrinsische Motivation: Einkommen und Karrieremöglichkeiten; intrinsische Motivation: Arbeitsinhalte und Autonomie; altruistische Motivation: Möglichkeit, anderen zu helfen sowie der Gesellschaft nützlich zu sein (6-teilige Skalierung von 1=sehr wichtig bis 6=überhaupt nicht wichtig).
- 6 „Reversed“: Fragen wurden aus methodischen Gründen bewusst invers formuliert. Für die Interpretation müssen sie umgekehrt interpretiert werden d.h. Ablehnung entspricht hoher PSM.

Literatur

- Alonso, Pablo/Lewis, Gregory B., 2001: Public Service Motivation and Job Performance: Evidence from the Federal Sector, in: *American Review of Public Administration*, 31, S. 363-380.
- Benz, Matthias/Frey, Bruno. S., 2007: Corporate Governance: What can we learn from Public Governance?, in: *Academy of Management Review*, 32, S. 92-104.
- Boetzky, Horst, 1988: Erfassung von Bürokrultur, Berlin: FHSVR.
- Boyne, George A., 2002: Public and Private Management: What's the Difference?, in: *Journal of Management Studies*, 39, S. 97-122.
- Bozeman, Barry/Rainey, Hal, 1998: Organizational Rules and Bureaucratic Personality, in: *American Journal of Political Science*, 42, S. 163-189.
- Brewer, Gene A./Colman Selden, Sally, 1998: Whistle blowers in the federal civil service: new evidence of the public service ethic, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, S. 413-439.
- Brewer, Gene A./Coleman Selden, Sally/Facer II, Rex L., 2000: Individual Conceptions of Public Service Motivation, in: *Public Administration Review*, 60, S. 254-264.
- Bright, Leonard, 2005: Public Employees With High Levels of Public Service Motivation. Who Are They, Where Are They, and What do They Want?, in: *Review of Public Personnel Administration*, 25, S. 138-154.
- Bright, Leonard, 2008: Does Public Service Motivation Really Make a Difference on the Job Satisfaction and Turnover Intentions of Public Employees?, in: *The American Review of Public Administration*, 38, S. 149-166.
- Buelens, Marc/Van den Broeck, Herman, 2007: An analysis of differences in work motivation between public and private sector organizations, in: *Public Administration Review*, 67, S. 65-74.
- Camilleri, Emanuel, 2006: Towards Developing an Organisational Commitment: Public Service Motivation Model for the Maltese Public Service Employees, in: *Public Policy and Administration*, 21, S. 63-83.
- Camilleri, Emanuel, 2007: Antecedents affecting public service motivation, in: *Personnel Review*, 26, S. 356-377.
- Cerese, Francesco Paolo/Farinella, Domenica, 2006: Explorations in Public Service Motivation: The Case of an Italian Revenue Agency, Paper prepared for presentation at the Annual Conference of the European Group of Public Administration, Milan.
- Chanlat, Jean-François, 2003: Le managerialisme et l'éthique du bien commun: la gestion de la motivation au travail dans les services publics, in: *Duvillier, Thibaut/Genard, Jean-Louis/Pireaux, Alexandre: La Motivation Au Travail Dans Les Services Publics*, Paris: L'Harmattan, S. 51-64.
- Chapman, Richard A./O'Toole, Barry J., 1995: The role of the civil service: A traditional view in a period of change, in: *Public Policy and Administration*, 10, S. 3-20.
- Crewson, Philip E., 1997: Public-Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7, S. 499-518.
- Deci, Edward L., 1975: *Intrinsic Motivation*, New York: Plenum Press
- Deci, Edward L./Koestner, Richard/Ryan, Richard M., 1999: A Meta-Analytic Review of Experiments examining the Effects of extrinsic rewards on intrinsic Motivation, in: *Psychological Bulletin*, 125, S. 627-668.
- DeHart-Davis Leisha/Marlowe, Justin/Pandey, Sanjay K, 2006: Gender Dimensions of Public Service Motivation, in: *Public Administration Review*, 66, S. 873-887.
- Dillman, David L., 2007: Enduring Values in the British Civil Service, in: *Administration & Society*, 39, S. 883-900.
- Downs, Anthony, 1967: *Inside Bureaucracy*, San Francisco: Harper Row
- Du Gay, Paul, 2000: *In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics*, London: Sage.
- Dunleavy, Patrick, 1985: Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model, in: *British Journal of Political Science*, 15, S. 299-328.
- Egger-Peitler, Isabell/Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate, 2007: Motivation, identification and incentive preferences as issues for modernisation and HR strategies in local government first evidence from Austria, Paper presented at EGPA Annual Conference, Madrid.

- Ellwein, Thomas/Zoll, Ralf*, 1973: *Berufsbeamtentum, Anspruch und Wirklichkeit*, Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag.
- Forest, Virginie*, 2008: Performance-related pay and work motivation: theoretical and empirical perspectives for the French civil service, in: *International Review of Administrative Sciences*, 74, S. 325-339.
- Frank, Sue A./Lewis, Gregory B.*, 2004: Government Employees. Working Hard or Hardly Working?, in: *The American Review of Public Administration*, 34, S. 36-51.
- Frederickson, H. George*, 1997: *The Spirit of Public Administration*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Frey, Bruno S./Osterloh, Margit*, 2005: Yes, Managers Should Be Paid Like Bureaucrats, in: *Journal of Management Inquiry*, 14, S. 96-111.
- Frey, Bruno S./Osterloh, Margit* (Hrsg.), 2002: *Successful Management by Motivation: Balancing Intrinsic and Extrinsic Incentives*, Berlin: Springer Verlag.
- Frey, Bruno S./Jegen, Reto*, 2001: Motivation Crowding Theory, in: *Journal of Economic Surveys*, 15, S. 589-611.
- Friedland, Roger/Alford, Robert*, 1991: Bringing Society Back, in: *Symbols, Practices, and Institutional Contradictions*, in: *Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J.*: *The New institutionalism in organizational analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, S. 232-263.
- Grant, Adam M.*, 2008: Employees without a Cause: The Motivational Effects of Prosocial Impact in Public Service, in: *International Public Management Journal*, 11, S. 48-66.
- Greenwood, Royston/Oliver, Christine/Sahlin, Kerstin/Suddaby, Roy* (Hrsg.), 2008: *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage.
- Hofstede, Geert*, 1980: *Culture's consequences: International differences in work-related values*, Newbury Park, CA: Sage.
- Horton, Sylvia*, 2008: History and Persistence of an Idea and an Ideal, in: *Perry, James L./Hondeghe, Annie* (Hrsg.): *Motivation in Public Management: The call of Public Service*, Oxford: Oxford University Press, S. 17-32.
- Horton, Sylvia/Hondeghe, Annie*, 2006: Editorial: Public service motivation and commitment, in: *Public Policy and Administration*, 21, S. 1-12.
- Houston, David J.*, 2000: Public-Service Motivation: A Multivariate Test, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, S. 713-27.
- Kim, Sangmook*, 2005: Individual-level factors and organizational performance in government organizations, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, S. 245-61.
- Knoke, David/Wright-Isak, Christine*, 1982: Individual motives and organizational incentive systems, in: *Research in the Sociology of Organizations*, 1, S. 209-254.
- Luhmann, Niklas/Mayntz, Renate*, 1973: *Personal im öffentlichen Dienst: Eintritt und Karrieren, Personaluntersuchung*, Baden-Baden: Nomos.
- March, James G./Olsen, Johan P.*, 1989: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press [u.a.].
- Mann, Gregory A.*, 2006: A Motive To Serve: Public Service Motivation in Human Resource Management and the Role of PSM in the Nonprofit Sector, in: *Public Personnel Management*, 35, S. 33-47.
- Mayntz, Renate*, 1997: *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Band 29*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Merton, Robert K.*, 1940: Bureaucratic Structure and Personality, in: *Social Forces*, 18, 4, S. 560-568.
- Meyer, Renate/Hammerschmid, Gerhard*, 2006a: Changing institutional logics and executive identities: A managerial challenge to Public Administration in Austria, in: *American Behavioral Scientist*, 49, S. 1000-1014.
- Meyer, Renate/Hammerschmid, Gerhard*, 2006b: Public Management Reform: An Identity Project, in: *Public Policy and Administration*, 21, S. 99-115.
- Moynihan, Donald P./Pandey, Sanjay K.*, 2007a: The role of organizations in fostering public service motivation, in: *Public Administration Review*, 67, S. 40-53.
- Moynihan, Donald P./Pandey, Sanjay K.*, 2007b: Finding Workable Levers Over Work Motivation: Comparing Job Satisfaction, in: *Administration & Society*, 39, S. 803-832.

- Naff, Katherine C./Crum, John, 1999: Working for America: Does Public Service Motivation Make a Difference?, in: Review of Public Personnel Administration, 19, S. 5-16.
- Niskanen, William A, 1971: Bureaucracy and Representative Government, Chicago: Aldine Publishing Company.
- Norris, Pippa, 2003: Is there still a Public Service Ethos? Work, values, experience, and job satisfaction among government workers, in: Donahue, John D./Nye, Joseph S. (Hrsg.): For the people: can we fix the public service?, Washington D.C.: Brookings Institutions Press, S. 72-89.
- OECD, 1996: Ethics in the public service: Current issues and practice, PUMA Occasional Papers, 14, Paris: OECD.
- OECD, 2005: Modernising Government: The Way Forward, Paris: OECD.
- Pandey, Sanjay K./Stazyk, Edmund C., 2008: Antecedents and Correlates of Public Service Motivation, in: Perry, James L./Hondeghe, Annie (Hrsg.): Motivation in Public Management: The call of Public Service, Oxford: Oxford University Press, S. 101-117.
- Pandey, Sanjay K./Wright, Bradley E./Moynihan, Donald P., 2008: Public Service Motivation and Interpersonal Citizenship Behavior in Public Organizations: Testing a Preliminary Model, in: International Public Management Journal, 11, S. 89-108.
- Perry, James L., 1996: Measuring public service motivation: an assessment of construct reliability and validity, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 6, S. 5-23.
- Perry, James L., 1997: Antecedents of public service motivation, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 7, S. 181-197.
- Perry, James/Wise, Loise R., 1990: The motivational bases of public service, in: Public Administration Review, 50, S. 367-373.
- Perry, James L./Hondeghe, Annie, 2008a, (Hrsg.): Motivation in public management: the call of public service, Oxford: Oxford University Press.
- Perry, James L./Hondeghe, Annie, 2008b: Building Theory and Empirical Evidence about Public Service Motivation, in: International Public Management Journal, 11, S. 3-12.
- Rainey, Hal, 1982: Reward Preferences among Public and Private Managers, in: American Review of Public Administration, 16, S. 288-302.
- Rainey, Hal G./Steinbauer, Paula, 1999: Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 9, S. 1-32.
- Ritz, Adrian, 2007: The Role of Motivation, Commitment and Leadership in Strengthening Public Service Performance, paper presented at EGPA, Madrid.
- Sahlin, Kerstin/Wedlin, Linda, 2008: Circulating ideas: Imitation, translation and editing, in: Greenwood, Royston/Oliver, Christen/Sahlin, Kerstin/Suddaby, Roy (Hrsg.): The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism, London: SAGE, S. 218-242.
- Steen, Trui, 2008: Not a Government Monopoly: The Private, Nonprofit and Voluntary Sector, in: Perry, James L./Hondeghe, Annie (Hrsg.): Motivation in Public Management: The call of Public Service, Oxford: Oxford University Press, S. 203-222.
- Steijn, Bram, 2008: Person-environment fit and public service motivation, in: International Public Management Journal, 11, S. 13-27.
- Steijn, Bram/Leisink, Peter, 2006: Organizational commitment among Dutch public sector employees, in: International Review of Administrative Sciences, 72, S. 187-202.
- Taylor, Jeannette, 2007: The impact of public service motives on work outcomes in Australia: A comparative multidimensional analysis, in: Public Administration, 85, S. 931-959.
- Taylor, Jeannette, 2008: Public service motivation and work outcomes: the effects of organizational rewards and work relations, in: International Public Management Journal, 11, S. 67-88.
- Theimer, Ernst, 1999: Administrative Reform is a Permanent Challenge, in: Perspektiven, 1, S. 3-4.
- Theuvsen, Ludwig, 2004: Doing Better While Doing Good: Motivational Aspects of Pay-for-Performance Effectiveness in Nonprofit Organizations, in: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 15, S. 117-136.
- Vandenabeele, Wouter, 2007: Toward a theory of public service motivation: an institutional approach, in: Public Management Review, 9, S. 545-556.

- Vandenabeele, Wouter*, 2008a: Development of a public service motivation scale: corroborating and extending Perry's measurement instrument, in: *International Public Management Journal*, 11, S. 143-167.
- Vandenabeele, Wouter*, 2008b: Government calling: public service motivation as an element in selecting government as an employer of choice, in: *Public Administration*, 86, 4, S. 1089-1105.
- Vandenabeele, Wouter/Horton, Sylvia*, 2008: The evolution of the British Public Service Ethos: A historical institutional approach in explaining change, in: *Huberts, Leo/Jurkiewicz, Carol/Maesschalck, Jeroen* (Hrsg.): *Ethics and Integrity of Governance: perspectives across frontiers*, Cheltenham: Elgar, S. 7-24.
- Vandenabeele, Wouter/Van de Walle, Steven*, 2008: International Difference in Public Service Motivation, in: *Perry, James L./Hondeghe, Annie* (Hrsg.): *Motivation in public management: the call of public service*, Oxford: Oxford University Press, S. 223-244.
- Vandenabeele, Wouter/Scheepers, Sarah/Hondeghe, Annie*, 2006: Public Service Motivation in an international comparative perspective: The UK and Germany, in: *Public Policy and Administration*, 21, S. 13-31.
- Walgenbach, Peter/Meyer, Renate*, 2008: *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Welan, Manfred*, 1996: Republik der Mandarine? Ein Beitrag zur Bürokratie und Beamtenrechtsdiskussion, WPR-Diskussionspapier, Nr. 57-R-96, Vienna.
- Wright, Bradley E.*, 2003: Toward Understanding Task, Mission and Public Service Motivation: A Conceptual and Empirical Synthesis of Goal Theory and Public Service Motivation, Paper presented at the 7th National Public Management Research Conference, Georgetown Public Policy Institute, Georgetown University, Washington D.C.
- Wright, Bradley E.*, 2008: Methodological Challenges Associated with Public Service Motivation, in: *Perry, James L./Hondeghe, Annie* (Hrsg.): *Motivation in Public Management: The call of Public Service*, Oxford: Oxford University Press, S. 80-98.
- Wright, Bradley E./Pandey, Sanjay K.*, 2005: Exploring the Nomological Map of the Public Service Motivational Concept, Paper prepared for the 8th Public Management Research Conference 2005.
- Ziller, Jacques*, 2003: The Continental System of Administrative Legality, in: *Peters, B. Guy/Pierre, James* (Hrsg.): *Handbook of Public Administration*, London: Sage, S. 260-268.

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Hertie School of Governance, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin

E-Mail: hammerschmid@hertie-school.org

ao.Univ.-Prof. Dr. Renate E. Meyer, Institut für Public Management, Wirtschaftsuniversität Wien, Augasse 2-6, 1090 Wien

E-Mail: renate.meyer@wu-wien.ac.at

Mag. (FH) Isabell Egger-Peitler, Institut für Public Management, Wirtschaftsuniversität Wien, Augasse 2-6, 1090 Wien

E-Mail: isabell.egger-peitler@wu-wien.ac.at

Ulrich Battis

Stand und Weiterentwicklung des deutschen Öffentlichen Dienstes

Zusammenfassung

Ausgehend von den bereits 1979 in *Wageners* Realanalyse aufgestellten Thesen analysiert dieser Beitrag die Entwicklung des deutschen öffentlichen Dienstes. So gilt es *Wageners* Forderungen nach Entfeinerung der Verwaltungsregelungen, Aufgabenbündelung bei Hauptverwaltungseinheiten sowie nach juristisch vorgebildeten Verwaltungsfachleuten auf ihre Umsetzung zu überprüfen. Zentrale Pfeiler der Untersuchung bilden aber auch der von *Wagener* noch nicht vorhergesehene „Megatrend“ der Privatisierung sowie die schwerwiegenden Auswirkungen von Europäisierung, Managerialisierung und demographischer Entwicklung. Bedeutenden Einfluss nahmen aber auch äußere Bedingungen wie Migration und die symbiotische Konnexion zur Politik sowie jüngst die Föderalismusreform I. Nach einem Perspektivenwechsel wendet sich der Autor den zukünftigen Entwicklungen des öffentlichen Dienstes zu, insbesondere den Änderungen durch DNeuG und BeamtStG, der Förderung von Mobilität und Leistungsbesoldung, dem Recht auf Fortbildungsmaßnahmen sowie dem Wettbewerb um Nachwuchskräfte. Ausblickend werden alternative Verwaltungsmodelle innerhalb der EU aufgezeigt, deren besondere Bedeutung für die künftige Entwicklung des deutschen öffentlichen Dienstes angesichts der fortschreitenden Abhängigkeit der deutschen öffentlichen Verwaltung und ihres Personals von der Politik und der Verwaltung der EU als wegweisend gelten muss.

Schlagworte: Öffentlicher Dienst, Privatisierung, Managerialisierung, Internationalisierung.

Abstract

State and Enhancements of the German Public Service

Incipient with the theses set up by *Wagener* in his analysis in 1979, this article deals with the enhancements of the German public service. Firstly the author focuses on *Wageners* calls for simplification of Germany's administrative laws, for centralisation of administrative tasks at the main administrative units and for law experts in administrative offices, and examines their realisation. The key aspects of the retrospective main part are the privatisation and as an implication of that the regulative administration, the trend to economically guided administration, the Europeanisation of the public service and the demographic trend. Equally discussed are the effects of migration, the harmonisation of the two-lane system of the public service in Germany, the Föderalismusreform I (federalism reform), and the symbiosis of politics and public service. After a perspective change the article focuses on the prospective developments, such as the modifications introduced by the DNeuG and the BeamtStG, the consequences of advancing mobility, the introduction of the principle of efficiency, the right to further education as well as the competition concerning the recruitment of high-qualified offspring. Finally the author deals with alternative administration schemes within the EU and predicts a growing dependence on European administration and politics.

Key words: Public service, privatisation, economization, internationalisation

Vor 30 Jahren legte *Frido Wagener* vor der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, also den Präzeptoren einer rechtsstaatlichen öffentlichen Verwaltung, eine praxisgesättigte Realanalyse vor: „Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart.“. *Wageners* zentrale

Thesen und Prognosen sollen im Folgenden skizziert (1) und mit der bisherigen Entwicklung verglichen werden (2), um die mögliche künftige Entwicklung anhand anstehender Reformvorhaben bei Bund und Ländern zu erörtern (3), verbunden mit einem kurzen Ausblick auf alternative Verwaltungsmodelle innerhalb der EU (4).

1. *Wageners* Thesen und Prognosen

In seiner zusammenfassenden These (1979, S. 261) bescheinigt *Wagener* dem deutschen öffentlichen Dienst, dass er im Vergleich zum Ausland effektiv, fachlich kompetent, korrekt, interessenneutral und rechtsstaatlich arbeite, weiter heißt es: „Der öffentliche Dienst gerät zunehmend in die Lage seine demokratisch außengesteuerte Exekutivfunktion zugunsten einer weitgehenden Eigensteuerung seiner Tätigkeit aufgeben zu müssen. Eine kleine Zahl von Koordinierungsbeamten „erfindet“ in vertikaler Fachbruderschaft immer mehr, immer bessere und immer komplizierter zu erfüllende öffentliche Aufgaben. Die Parlamente sind – soweit überhaupt eingeschaltet – nur noch „ratifizierend“ beteiligt. Der öffentliche Dienst auf den Durchführungsebenen wird durch die Fülle, Regelungsdichte und Kompliziertheit der Aufgaben zunehmend überfordert, immer größere Teile von Gesetz und Recht „versickern“. In welchen Fällen und in welchem Umfang nicht mehr durchgeführt, nicht mehr kontrolliert und nicht mehr geleistet werden, „entscheidet“ der öffentliche Dienst notgedrungen selbst“.

Unter dem Stichwort innere Struktur des öffentlichen Dienstes heißt es: „Das Recht und die tatsächliche Lage der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes haben sich für viele Jahrzehnte zum Status der Beamten hinbewegt; in den letzten Jahren ist auch eine Bewegung des Beamtenrechts in Richtung des Tarifvertragsrechts festzustellen“ (*Wagener* 1979, S. 262).

Unter Selbstverständnis und Ansehen des öffentlichen Dienstes wird festgestellt: „Der öffentliche Dienst ist auf der Suche nach einem neuen Selbstverständnis und orientiert sich vielfach an den Angestellten der freien Wirtschaft. Die Beamtentradition wird jedoch weiterverfolgt. Daraus ergibt sich ein unsicheres Selbstverständnis. Der Ansehensverlust des öffentlichen Dienstes trifft sich seit einiger Zeit mit einer Woge von Bürokratiekritik“ (*Wagener* 1979, S. 262).

Zum öffentlichen Dienst und politischen Parteien heißt es: „Die Parteien holen den öffentlichen Dienst in die Parlamente und durchsetzen den öffentlichen Dienst mit ihren Parteigängern. Es entsteht dadurch ein Selbstbestimmungsanteil des öffentlichen Dienstes über das Medium der politischen Parteien“ (*Wagener* 1979, S. 263).

Die geradlinige Trendprognose für das nächste Jahrzehnt lautet unter anderem: „Schlechtere Aufgabenerfüllung durch den öffentlichen Dienst, Angleichung der Statusgruppen des öffentlichen Dienstes, Ansehensverlust bei differenziertem Selbstverständnis, Verbeamtung der Politik und Politisierung des öffentlichen Dienstes, Selbstbestimmung des öffentlichen Dienstes durch fachlich ausgerichtete Koordinierungsbürokratie, Lösung des öffentlichen Dienstes vom Grundsatz der Gesetzesgebundenheit der Exekutive.“ (*Wagener* 1979, S. 264f.).

Unter der Überschrift „Konzeption zur Milderung unerwünschter Entwicklungen“ schlägt *Wagener* vor (1979, S. 265f.): „Entfeinerung der Regelungen“, „Aufgabenbündelung bei den Hauptverwaltungs-einheiten“ und „juristisch vorgebildete Verwaltungsfachleute“, wobei Letztere, in Konkurrenz zu den Absolventen der Fachhochschulen für

öffentliche Verwaltung, mit einem eigenen Verwaltungsreferendariat zur Leitfigur des öffentlichen Dienstes werden sollen (1979, S. 266).

Die Forderung den Bestand an Gesetzen, Erlassen und Plänen zu entfeinern, verband *Wagener* mit dem Appell: „Der Glaube an die unbegrenzte Steuerungsfähigkeit von Regelungen muss erschüttert werden“ (1979, S. 265).

2. Entwicklung des öffentlichen Dienstes seit 1979

Letzteres ist in der Zwischenzeit gründlich geschehen. Das Wissen um die beschränkte Steuerungsfähigkeit von Recht ist ein Gemeinplatz (*Schuppert* 2008, S. 161); speziell auf den öffentlichen Dienst bezogen jüngst erneut präsentiert in einer rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Untersuchung zum „Verwaltungs-personal“ (vgl. *Hebeler* 2008, S. 336).

Zu einer substanziellen Entfeinerung oder gar zu einem deutlich messbaren Abbau von Normen oder auch einer deutlichen Steigerung ihrer Qualität ist es bisher nicht gekommen, trotz literarisch propagierter better regulation Politik (vgl. *Hill* 2004, S. 721/*Dose* 2008, S. 99). Der Nationale Normenkontrollrat will bisher nur ex ante Schlimmeres verhüten. Eine umfassende Umsetzung etwa des niederländischen Standardkostenmodells auf allen Ebenen der deutschen öffentlichen Verwaltung und gewichtiger noch auf der europäischen Ebene mit Hilfe der „High level group gegen Bürokratiekosten“ (*Stoiber*) steckt noch in den Anfängen (vgl. *Frick/Ernst* 2008).

Auch die zweite Forderung, Aufgabenbündelung bei den Hauptverwaltungen, ist nicht erfüllt worden. Im Gegenteil, die vertikalen fachlich ausgerichteten Verwaltungsverbünde haben eher zugenommen. Immer mehr Verwaltungsaufgaben werden ausgliedert auf spezielle Agenturen sowie Regulierungsbehörden und überwacht von einer Überfülle von Beauftragten. Auch die Föderalismusreform I hat die Gemeinschaftsaufgaben nicht beseitigt. Die von den Staatskanzleien der Länder vorangetriebene Föderalismusreform hat die enge vertikale Kooperation der „Arbeitsebenen“ der Fachministerkonferenzen durchaus nicht eingeschränkt, im Gegenteil. Symptomatisch ist auch die Ersetzung der Rahmengesetzgebung durch die überkomplizierte Abweichungsregelung bei der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 72 II GG (vgl. *Franzius* 2006, S. 186).

Die dritte Forderung nach dem Primat der juristisch vorgebildeten Verwaltungsfachleute war schon 1978 anachronistisch. Sie richtete sich primär gegen die an Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung ausgebildeten Fachleute, die durchaus juristisch ausgebildet werden, aber eben nicht nur. Die Vereinzelung der Ausbildungsgänge der Verwaltungsfachhochschulen ist inzwischen überwiegend institutionell und/oder curricular aufgebrochen worden. § 17 V Nr. 1a BBG in der Fassung des Entwurfs des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes zieht den Schlussstrich unter die Entwicklung der letzten 30 Jahre: Auch ein Master einer Fachhochschule eröffnet den Zugang zum höheren Dienst. Angesichts der fortschreitenden Spezialisierung der Verwaltungsaufgaben hat die Expertifizierung innerhalb der öffentlichen Verwaltung zugenommen (vgl. *Vofßkuhle* 2008, S. 637). Das Juristenmonopol ist schon lange Vergangenheit (vgl. *Hebeler* 2008, S. 97).

Aus heutiger Sicht sticht ins Auge, dass bei *Frido Wagener* ein „Megatrend“, nämlich die Privatisierung ganzer Verwaltungsbereiche (vgl. *Kämmerer* 2008; *Stoiber* 2008, S. 2301) nicht vorkommt. Die materielle Privatisierung der großen Dienstleistungsverwaltungen des Bundes (Post, Telekom, Postbank und jetzt auch partiell die Deutsche Bahn

AG) und weitreichende Organisations-privatisierungen der Länder, z.B. Facility management, sowie der Gemeinden (Bauhöfe, Grünflächenämter) sind beim Bund aufgrund internationaler Anstöße (OECD) und verbindlicher europarechtlicher Vorgaben (EG-Richtlinien zur Binnenmarktpolitik) ausgelöst und nach angloamerikanischen Vorbildern ins Werk gesetzt worden. EU-rechtlich beeinflusst, vor allem aber der Finanznot geschuldet, sind schließlich die Verkäufe von Wohnungsbaugesellschaften an private-equity-Unternehmen oder von Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge wie Wasser und Elektrizität an private Unternehmen. Den organisationsrechtlichen Änderungen bis hin zu Verfassungsänderungen (Art. 87 d, e, f GG) ist das Personalrecht durch neu kreierte Rechtsformen der Zuweisung (Art. 143a III GG) und der Beileihung (Art. 143b III GG) gefolgt. Symptomatisch ist die stetige Ausweitung der Zuweisung von Beamten zu privaten Unternehmen, gemäß § 123 a BRRG, bis hin zum nochmals erweiterten § 29 BBG in der Fassung des Entwurfs des Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes. Die negative Folge dieser Entwicklung, die prekäre, da häufig nicht amtsangemessene, Beschäftigungssituation eines Teils der zugewiesenen Beamten, ist trotz zahlreicher Gerichtsurteile und gesetzlicher Sonderaktionen zum Personalabbau bis heute nicht befriedet.

Nach der von *Wagner* angesprochenen Aufblähung des öffentlichen Dienstes, ein Phänomen, das allen entwickelten Industriestaaten gemeinsam ist, hat nach dem Ende der „goldenen 30 Jahre“ ein stetiger, beim Bund (vgl. *Adam/Bauer/Knill* 2008, S. 153) überwiegend nach der Rasenmähermethode betriebener, Abbau des Personals eingesetzt; kurzfristig unterbrochen durch die Aufarbeitung der Folgen der deutschen Wiedervereinigung einschließlich der weitgehenden Übernahme und Verbeamtung der Bediensteten des öffentlichen Dienstes der DDR vermittels eines auf Art. 20 EV gestützten besonderen Beamtenrechts, letzteres auf Grund einer expliziten Forderung der Verhandlungsführer der DDR.

Eine andere Ursache des Personalabbaus ist zwar zahlenmäßig wenig relevant aber von hoher Symbolkraft, nämlich der Ausbau des Binnenmarktes und die Erweiterung der EU-Außengrenzen. Seitdem Deutschland im Binnenland nur noch eine Zollaußengrenze zur Schweiz hat, ist mit den Hauptzollämtern auch deren Personal abgebaut oder auf Zollbehörden auf Flughäfen oder an der Seegrenze versetzt worden.

Als Folge der Privatisierung sind neue oder umgewandelte Regulierungsbehörden für Telekommunikations-, Post-, Bahn-, Strom- und Gasmärkte entstanden, wie das Eisenbahnbundesamt oder die Bundesnetzagentur. Letztere ist zugleich ein anschaulicher Beleg dafür, dass der gelegentlich von europäischen oder innerdeutschen Kompetenzkonflikten begleitete Aufbau des Verwaltungstyps der Gewährleistungsverwaltung (vgl. *Franzius* 2008; *Lüdemann* 2008) zugleich Verwaltungspersonal mit ausgeprägt technischem und wirtschaftlichem Profil erfordert. Die Grenzen des Aufbaus der Gewährleistungsverwaltung bei einer europaweit geplanten Privatisierung hat die zweimal im Ausfertungsverfahren gescheiterte Privatisierung der Luftsicherheitsbehörde aufgezeigt (vgl. *Schoch* 2006).

Wagner hat bereits den stetig fortschreitenden Aus- bzw. Umbau einzelner Politikfelder thematisiert; seinerzeit des Bildungssektors, der Umwelt, der Energie, derzeit der Klimapolitik und gesteigert seit dem „11. September“ die Sicherheitspolitik. Letztere schlägt sich in erheblichen Personaleinstellungen und dem Aufbau neuer nationaler und europäischer Sicherheitsbehörden nieder (vgl. *Schöndorf-Haubold* 2008, S. 575).

Damals war aber das Ausmaß und die Intensität der in eine europäische Politik des territorialen Zusammenhalts eingebetteten (vgl. *Battis/Kersten* 2008, S. 201) Umweltpo-

litik noch nicht abzusehen. Diese Entwicklung hat die Aufgaben der Verwaltung und das Handeln ihres Personals gerade auch in der Kommunikation mit anderen nationalen und transnationalen Verwaltungen und Vertretern der Zivilgesellschaft tiefgreifend verändert (vgl. *Hebeler* 2008, S. 359). Entsprechendes gilt für den Ausbau der Informationstechniken und deren Folgen für die Organisation und das Personal, aber auch für den Bürger. Allerdings hat sich herausgestellt, dass „der Weg länger ist als gedacht“ (*Bieler/Schwartling* 2007, S. 5; *Kersten* 2007, S. 475).

Obwohl *Wagener* selbst z.B. bei seinem einflussreichen Werk zur Grundlegung der kommunalen Gebietsreform der 70er Jahre (vgl. *Wagener* Neubau der Verwaltung 1974) methodisch stark betriebswirtschaftlich geprägt war, hat der Siegeszug der Betriebswirtschaft in der öffentlichen Verwaltung erst in den späten 80er und vor allem in den 90er Jahren eingesetzt. Die Managerialisierung der öffentlichen Verwaltung, partiell auch des öffentlichen Dienstrechts (vgl. *Hebeler* 2008, S. 353), insbesondere in Form des Neuen Steuerungsmodells, hat die handlungsleitende Orientierung am Prinzip der Wirtschaftlichkeit dauerhaft verankert. Auch wenn sich nicht alle Erwartungen an das neue Steuerungsmodell erfüllt haben (vgl. *Bull* 2005, S. 285; *Holtkamp* 2008, S. 275), so ist es doch verfehlt diese Politik einschließlich der Personalpolitik (vgl. *Czerwick* 2008, S. 49) überwiegend als bloße Sparpolitik zu delegitimieren (vgl. *Bogumil* u. a. 2007). Die öffentliche Verwaltung ist nicht aus der „Max-Weber-Welt“ ausgezogen, aber sie ist auch nicht mehr im ehernen Gehäuse des Staatsapparates mechanisch eingekapselt.

Schließlich sind noch drei spezifisch dienstrechtliche Reformmaßnahmen als Folge der insbesondere vom EuGH vorangetriebenen Europäisierung des öffentlichen Dienstes anzuführen. An erster Stelle ist § 7 I BeamStG, § 7 BBG zu nennen. Prinzipiell gleichberechtigt steht neben der Deutscheneigenschaft die Unionsbürgerschaft als Voraussetzung für die Berufung in das Beamtenverhältnis, in § 7 I BeamStG ergänzt um die Vertragsstaaten des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum und andere Drittstaaten, denen Deutschland oder die EU einen entsprechenden Anspruch eingeräumt haben, z.B. der Schweiz. Das Letztentscheidungsrecht über die Aufnahme in den deutschen öffentlichen Dienst liegt nicht mehr bei deutschen Gerichten, sondern beim EuGH. Das durch Art. 39 IV EG (zuvor Art. 48 IV EGV) vorgegebene Ende der ausschließlichen Definitionsmacht Deutschlands über den eigenen öffentlichen Dienst war zuvor als Ende deutscher Staatlichkeit perhorresziert worden (vgl. z.B. *Lecheler* 1990).

Weniger symbolträchtig, aber personalwirtschaftlich weitreichender ist die lange Reihe der auf Primärrecht der EU und auf Richtlinien gestützten Entscheidungen des EuGH zum Verbot der unmittelbaren und vor allem der mittelbaren Diskriminierung. Da Beamte als Arbeitnehmer im Sinne des Europarechts einzuordnen sind, steuert das Zusammenspiel der Antidiskriminierungspolitik der europäischen Kommission mit der Rechtsprechung des EuGH zur Altersdiskriminierung¹ den weitreichendsten Veränderungsprozess des deutschen Dienstrechts und zwar für Tarifbeschäftigte und Beamte. Gendermainstreaming ist durch § 2a GGO zum Bestandteil von Personalentwicklungskonzepten, Personalführungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen im Sinne von § 1 BLV avanciert (s.a. *Baer/Lewalter* 2007, S. 195). Als weitere Beispiele dafür, dass das Europarecht Taktgeber für den nationalen Dienstrechtsgesetzgeber geworden ist, seien genannt die Durchsetzung der Verfahrensquote in der Gleichstellungspolitik² und die noch nicht abgeschlossene Neukonzeption des Arbeitszeitrechts einschließlich der brisanten Mehrarbeitsregelung.³

Das Europarecht kann aber auch als Schranke der Flexibilisierung der Beschäftigungsstruktur im öffentlichen Dienst angeführt werden, insbesondere bei der in den letz-

ten Jahren in zuvor unvorstellbarem Ausmaß erfolgten Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung. Während Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht nur das Verbot der Zwangsteilzeit statuiert haben,⁴ hat der EuGH dem deutschen Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Teilzeitbeschäftigung mittelbare Diskriminierungen nachgewiesen, z.B. beim Ausgleich von Mehrarbeit und beim Versorgungsabschlag.⁵

Das globale Zukunftsproblem aller entwickelten Gesellschaften, einschließlich Chinas, spielte vor 30 Jahren in Deutschland noch keine Rolle, nämlich die durch die zurückliegende Einstellungspraxis in den OECD-Staaten und durch die demographische Entwicklung (geringe Fertilität, steigende Lebenserwartung) sowie fehlende Rücklagen eingetretene Krise der Altersversorgungssysteme, nicht nur der des öffentlichen Dienstes (vgl. *Bonolie/Shinkawa* 2008; *Lutz* 2008, S. 17). Im Zuge des durchaus nicht abgeschlossenen Umbaus der gesetzlichen Rentenversicherung und ihrer Ergänzung durch private Vorsorge (vgl. *Meyer/Bridgen/Riedmüller* 2007) werden die Pensionen schrittweise abgesenkt und Rücklagen aufgebaut (vgl. *Westerhoff* 2007; 3. Versorgungsbericht 2005).

Das Dienstrechtsmodernisierungsgesetz wird z.B. mit der Heraufsetzung des Pensionsalters⁶ diese Politik fortsetzen, zumal das Bundesverfassungsgericht trotz zahlreicher gegenteiliger instanzgerichtlicher Entscheidungen diese Entwicklung gebilligt hat.⁷ Die auf den ersten Blick eher skurril wirkende Entscheidung zur unzulässigen Verlängerung der Wartefrist für die Versorgung aus dem letzten Amt um ein Jahr⁸ dürfte als Signal an den Gesetzgeber zu verstehen sein, dass der Umbau der Beamtenversorgung und die Höhe der Bezüge von der gerichtlichen Kontrolle nicht freigestellt sind. Nur angemerkt sei, dass die demographische Entwicklung den Umbau des öffentlichen Dienstes besonders in der Fläche beschleunigen und den Wettbewerb um qualifiziertes Personal in Zukunft intensivieren wird (vgl. dazu *Lutz* 2008, S. 17).

Ebenfalls nicht vorhergesehen, aber eigentlich vorhersehbar, waren die Probleme (und Chancen), die sich als Folge von Migration und Einwanderung im deutschen öffentlichen Dienst zeigen. Neben der Öffnung für Ausländer, etwa bei der Polizei gem. § 7 III BBG, ist vor allem hinzuweisen auf die kontroverse Diskussion und Praxis, die durch das Kopftuchurteil des BVerfG ausgelöst worden und bis heute nicht abgeschlossen ist.⁹

Eine augenfällige Konstante der Entwicklung des öffentlichen Dienstes ist die schon von *Wagener* festgestellte inhaltliche Angleichung der beiden formal in öffentlich-rechtliches Beamtenrecht und privatrechtliches Arbeitsrecht getrennten Teilsysteme des zweispurigen deutschen öffentlichen Dienstes. Dieser „kodifikationstechnisch auffällige Grundtatbestand“ (vgl. *Hebeler* 2008, S. 349) ist vielfach z.B. von der Bull-Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes, öffentlicher Dienst der Zukunft“ (vgl. www.regierungskommission.nrw.de) kritisiert worden. Aber auch die darauf zielenden Vorschläge der Bull-Kommission hätten die Zweiteilung entgegen ihrer Intention nicht gänzlich beseitigt. Inhaltlich zeigt sich die weitere Angleichung beider Systeme am deutlichsten in dem Eckpunktepapier zur Reform des Dienstrechts, das der damalige Bundesinnenminister *Schily*, der Vorsitzende der Gewerkschaft ver.di und der Vorsitzende des DBB gemeinsam vorgelegt haben (vgl. *Lorse* 2005, S. 445). Das Papier war die Grundlage für den Umbau des Rechts der Tarifbediensteten (zuvor Angestellte und Arbeiter) durch TVöD und TVL. Zusätzlich zu den seit Jahrzehnten andauernden Angleichungen wie der Umsetzung der Tarifabschlüsse durch nachfolgende Besoldungsgesetze, dem Gleichklang der Lebensarbeitszeit (künftig 67 Jahre), dem Zulagenunwesen, der Jubiläumszuwendung und dem gemeinsamen kollektiven Dienstrecht, dem Personalvertretungsrecht enthalten TVöD und TVL neben spezifisch arbeitsrechtlichen Neuerungen im

Eingruppierungs- und Kündigungsrecht und der Aufhebung der expliziten Verweisungen auf das Beamtenrecht z. B. hinsichtlich der Treuepflicht oder Nebentätigkeiten parallele Entwicklungen bei der Flexibilisierung der Arbeits- bzw. Dienstzeiten, der Betonung des Leistungsprinzips bei Personalführungs- und Entwicklungsmaßnahmen und beim auch europarechtlich geforderten Abbau von Diskriminierungen. Die signifikanteste Angleichung ist der zuvor vom Beamtenrecht eingeleitete und dann im Tarifbereich erweiterte Aufbau eines leistungsbezogenen Bezahlungssystems (vgl. dazu *Weisel* 2007, S. 9 und S. 53; *Schaub* 2007, S. 278). Das Dienstrechtsmodernisierungsgesetz wiederum soll bei der Neufassung der Leistungsbesoldung im Bundesbesoldungsgesetz von den Erfahrungen des Tarifbereichs insbesondere wegen der befürchteten Klageflut gegen die umstrittenen Kriterien und Verfahren der Leistungsmessung profitieren.

Gegenläufig zu diesem ungebrochenen inhaltlichen Angleichungsprozess sind zwei formale den Rechtssetzungsprozess betreffende Entwicklungen. In jüngster Zeit hat das Bundesverfassungsgericht in rascher Folge durch mehrere Entscheidungen die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Berufsbeamtentums und insbesondere die strittige Bedeutung der hergebrachten Grundsätze des Beamtentums (Art. 33 V GG) betont (vgl. *Kenntner* 2008, S. 340). Nach der deutlichen Mehrheit der Richterbank des zweiten Senats¹⁰ und der herrschenden Meinung in der Literatur (vgl. *Höfling/Burkiczak* 2007; *Butzer* 2007) hat die von der Föderalismusreform I eingeführte Fortentwicklungsklausel des Art. 33 V GG den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gegenüber der bisherigen Rechtslage nicht wesentlich erweitert. Auch ohne die Fortentwicklungsklausel hat und durfte der Gesetzgeber das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums fortentwickeln z. B. durch Einführung und stetige Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung oder bei der Öffnung des Beamtenrechts für EU-Angehörige.

Demgegenüber hat die andere Neuregelung des Dienstrechts durch die Föderalismusreform I, nämlich die Beschränkung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf seine Beamten und auf die Statusgesetzgebung für Beamte der Länder und der Kommunen bei gleichzeitiger Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für Besoldung, Versorgung und Laufbahnen auf die Länder den sich abzeichnenden Modernisierungswettbewerb der Länder eröffnet. Diese Entwicklung hebt sich deutlich ab von der Entwicklung im Tarifbereich. Zwar ist die Tarifgemeinschaft von Bund, Ländern und Gemeinden zerfallen, aber der TVöD für Bund und Gemeinden und der TVL für alle Länder, bis auf Hessen und Berlin, regelt Bezahlung und Personalentwicklung deutlich zentralistischer als das Beamtenrecht, zumal der Bund mit dem Beamtenstatusgesetz seiner Verantwortung für das Organisations- und Personalrecht im Gesamtstaat durch äußerst spärliche Regelungen nur höchst unvollkommen nachgekommen ist (vgl. dazu *Battis/Grigoleit* 2008, S. 1).

Gemeinsam ist beiden Regelungsregimen des öffentlichen Dienstes, dass die von *Frido Wagener* anschaulich beschriebene Symbiose von Politik, Parteien, Gewerkschaften und Bediensteten, die sich in Ämterpatronage und wechselseitiger Durchdringung und gemeinsamen Politikkampagnen niederschlägt, trotz vielfacher Kritik bis heute ungebrochen ist (vgl. *Hebeler* 2008, S. 134). Auch wenn ein besonders günstiger Biotop, die 10-jährige Vergabe von Führungspositionen auf Zeit, vom BVerfG verworfen worden ist,¹¹ wie überhaupt die stetig ausgebaute Rechtsprechung des BVerfG und der Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Konkurrentenstreit das wahrscheinlich wirksamste Gegenmittel darstellt, dürfte *Wageners* Aufruf zur Umkehr kaum erfolgreich gewesen sein. Ein Beispiel für die Wandlungsfähigkeit symbiotischen Handelns ist das Schicksal des von Politik und

Gewerkschaften gemeinsam konzipierten Eckpunktepapiers und dessen zentraler Forderung die Leistungsbezahlung auszubauen. Diese sind gemeinsam von den Tarifparteien auf Bundes- und Gemeindeebene durch den hohen Tarifabschluss von 2008 und dessen Übertragung auf die Bundesbeamten „beerdigt“ worden. Gelder für eine wirkungsvolle Leistungsbesoldung des Bundes sind damit zunächst einmal verbraucht.

Ebenso wenig wie vor 30 Jahren schließt die Symbiose von Politik und öffentlichem Dienst aus, dass Politiker immer wieder unter dem Banner der Bürokratiekritik (so *Demmke* 2008a, S. 574) dem Popularität erheischenden Beamtenbashing frönen. Ein anderes Übel des öffentlichen Dienstes, die vornehmlich aus der Wirtschaft gespeiste Korruption hat in den letzten 30 Jahren nach aufgedeckten Fallzahlen und nach Bestechungssummen zugenommen. Offen bleibt aber, ob heute mehr bestochen wird oder ob nicht aufgrund der erheblich verschärften präventiven und repressiven Korruptionsbekämpfung in Staatsanwaltschaften und Gerichten und der Vorbeugungsmaßnahmen innerhalb der Verwaltung nur mehr Korruptionsfälle aufgedeckt werden. Die verschärfte Korruptionsbekämpfung hat jedenfalls das Problembewusstsein geschärft, unterstützt auch durch völkerrechtliche, europarechtliche und nationale Normensetzung, zuletzt in § 38 BeamStG. Festzuhalten ist, dass die Wirtschaft auch im traditionell stark kartellierten Deutschland mit ihrer Compliancepolitik und ihren codices die gleiche Richtung anstrebt.

Offen bleiben muss auch, ob durch die Ausweitung und Intensivierung kooperativen Verwaltungshandelns zwischen Verwaltung und Privaten und durch die Betonung ökonomischer Anreize bei gleichzeitiger realistischer Einschätzung des Gesetzesvollzuges durch die Verwaltung (vgl. *Wagener* 1979, S. 243), etwa beim neuen Steuerungsmodell, wie zum Teil vermutet wird, die Korruption zugenommen hat (vgl. *von Maravic* 2006, S. 68).

Gerade in den Staaten, in denen die ökonomische Steuerung der öffentlichen Verwaltung am weitesten vorangetrieben worden ist, z.B. in UK, Kanada, Australien, Neuseeland, ist seit Jahren eine neue Diskussion über die Ethik des öffentlichen Dienstes entbrannt (vgl. *Kinchin* 2007, S. 112; *Needham* 2007, S. 845). Diese Diskussion hat früh auch Kontinentaleuropa, z.B. die Schweiz und Deutschland erreicht.¹² Die zu begrüßende Renaissance des Amtsethos (*Hofmeister* 2000; *Sommermann* 1998, S. 290) sollte aber nicht dahin missverstanden werden, dass diese Entwicklung am Tarifbereich vorbeigehe (vgl. *Hebeler* 2008, S. 351; *Bull* 2007, S. 1029). Die weitere inhaltliche Angleichung von Beamtenrecht und Tarifrecht dürfte in diesem Feld nicht auszunehmen sein.

3. Reformvorhaben von Bund und Ländern

Der Bund hat gem. Art. 74 I Nr. 27 GG für die Beamten der Länder, Gemeinden und sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts das BeamStG vom 17.6.2008, BGBl. I, S. 1010, erlassen, das ganz überwiegend zum 01.04.2009 in Kraft treten wird. Gegenüber dem dadurch ersetzten BRRG ist das BeamStG inhaltlich deutlich zurückhaltender als es der Wegfall der Regelungskompetenz für Laufbahnen, Besoldung und Versorgung erforderte (vgl. *Wolff* 2007, S. 504; *Battis/Grigoleit* 2008, S. 1). Die Rechte und Pflichten der Beamten sind sprachlich überarbeitet worden, z.B. Ersetzung der Hingabepflicht durch die Pflicht zum vollen persönlichen Einsatz im Beruf (§ 34 Satz 1) und die Modifizierung der Verschwiegenheitspflicht zur besseren Korruptionsbekämpfung (§ 37). Die Zuweisung nach § 123a BRRG ist in § 20 erweitert worden, um die Flexibilität des Personaleinsatzes zu erhöhen, insbesondere anlässlich von Privatisierungen.

Parallel zum BeamtStG, wenn auch zeitlich verzögert, ist das Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz) im Gesetzgebungsverfahren (BT-Drs. 16/7076; BR-Drs. 720/07). Die Kurzbezeichnung Dienstrechtsneuordnungsgesetz ist, worauf *H. A. Wolff* zu Recht in der Anhörung vor dem Innenausschuss des Bundestages hingewiesen hat (BT-Drs. 16(4)375 I), Programm. Es führt die Neuordnung im Kurztitel, nicht die Reform.

Anders als in den Küstenländern (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein), die in einem gemeinsamen Entwurf die Laufbahngruppen auf zwei reduzieren (je eine mit und ohne Hochschulabschluss) oder anders als Bayern, das die Laufbahngruppen ganz abschaffen und durch qualifikationsbezogene Einstiegsstufen ersetzen will, hält der Bund an den Laufbahngruppen fest, lediglich die Zahl der Laufbahnen soll reduziert werden. Bildungspolitisch überfällig ist, dass ein mit einem Master abgeschlossenes Hochschulstudium einer Fachhochschule oder einer Universität gleichberechtigt Bildungsvoraussetzung für die Laufbahn des höheren Dienstes ist (§ 17 Abs. 5 Nr. 1a BBG).

Ein trauriges Kapitel ist die Förderung der Mobilität zwischen öffentlichem Dienst, Privatwirtschaft und internationalen Organisationen. Schaut man sich die Regelungen im Einzelnen an, dann muss festgestellt werden, dass hier, wie *Ziekow* (BT-Drs. 16(4)375 I) es formuliert hat, eine Einbahnstraße errichtet wird, nämlich ein Wechsel aus der Wirtschaft in die öffentliche Verwaltung ermöglicht wird, nicht aber Wechsel aus der öffentlichen Verwaltung in die Wirtschaft. Damit wird ein Hauptversprechen, das vor der Föderalismusreform Konsens war, nicht eingehalten, nämlich die Förderung des Wechsels aus dem Beamtenverhältnis in die Wirtschaft ohne Verlust der Versorgung. Dass nicht die gesamte Grundversorgung mitgenommen werden kann, darüber wird man reden können, aber gar keine Regelung ist unverständlich. Baden-Württemberg hat für seine Beamte Regelungen angekündigt, die den Wechsel in beide Richtungen erleichtern sollen.

Die Förderung des Wechsels aus der Wirtschaft in den öffentlichen Dienst ist als solche sicherlich lobenswert. Allerdings sollten nicht die Missstände vergessen werden, die jüngst der Bundesrechnungshof offengelegt hat. Große Unternehmen wie BASF, Luftansa, SAP, aber auch etwa die IG Metall oder der VDMA haben gezielt ihre Beschäftigten in Bundesministerien geschickt, damit diese Lobbyarbeit betreiben. Derartige Vorgänge waren zwar schon aus Brüssel und auch aus dem einen oder anderen kleineren Bundesland bekannt, aber dem Ideal demokratischer Verfertigung von Gesetzen entsprechen diese Vorgänge nicht. Inzwischen hat der Bund auf Vorhalt des Bundesrechnungshofes mit einer eingrenzenden Verwaltungsvorschrift reagiert (v. 25.7.2008, Bundesanzeiger Nr. 11 S. 2722).

Erklärtes Ziel ist die Einführung der Leistungsbesoldung durch das neugefasste BBesG. Gleichwohl ist der Eindruck vorherrschend, dass dieses Reformziel inzwischen mit „spitzen Fingern“ angefasst wird. Zwar wird die Regelung im Tarifbereich als Vorbild hingestellt, konkrete Vorschläge liegen jedoch noch nicht vor. Der Elan des Eckpunktepapiers ist dahin. Allerdings war dieses Papier als ein Abwehrpapier, das die zentrale Kompetenz auf Bundesebene für das Ministerium und die Gewerkschaften bewahren wollte, konzipiert. In der Föderalismusreform I ist dieses Ziel verfehlt worden. Nun melden sich wieder die Gegner der Leistungsbesoldung (vgl. *Mühlenkamp* 2008, S. 637; *Pechstein* 2008, BT-Drs. 16(4)375 I). Ausschlaggebend aber ist: Leistungsbesoldung ist dann attraktiv, wenn es möglich ist zusätzliche Mittel zu verteilen. Danach sieht es zurzeit beim Bund anders als in Bayern nicht aus. In Ländern wie Estland oder Finnland, in

denen bei starkem Wirtschaftswachstum die Möglichkeit bestand, zusätzliche Mittel zu verteilen, ist die Leistungsbezahlung ein Erfolg. Beim Bund geht es eher darum, Mittel auf Kosten aller Bediensteten zunächst einzusparen, um sie dann einigen von ihnen wieder zukommen zu lassen. Gleichwohl, und dies zeigen auch die neueren Untersuchungen von *Demmke* (vgl. 2008b, S. 145; *Bull* 2008, S. 531), besteht gerade bei jüngeren Bediensteten sehr wohl die Neigung, stärker leistungsorientierte Besoldung zu akzeptieren.

Im Vorgriff auf die erstmals gesetzlich geregelte Pflicht des Dienstherrn, Fortbildungsmaßnahmen bereitzuhalten, ist die schon angesprochene Dienstvereinbarung zwischen BMI, DBB und DGB „... für Innovationen, Fortbildung und Führungskräfteentwicklung in der Bundesverwaltung“ vom 05. Oktober 2007 zu nennen. Gleichwohl trifft die Feststellung zu, dass beim Bund die Personalentwicklung ins Abseits aktueller dienstlicher Reformüberlegungen geraten ist (vgl. *Lorse* 2008, S. 145). Dies ist umso bedauerlicher wegen der „Wechselbezüglichkeit von inner- und außerbehördlichem Handeln“ (*Hebeler* 2008, S. 359) und der Wechselbezüglichkeit von Personalführung und unterschiedlicher Kommunikation zwischen Verwaltung und Privaten.

Das neugefasste Beamtenversorgungsgesetz soll die Kürzungsmaßnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung wirkungsgleich unter Beachtung der Unterschiede der Alterssicherungssysteme nachzeichnen (BT-Drs. 16/7076, S. 3). Das erscheint angesichts der demographischen Entwicklung unvermeidlich. Im Hinblick auf den zunehmenden Wettbewerb um Nachwuchskräfte ist jedoch zu bedenken, dass das BVerfG jüngst ausdrücklich von einer „ständig abnehmenden Attraktivität der Beamtenversorgung“ gesprochen hat¹³ und zwar unter Verweis auf die Abkoppelung der Versorgungswerke der Wirtschaft vom beamtenrechtlichen Versorgungsrecht.

Der Wettbewerb hat auch insoweit eine neue Qualität seitdem die Länder über Besoldung, Versorgung und Laufbahnenrecht selbst entscheiden können. Bayern will durch erhebliche finanzielle Maßnahmen u.a. neue Beförderungsmöglichkeiten schaffen und die Leistungsbesoldung attraktiver machen. Das bedeutet den Abschied von der jüngsten Dienstrechtspolitik des Bundes. Die Küstenländer, die bis auf Hamburg weniger gut finanziell ausgestattet sind, versuchen einem ruinösen Wettbewerb unter den Ländern dadurch entgegenzuwirken, dass sie gemeinsam innovative laufbahnrechtliche Lösungen entwickeln, außer durch die Begrenzung auf zwei Laufbahngruppen durch die weitestgehende Reduzierung der Laufbahnen, die grundsätzlich alle Ämter derselben Laufbahngruppe und derselben Fachrichtung umfassen sollen, also z. B. Justiz, Polizei, Steuer, Bildung und durch den Ausbau der familienpolitischen Teilzeitbeschäftigung mit einer Mindestbeschäftigung von nur noch 25%. Baden-Württemberg will nur noch den Rahmen der Laufbahnen gesetzlich regeln, um den Ressorts und den Gemeinden mehr Spielraum zu eröffnen. Der einfache Dienst soll in Baden-Württemberg entfallen. Mehr Geld soll es für die Leistungsbesoldung geben, gleichzeitig soll die Besoldungstabelle so umgebaut werden, dass es am Anfang des Berufslebens eine höhere, in der Mitte eine abgesenkte und am Ende eine gleich hohe Besoldung wie bisher geben wird. Das finanziell ungleich schlechter gestellte Brandenburg will, statt mehr Geld einzusetzen, Arbeitszeiten, Urlaub und Dienstbefreiungen deutlich flexibilisieren. Andere Länder wie Nordrhein-Westfalen halten sich nicht zuletzt mit Rücksicht auf anstehende Wahlen noch zurück. Nordrhein-Westfalen wird im Jahre 2009 nur formal sein Beamtengesetz an das Beamtenstatusgesetz angleichen. Inhaltlich soll die Reform erst ab 2010 in der neuen Legislaturperiode angegangen werden.

Der Wettbewerb der Länder hat umso mehr Gewicht als Länder und Gemeinden die personalstarken Hauptträger der deutschen Verwaltung sind.

4. Ausblick

In einem jüngst erschienen Praxisbericht (vgl. *Pünder* 2008, S. 102) findet sich die recht optimistische Feststellung, dass die moderne deutsche Verwaltung weitgehend gesteuert wird durch Leistungsvorgaben, also Output-Orientierung, durch Budgetierung, also Zusammenfassung von Fach- und Risikoverantwortung, zunehmend auch von der Doppik (vgl. *Thieme* 2008, S. 433), also einem Ressourcenverbrauchskonzept und schließlich durch ein strategisches Controlling (vgl. *Schauer/Schädler*, 2007). Ausdrücklich werden Beamte und Angestellte als Intrapreneure bezeichnet (vgl. *Pünder* 2008, S. 126; *Pünder* 2003, S. 28). Intrapreneurship, also betriebliches unternehmerisches Denken und Tun (vgl. *Heinrichs*, im Erscheinen), findet sich zumindest bei der Dienstrechtsmodernisierung des Bundes nicht. Sie sollte innerhalb des vorgegebenen rechtsstaatlichen Rahmens aber ermöglicht werden, um im Wettbewerb des öffentlichen Dienstes innerhalb der EU bestehen zu können.

Im skandinavischen Modell des öffentlichen Dienstes etwa ist die rechtliche Steuerung weniger stringent als in dem durch die Ministerialverwaltung geprägten deutschen Modell. Der Schwerpunkt der Verwaltung liegt in der Kommunalverwaltung. In einem, abgesehen von Dänemark, dünnbesiedelten großen Raum sind relativ wenige Menschen, die einander gut kennen, insbesondere auch im sozialen Bereich fördernd tätig (vgl. *Wollmann*, 2008). Der Anteil von Sozialwissenschaftlern in diesem Verwaltungstyp ist bisher höher als in Deutschland. In den Teilen Deutschlands, in denen eine massive Abwanderung aus der Fläche eingesetzt hat, könnte bei gleichzeitiger steigender Überalterung der Bevölkerung das dezentrale fürsorgliche Modell skandinavischer Prägung attraktiver werden.

Im Europarecht und seiner Auslegung nimmt zunehmend der angelsächsische Einfluss zu. Das bedeutet, dass das Black Letter Law eine geringere Rolle als nach dem kontinentaleuropäischen Modell spielt, dass die Grenzen zwischen Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft (nach unserem Verständnis) sehr viel durchlässiger sind, dass exekutive Agenturen und Netzwerkstrukturen zwischen öffentlicher Verwaltung und Privaten, sei es Unternehmern, sei es Vertretern des dritten Sektors, ausgeprägter als in Deutschland kooperieren, dass statt Gesetzesvollzug shared management, etwa im Agrarsektor oder bei den Strukturfonds, vorherrscht, dass entgegen der jüngsten Errungenschaft deutscher Verwaltungsrechtswissenschaft (vgl. *Hoffmann-Riem* u.a. 2006; 2008) nicht Steuerung sondern Governance der Schlüsselbegriff ist (vgl. *Schuppert* 2008, S. 79). Gar nicht genug kann betont werden, dass im angelsächsischen und zunehmend auch im europäischen Recht Verfahren als Verwaltungsverfahren gemeint ist und nicht wie in Deutschland in erster Linie als Gerichtsverfahren, dass access nicht Zugang zu Gericht meint, sondern Zugang zu Verwaltungsverfahren (vgl. *Ruffert* 2007, S. 253), dass schließlich wie schon der Richter *Bellemey* vor Jahrzehnten gesagt hat: „While continental lawyers tend to think in terms of substantive rights, common lawyers clearly focus on procedures, remedies and due process.“ Es geht primär um Verfahrensbeteiligung, nicht um materielle Ansprüche, die mit Hilfe von Gerichten durchgesetzt werden, eher um Richtigkeitsgewähr durch Verfahren statt Durchsetzung subjektiver materieller Rechte mit Hilfe der Gerichte (vgl. *Battis* 2008, S. 3). Die Folgewirkungen für Organisation und Verfahren der öffentlichen Verwaltung und für Ausbildung und Rekrutierung ihres Personals sind evident.

Die deutsche Verwaltungsrechtswissenschaft hat spätestens seit *Schmidt-Aßmanns* Abschiedsvorlesung „Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen“ (*Schmidt-Aßmann* 2006, S. 315) „die in-

ternationalisierte und internationale Verwaltung“ (v. *Bogdandy* 2008, S. 683; *Speer* 2008, S. 683) entdeckt. Theorie und Praxis der Personalentwicklung des deutschen öffentlichen Dienstes sollte dies nicht als Modeerscheinung abtun, sondern den zugrundeliegenden tatsächlichen Entwicklungen Rechnung tragen. Denn nichts dürfte auch künftig die Entwicklung der deutschen öffentlichen Verwaltung und damit auch ihres Personals mehr bestimmen als die Entwicklung der EU-Politiken nicht nur im Recht der inneren Sicherheit einschließlich des EU Grenzregimes sondern auch dem der Kapitalmarktregulierung (vgl. *Bumke* 2008, S. 227; *Hopt* u.a., 2008; *Haar*, 2008), einem überkommenen aber reformbedürftigen Regulierungsverwaltungsrecht. In beiden Rechtsgebieten stehen sich mehr anglo-amerikanisch und mehr kontinentaleuropäisch geprägte Ansätze gegenüber (vgl. *Demmke* 2008, S. 574).

Anmerkungen

- 1 EuGH, NJW 2006, 3685 – *Mangold* dazu *Riesenhuber*, in: FS für *K. Adomeit* 2008, S. 631; *M. Böhm*, JZ 2008, 324.
- 2 EuGH, NJW 1997, 3429 – *Marschall*; NJW 2000, 1549 – *Badeck*.
- 3 EuGH, NJW 2004, 3547 – *Pfeiffer*; NZA 2006, 89 – *Dellas*.
- 4 BVerfG, ZBR 2007, 381; BVerwGE 110, 363.
- 5 NVwZ 2008, 195; ebenso BVerfG, DVBl. 2008, 1051.
- 6 Dazu BVerfG, NVwZ 2008, 873.
- 7 BVerfGE 114, 258.
- 8 BVerfGE 117, 372, Sondervotum S. 392.
- 9 BVerfGE 108, 282; Hess. StGH, NVwZ 2008, 199; Bay. VerfGH, NVwZ 2008, 420; zur Türkei EGMR, NVwZ 2006, 1389; zu Frankreich *Gusy*, Krit Vj 2004, 153.
- 10 BVerfGE 117, 372.
- 11 BVerfG, NVwZ 2008, 873; zuletzt BVerfG, NVwZ 2007, 1178.
- 12 *Hofmeister* (Hrsg.), Brauchen wir eine neue Ethik der Verwaltung?, 2000; *Sommerrmann*, VerwArch, 1998, 290; *Huberts/Maesichalck/Jurkiewicz*, Ethics and Integrity of Governance 2008.
- 13 Pressemeldung zum Beschluss v. 18.04.08, 1 BvR 759/05.

Literatur

- Adam, Christian/Bauer, Michael W./Knill, Christoph*, 2008: Ausmaß und Ursachen von Organisationsabbau in der deutschen Verwaltung: Eine empirische Analyse der unmittelbaren Bundesverwaltung, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), 99, S. 153-173.
- Baer, Susanne/Lewalter, Sandra*, 2007: Zielgruppendifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung, in: Die öffentliche Verwaltung (DöV), 60, S. 195-202.
- Battis, Ulrich/Grigoleit, Klaus Joachim*, 2008: Die Statusgesetzgebung des Bundes – Dienstrechtliche Gesetzgebungskompetenz und Gesetzgebungspflicht des Bundes nach der Föderalismusreform, in: Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR), 56, S. 1-9.
- Battis, Ulrich*, 2008: Verfahrenstransparenz durch Öffentlichkeitsbeteiligung, in: *Battis, Ulrich/Söfker, Wilhelm/Stüer, Bernhard* (Hrsg.), Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung – Festschrift für Michael Krautzbberger, München: C.H.Beck Verlag, S. 3-10.
- Battis, Ulrich/Kersten, Jens*, 2008: Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts. Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), 28, S. 201-207.
- Bieler, Frank/Schwartling, Gunnar* (Hrsg.), 2007, E-Government, Berlin: Schmidt-Verlag.
- von *Bogdandy, Armin*, 2008: Prolegomena zu Prinzipien internationalisierter und internationaler Verwaltung, in: *Trute, Hans-Heinrich, u.a.* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 683-697.

- Bogumil, Jörg* u.a. (Hrsg.), 2007: Zehn Jahre neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Steuerungsmodernisierung, Berlin: Edition Sigma.
- Böhm, Monika*, 2008: Umfang und Grenzen der Geltungswirkung eines europäischen Verbots der Altersdiskriminierung im deutschen Recht, in: Juristenzeitung (JZ), 63, S. 324-330.
- Bonoli, Giuliano/Shinkawa, Toshimitsu* (Hrsg.), 2008: Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bull, Hans Peter*, 2005: Bürokratieabbau – richtige Ansätze unter falscher Flagge, in: Die Verwaltung, 38, S. 285-314.
- Bull, Hans Peter*, 2007: Beamte – die vernachlässigten Hüter des Gemeinwohls?, in: Die öffentliche Verwaltung (DöV), 60, S. 1029-1039.
- Bull, Hans Peter*, 2008: Leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst – Probleme und Lösungsansätze; in: Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive, Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot S. 531-550.
- Bumke, Christian*, 2008: Kapitalmarktregulierung. Eine Untersuchung über Konzeption und Dogmatik des Regulierungsverwaltungsrechts, in: Die Verwaltung, 41, S. 227-257.
- Butzer, Hermann*, 2007: in: *Kluth, Winfried* (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz Art. 33 Rn. 9, Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Czerwick, Edwin*, 2008: Flexibilisierung der Beschäftigungsstrukturen im öffentlichen Dienst, in: Der öffentliche Dienst (DöD), 61, S. 49-58.
- Demmke, Christoph*, 2008a: Reformen der Personalpolitiken in den öffentlichen Diensten der EU-Mitgliedstaaten – Europäisierung oder Differenzierung?, in: Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive, Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot S. 551-576.
- Demmke, Christoph*, 2008b: Was leisten organisatorische und individuelle Leistungsbeurteilungssysteme? Eine Bilanz der Arbeiten unter deutscher und portugiesischer EU-Ratspräsidentschaft, in: Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR), 56, S. 77-90.
- Dose, Nicolai*, 2008: Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist und was man trotzdem tun kann, in: der moderne staat, 1, S. 99-120.
- Franzius, Claudio*, 2006: Governance und Regelungsstrukturen, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), S. 186-219.
- Franzius, Claudio*, 2008: Gewährleistung im Recht, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Frick, Frank/Ernst, Tobias* (Hrsg.), 2008: International Regulatory Reform Report, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Gusy, Christoph*, 2004: Kopftuch – Laizismus – Neutralität, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV), 87, S. 153-170.
- Haar, Brigitte*, 2008: Law and Finance, in: Juristenzeitung (JZ), 63, S. 964-974.
- Hebeler, Timo*, 2008: Verwaltungspersonal – Eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Strukturierung, Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Heinrichs, Michael*, 2008: Tagungsband zur Internationalen Konferenz „Think ahead – Move Forward“ zum Thema „Intrapreneurship-orientierte Verwaltung“ (im Erscheinen).
- Hill, Hermann*, 2004: Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung, in: Die öffentliche Verwaltung (DöV), 57, S. 721-728.
- Höfling, Wolfram/Burkiczak, Christian*, 2007: Die Garantie der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums unter Fortentwicklungsvorbehalt, in: Die öffentliche Verwaltung (DöV), 60, S. 328-334.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), 2006/2008: Grundlagen des Verwaltungsrechts Band I und Band II, München: C.H.Beck Verlag.
- Hofmeister, Albert* (Hrsg.), 2000: Brauchen wir eine neue Ethik der Verwaltung? Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaft, Bern: Verlag SGVW.
- Holtkamp, Lars*, 2008: Lob der Hierarchie? Erfolgsbedingungen effizienzorientierter Verwaltungsformen, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), 99, S. 259-277.
- Hopt, Klaus/Veil, Rüdiger/Kemmerer, Jörn Axel* (Hrsg.), 2008: Kapitalmarktgesetzgebung im europäischen Binnenmarkt, Tübingen: Mohr Siebeck.

- Huberts, Leo/Maesschalck, Jeroen/Jurkiewicz, Carole, 2008: Ethics and Integrity of Governance, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kämmerer, Jörn Axel, 2008: Privatisierung und Staatsaufgaben: Versuch einer Zwischenbilanz, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 123, S. 1005-1016.
- Kenntner, Markus, 2008: Aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Beamtenrecht, in: Juristenzeitung (JZ), 63, S. 340-351.
- Kersten, Jens, 2007: Organisation und Personal – Herausforderungen durch e-Government, in: Bieler, Frank/Schwarting, Gunnar (Hrsg.), E-Government, Berlin: Schmidt-Verlag, S. 457-550.
- Kinchin, Niamh, 2007: More than Writing on a Wall: Evaluating the Role that Codes of Ethics Play in Securing Accountability of Public Sector Decision-Makers, in: Australian Journal of Public Administration, 66, S. 112-120.
- Landau, Herbert/Steinkühler, Martin, 2007: Zur Zukunft des Berufsbeamtentums in Deutschland, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 122, S. 133-143.
- Lecheler, Helmut, 1990: Die Interpretation des Art.48 IV EGV und die Konsequenzen für die Beschäftigung im (nationalen) öffentlichen Dienst, Berlin: Duncker & Humblot.
- Lorse, Jürgen, 2005: Eckpunktepapier „Neue Wege im Dienstrecht“: Wie verbindet man Eckpunkte zu Grundlinien in einer Reform?, in: Die Öffentliche Verwaltung (DöV), 58, S. 445-457.
- Lorse, Jürgen, 2008: Personalentwicklung im Abseits aktueller dienstrechtlicher Reformüberlegungen, in: Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR), 56, S. 145-158.
- Lüdemann, Jörn, 2008: Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation, in: Lüdemann u.a. (Hrsg.), Telekommunikation, Energie, Eisenbahn – Welche Regulierung brauchen die Netzwirtschaften?, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 69-99.
- Lutz, Burkard, 2008: Konsequenzen der demographischen Entwicklung für den öffentlichen Dienst, in: Sackmann, R. u.a. (Hrsg.), Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 17-24.
- von Maravic, Patrick, 2006: Public Management Reform und Korruption – Unbeabsichtigte Folgen, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), 97, S. 89-113.
- Meyer, Traute/Bridgen, Paul/Riedmüller, Barbara (Hrsg.), 2007: Private Pensions vs. Social Inclusion. Non-state Provision for Citizens at Risk in Europe, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Mühlenkamp, Holger, 2008: Leistungsbezahlung im öffentlichen Sektor unter dem Regime der „Kostenneutralität“: Warum sie nicht wirklich funktionieren kann; in: Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive, Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Duncker & Humblot, Berlin, S. 637-654.
- Needham, Catherine, 2006: Customer Care and the Public Service Ethos, in: Public Administration (London), 84, S. 845-860.
- Pechstein, Matthias, 2008: Stellungnahme zum Entwurf des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes (DNeuG), BT-Drucksache 16/7076, für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 7.4.2008.
- Pünder, Hermann, 2003: Haushaltsrecht im Umbruch, Deutscher Gemeindeverlag.
- Pünder, Hermann, 2008: Das neue öffentliche Finanz- und Verwaltungsmanagement, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), 99, S. 102-126.
- Riesenhuber, Karl, 2008: „Mangold“ verabschiedet, in: Hanau, Peter/Thau, Jens/Westermann, Harm Peter (Hrsg.), Gegen den Strich – Festschrift für Klaus Adomeit, München: Luchterhand-Verlag, S. 631-645.
- Ruffert, Matthias, 2007: Was kann die deutsche Europarechtslehre von der Europarechtswissenschaft im europäischen Ausland lernen?, in: Schulze-Fielitz, Helmuth (Hrsg.), Staatsrechtslehre als Wissenschaft, Die Verwaltung Beiheft 7, 40, S. 253-263.
- Schaub, Günter, 2008: Paradigmenwechsel im öffentlichen Dienst, in: Die Personalvertretung (PersV), 51, S. 278-294.
- Schauer, Reinbert/Schedler, Kuno/Brüggemeier, Martin, 2007: Controlling und Performance Management im öffentlichen Sektor, Bern: Haupt-Verlag.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, 2006: Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, in: Der Staat, 45, S. 315-348.

- Schoch, Friedrich*, 2006: Vereinbarkeit des Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung mit Art.87d GG, Berlin: Duncker & Humblot.
- Schöndorf-Haubold, Bettina*, 2008: Internationale Sicherheitsverwahrung, in: *Trute, Hans-Heinrich, u. a.* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – Zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 575-612.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2008: Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR), 133, S. 79-108.
- Sommermann, Karl-Peter*, 1998: Brauchen wir eine neue Ethik des öffentlichen Dienstes?, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), 89, S. 290-305.
- Speer, Benedikt*, 2008: Europafähigkeit des öffentlichen Dienstes und Europakompetenz öffentlicher Bediensteter, in: Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive, Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Duncker & Humblot, Berlin: S. 683-704.
- Stober, Rolf*, 2008: Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Phantomdiskussion oder Gestaltungsoption in einer verantwortunggeteilten, offenen Wirtschafts-, Sozial- und Sicherheitsverfassung?, Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 61, S. 2301-2308.
- Thieme, Werner*, 2008: Kaufmännische Buchführung in der öffentlichen Verwaltung?, in: Die öffentliche Verwaltung (DöV), 61, S. 433-440.
- Versorgungsbericht der Bundesregierung v. 25.5.2005*, BT-Drs. 15/5821.
- Vofßkuhle, Andreas*, 2008: Expertise und Verwaltung, in: *Trute, Hans-Heinrich, u. a.* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 637-674.
- Wagener, Frido*, 1974: Neubau der Verwaltung, 2. Auflage, Berlin: Duncker & Humblot.
- Wagener, Frido*, 1979: Verfassungstreue und Schutz der Verfassung. Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), 37, S. 215-266.
- Weisel, Katja*, 2007: Einführung von Leistungsentgelt nach dem TVöD – eine methodische Herausforderung, die sich lohnt, in: Der öffentliche Dienst (DöD), 60, S. 9-12, S. 53-56.
- Westerhoff, Horst-Dieter*, 2007: Umfang und Folgen der Sparmaßnahmen bei den Beamten, Gutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes (AhD), Censeo Institut Königswinter.
- Wolff, Heinrich Amadeus*, 2007: Der zweite Schritt zur Föderalisierung des Beamtenrechts: Der Entwurf zum Beamtenstatusgesetz, in: Die öffentliche Verwaltung (DöV), 60, S. 504-509.
- Wollmann, Hellmut*, 2008: Modernisierung der Kommunalverwaltung, Stuttgart: Kohlhammer.
- Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft*, Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission, 2003.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis, Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Verwaltungswissenschaften, Unter den Linden 6, 10099 Berlin
E-Mail: Ulrich.Battis@rewi.hu-berlin.de

Christoph Reichard/Manfred Röber

Verwaltungsentwicklung und Ausbildungsreformen – Aktuelle Tendenzen in einer unendlichen Geschichte

Zusammenfassung

Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat die Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstes stark verändert. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob das traditionelle Leitbild für den öffentlichen Dienst und die darauf basierenden Konzepte der Aus- und Fortbildung noch zeitgemäß sind. Zunächst wird in diesem Artikel skizziert, welche Erwartungen Bürger und Gesellschaft an Staat und Verwaltung haben und welche Anforderungen sich daraus an das Beschäftigungssystem des öffentlichen Sektors ergeben. Im Anschluss daran wird das traditionelle System der Aus- und Fortbildung mit seinen Vorteilen und mit seinen sich immer deutlicher abzeichnenden Nachteilen und Unzulänglichkeiten beschrieben. Im Zusammenhang mit den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen, vor denen der öffentliche Dienst steht, werden neuere in- und ausländische Ansätze zur Reform der Verwaltungsbildung im Kontext des Bologna-Prozesses dargestellt. Unter Rückgriff auf institutionentheoretische Konzepte wird aber auch erläutert, dass sachlich gebotene Veränderungen in der Verwaltungsaus- und -fortbildung auf Grund von stark wirksamen Pfadabhängigkeiten nur schwierig und langsam umgesetzt werden können.

Schlagworte: Verwaltungsmodernisierung, Aus- und Fortbildung für den öffentlichen Sektor, Bologna-Prozess, Institutionentheorie

Abstract:

Administrative modernisation and reforms of education and training – present trends in a never ending story.

The economic and social developments over the last decades have changed the context of public services considerably. Against this background it has to be critically examined whether the traditional civil service model as well as the related concepts of education and training are still in keeping with time. This paper is outlining expectations of citizens and society towards state and administration; some related demands on public sector employment systems are also discussed. The following part gives an overview about the established system of education and training in German public administration – referring to its strengths as well as to its more and more emerging weaknesses and deficiencies. In the context of the Bologna process new approaches of public sector education and training are presented. Referring to institutional theory and ideas of path-dependency the paper finally concludes with some remarks about hurdles in the implementation of obviously essential reform steps in public sector education and training.

Key words: Public sector modernization, education and training for public sector institutions, Bologna process, institutional theory

Einleitung

Die Ausbildung für die öffentliche Verwaltung basiert nach wie vor auf dem Leitbild des loyalen und auf dauerhafte Pflichterfüllung ausgerichteten Staatsdieners, dessen Verhalten über verfahrensorientierte Rechtsnormen (Beamtenrecht) gesteuert und dessen unauffälliges loyales Verhalten gegenüber dem Dienstherrn mit einer sicheren Arbeitsstelle, einem angemessenen Entgelt und guten Sozialleistungen belohnt wird. Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung wird immer zweifelhafter, ob das traditionelle Verständnis vom öffentlich Bediensteten und die daraus abgeleitete Konzeption für dessen Aus- und Fortbildung noch den aktuellen und zukünftigen Anforderungen an die Tätigkeit von Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung entsprechen. Dieser Beitrag nimmt daher eine Bestandsaufnahme der Strukturen und Inhalte der Aus- und Fortbildung im öffentlichen Dienst vor, bewertet die Befunde vor dem Hintergrund der heutigen Erwartungen und Anforderungen an Aus- und Fortbildung und diskutiert einige aktuelle Tendenzen der Erweiterung und Modernisierung der Aus- und Fortbildung. Abschließend wird untersucht, wie man Kontinuität und Wandel der beobachteten Strukturen und Inhalte im Zeitablauf der letzten 30 Jahre begründen und erklären kann.

Die nachstehenden Aussagen zur Qualifizierung im öffentlichen Dienst müssen in mehrfacher Hinsicht eingegrenzt werden, damit das Thema handhabbar bleibt. Die Aussagen beziehen sich im Wesentlichen auf den deutschen öffentlichen Dienst, und sie konzentrieren sich auf den Bereich der Ausbildung, während Fortbildung nur am Rande gestreift wird. Angesichts der Vielfalt von Berufszweigen in der Verwaltung sind die Ausführungen auf den allgemeinen Verwaltungsdienst begrenzt. Und mit Blick auf die unterschiedlichen Hierarchieebenen beschränken sich die Aussagen im Wesentlichen auf Fach- und Führungskräfte, also den gehobenen und höheren Dienst.

2. Aktuelle Anforderungen an die Verwaltungsbildung

Die Verwaltungsbildung stand seit eh und je unter dem Druck vielfältiger Anforderungen und Erwartungen. Sie sollte gut qualifizierte Nachwuchskräfte bereitstellen, um ein reibungsloses Funktionieren der öffentlichen Verwaltung zu ermöglichen. Sie sollte Bedienstete hervorbringen, die sich nachdrücklich für den Staat einsetzen und als Vorbild gegenüber der Gesellschaft wirken, um legitime staatliche Herrschaft abzusichern. Und sie sollte auch Impulse für die Entwicklung einer modernen Verwaltung im Sinne eines Kulturwandels in Bezug auf neue Anforderungen liefern (vgl. z.B. *Reichard* u.a. 1977). Angesichts tiefgreifender gesellschaftlicher Änderungen ist daher zu klären, welche Anforderungen heute und künftig für die Verwaltungsbildung vor allem maßgeblich sind.

2.1 Anforderungen und Erwartungen der Gesellschaft und der Bürger an Staat und Verwaltung

Bürger in ihren verschiedenen Rollen als Wähler, Nutzer, Steuerzahler usw., aber auch Unternehmen sowie zivilgesellschaftliche Akteure haben gegenüber Staat und Verwaltung bestimmte Erwartungen, die sich im Zeitablauf wandeln (vgl. *Zielinski* 1998). Sie

erwarten bspw., dass rechtliche und ethische Grundprinzipien, etwa im Hinblick auf Rechts- und Sozialstaatlichkeit, Gleichbehandlung, Unbestechlichkeit oder auch Legitimität von Verfahren, eingehalten werden. Dabei zeigen neuere Umfragen, dass die Bürger eine durchaus ausgeprägte Präferenz für Leistungen des Staates im Vergleich zu Privaten haben, weil sie öffentlichen Anbietern offensichtlich ein größeres Vertrauen entgegenbringen (vgl. etwa eine aktuelle VKU-Umfrage zur Kundenzufriedenheit mit Stadtwerken, die zeigt, dass Bürger öffentliche Dienstleister im Vergleich zu Privaten deutlich bevorzugen; *VKU* 2008). Aus den generellen Verhaltenserwartungen an die Verwaltung, die grobenteils in Verfassungs- und anderen Rechtsnormen geregelt sind, leiten sich grundlegende Kompetenzanforderungen an die Verwaltungsmitarbeiter ab, die auch bei deren Ausbildung zu berücksichtigen sind. Viele dieser Anforderungen – etwa im Hinblick auf Legalität, Legitimität oder ethisches Verhalten – sind zwar seit langem gültig, werden jedoch immer wieder durch neue Entwicklungen und Problemlagen beeinflusst, wenn man etwa an Beamtenneutralität im Lichte von Ämterpatronage oder an Ethikstandards bei verstärkten Korruptionsrisiken denkt (vgl. v. *Maravić* 2007).

Die genannten Akteure erwarten auch eine wirksame und wirtschaftliche Arbeitsweise der Verwaltung sowie eine angemessene Qualität der erbrachten öffentlichen Dienstleistungen. In Bezug auf den letzten Aspekt spielt natürlich der eingetretene Technikwandel eine große Rolle: Bürger, die online problemlos Bücher kaufen oder Flüge buchen, sehen überhaupt nicht ein, warum sie einen analogen Service nicht von öffentlichen Dienstleistern erhalten können. Insofern stellen auch Kompetenzen im Umgang mit Informationstechnik und in der Nutzung von eGovernment-Potenzialen eine relevante Qualifikationsanforderung an die öffentlich Bediensteten und ihre Ausbildung dar (vgl. *Brügemeier* u.a. 2006). Zunächst ergeben sich spezifische Qualifikationsbedarfe für das Personal, das mit Dienstleistungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechniken (IKT) befasst ist, also bspw. in Rechenzentren oder Organisationsreferaten. Mindestens ebenso wichtig sind allerdings die Anforderungen, die sich im Hinblick auf die IKT-Nutzung an „ganz normale“ Beschäftigte stellen (vgl. *Schuppan/Reichard* 2008). Für diesen Personenkreis sind gemischte Kompetenzen gefragt, die neben unvermeidlichem IKT-Wissen auch organisatorische und fachbezogene Fähigkeiten sowie Sozialkompetenzen betreffen. Die Herausforderungen in Bezug auf eGovernment liegen meist weniger im IKT-Bereich, sondern vielmehr in der Fähigkeit der Beschäftigten (vor allem der Führungskräfte), die Potenziale von IKT-Nutzung zu erkennen, vorhandene Prozesse entsprechend umzugestalten und die neuen Risiken zu erkennen, die mit der Techniknutzung verbunden sind. Zu erwähnen ist auch, dass die IKT neue Lehr- und Lernmethoden ermöglichen, etwa im Hinblick auf Tele-Learning oder die Bereitstellung von Lehrmaterialien auf Lernplattformen.

Über die auf einzelne Akteure oder Akteursgruppen bezogenen Faktoren hinaus gibt es eine Reihe von Entwicklungen, die zu mehr oder weniger tief greifenden Veränderungen des öffentlichen Sektors beitragen und die damit natürlich auch – zumindest mittelbar – Auswirkungen auf die Ausbildung für den öffentlichen Dienst haben. Hierzu zählt der demographische Wandel, auf den die Verwaltung mit neuen Programmen für eine alternierende Gesellschaft reagieren muss (vgl. z.B. *BMI* 2007). Zugleich ist der öffentliche Dienst in seiner Personalstruktur aber auch selber von diesem Wandel betroffen – mit der Folge, dass einige Elemente des an einheitlichen Regeln ausgerichteten Verwaltungshandelns in Richtung eines „Diversity Management“ verändert werden müssen (vgl. z.B. *Wagner/Voigt* 2007). Außerdem hat sich gezeigt, dass viele öffentliche Verwaltungen nicht mehr

in der (komfortablen) Position eines Angebotsmonopolisten sind und sich insbesondere unter dem Einfluss von Globalisierung, Internationalisierung und Europäisierung einem zunehmenden Wettbewerbsdruck ausgesetzt sehen. Damit einher geht eine veränderte Rolle des Staates, der häufig nur noch gewährleistet, dass bestimmte Leistungen angeboten werden, ohne diese jedoch selber zu erbringen, und der sich mit seinen Leistungseinheiten im Rahmen des Gewährleistungsstaatsmodells häufig auch im Wettbewerb mit anderen öffentlichen Anbietern, mit NPOs und mit erwerbswirtschaftlichen Unternehmen befindet. In diesem Kontext haben öffentlich Bedienstete immer häufiger die Aufgaben eines Leistungsbestellers oder Auftraggebers zu erfüllen, die sich hinsichtlich der Anforderungen gravierend von denen eines Leistungserbringers unterscheiden (vgl. z.B. Reichard 2004, Schuppert 2005, Röber 2005).

2.2 Anforderungen des staatlichen Beschäftigungssystems

Ein breites Bündel von Anforderungen resultiert aus dem politisch-administrativen System, insbesondere mit Blick auf das staatliche Beschäftigungssystem und die damit verbundenen grundlegenden Werthaltungen und kulturellen Prägungen, die staatlichen Handlungsformen sowie die vorhandenen finanziellen, humanen und technischen Ressourcen.

Der Staat als Arbeitgeber hat vielfältige Erwartungen an seine Bediensteten, die nicht immer konfliktfrei sind. Zum einen gibt es – etwa mit Blick auf mittlere und höhere Fach- und Führungskräfte – eine Reihe genereller Kompetenzerwartungen, die vom dauerhaft beschäftigten, eher angepassten Rechtsanwender mit starkem *commitment* zu klassischen Beamtenwerten und -tugenden ausgehen. Dies äußert sich bspw. im anhaltenden Trend, in Deutschland vorwiegend juristisch qualifiziertes Personal für die allgemeine Verwaltung zu rekrutieren (siehe den Befund zum weiterhin in Bundesministerien bestehenden „Juristenmonopol“ mit etwa 60% Juristen im höheren Dienst bei Derlien 2002, S. 252; vgl. auch Derlien 1990). Seit einigen Jahren werden allerdings vermehrt managerielle Qualifikationen, aber auch politische Analysefähigkeiten und Sensibilität im Umgang mit dem Bürger erwartet. Vor diesem Hintergrund scheint heute – insbesondere nach dem Abflauen des Reformoptimismus der letzten Jahre – eine gewisse Unsicherheit über die weitere Verwaltungsentwicklung zu bestehen. Dies wirkt sich in der Weise aus, dass das Erwartungsprofil von staatlichen Dienstherren in Bezug auf Nachwuchskräfte diffus und uneinheitlich ist. Es weist verschiedene Brüche zwischen traditionellen Anforderungen der *Weberschen* Verwaltung, neuen management-orientierten Qualifikationsmerkmalen und noch relativ schwachen Elementen eher zivilgesellschaftlich bezogener Governance-Strukturen auf.

Ein nicht unerheblicher Einfluss auf Ausbildungsprofile geht auch von den im öffentlichen Sektor praktizierten *Handlungsformen und Arbeitsweisen* aus. Zwar sind Wertmerkmale einer bürokratischen Verwaltung im *Weberschen* Sinne weiterhin vorherrschend (etwa Regelorientierung, Formalisierung, Schriftlichkeit, Loyalität, hierarchische Über-/Unterordnung); zum Teil sind sie aber – im Sinne einer „neo-weberianischen Verwaltung“ (Bouckaert 2006) – durch „moderne“ Praktiken aufgeweicht und ergänzt worden. Von öffentlichen Bediensteten wird heute stärker als früher erwartet, dass sie sich bürgernah verhalten und dass sie sich in *Governance*-Strukturen bewegen können, d.h. intensiver mit anderen öffentlichen Einrichtungen, mit privaten Akteuren und mit Akteu-

ren der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten können. Sie sollen auch stärker in Leistungs- und Wirkungskategorien denken sowie die neuen Konzepte und Instrumente des Leistungs- und Finanzmanagements nutzen können.

Insbesondere die im Zuge von *New Public Management*-Reformen zumindest teilweise implementierten neuen Managementkonzepte und -praktiken stellen entsprechende Qualifizierungsanforderungen. Fach- und Führungskräfte sollten die Logik und Funktionsweise der Konzepte kennen, in der Anwendung neuer Steuerungsinstrumente geübt sein und die Möglichkeiten sowie Grenzen derselben kritisch einschätzen können. In diesem Zusammenhang haben sich auch neue und zusätzliche Anforderungen an die Sozialkompetenz von Führungskräften herausgebildet, die auf die Bereitschaft und die Fähigkeit bezogen sind, mehr zu kommunizieren, besser zu kooperieren, flexibel auf Veränderungen zu reagieren und sich weiter zu entwickeln. Für alle Beschäftigten des öffentlichen Sektors ergeben sich hinsichtlich der Anforderungen an ihre Tätigkeit tief greifende Veränderungen aus der stärkeren Ergebnis- und Produktorientierung, aus der zunehmenden Arbeit mit Zielvereinbarungen im Rahmen des Kontraktmanagements, aus einer ausgeprägteren Qualitäts- und Kundenorientierung sowie aus der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung (vgl. z.B. die Befunde bei *Bogumil* u.a. 2007).

Auch von zu erwartenden Änderungen im System des öffentlichen Dienstes gehen neue Anforderungen aus. Wenngleich die Entwicklungen der nunmehr pluralistischer werdenden Laufbahnstrukturen im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland derzeit noch nicht voll abschätzbar sind, scheint es doch einen Trend zur Lockerung der bislang starren Laufbahngrenzen zu geben. Wenn also Nachwuchskräfte je nach Qualifikation und Marktlage künftig auf verschiedenen Systemebenen einsteigen können und nicht mehr auf eine Einstiegsmarke fixiert sind, dann muss die Verwaltungsbildung dem durch ein breiteres und flexibleres Angebot Rechnung tragen.

Vor allem in Randbereichen des staatlichen Beschäftigungssystems nähern sich offenbar die Arbeitsweisen von Staat und Privatwirtschaft einander an, wenn man bspw. an interne Service-Center oder öffentliche Unternehmen denkt. Solche Einrichtungen müssen marktbezogen oder zumindest marktanalog arbeiten, und es bilden sich „unternehmerisch“ ausgerichtete Werte wie z.B. Gewinnorientierung heraus (vgl. z.B. *Edeling/Stöltzing/Wagner* 2004). Seit einigen Jahren fällt in diesem Zusammenhang auf, dass sich öffentliche Unternehmen in Bezug auf die Ausbildung ihres Personals weitgehend von einem früher einmal gemeinsamen Verständnis der „öffentlichen Qualifizierung“ verabschiedet haben und privatwirtschaftliche Qualifizierungsangebote nutzen. Dies führt zu der Frage, inwiefern es einerseits künftig noch eine „Einheit der Verwaltung“ bei der Ausbildung geben kann und inwieweit andererseits Randbereiche der Verwaltung wieder stärker in einen öffentlichen Qualifizierungsverbund re-integriert werden können, wenn das „Öffentliche“ in der Qualifizierung nicht vollends abhanden kommen soll.

Da öffentliche Leistungen in wachsendem Umfang nicht nur von staatlichen resp. kommunalen Einrichtungen erbracht werden, sondern auch von privat-kommerziellen und privat-gemeinnützigen Anbietern, ist bei der Analyse von Qualifikationsanforderungen auch an diejenigen Beschäftigten zu denken, die zwar öffentliche Leistungen erbringen, aber nicht in öffentlichen, sondern in privaten Einrichtungen tätig sind. Mit den vielfältigen institutionellen Strukturen, in denen heute öffentliche Leistungen erstellt werden, sind auch andere Qualifikationsanforderungen verbunden: Von denjenigen Mitarbeitern, die in staatlichen Gewährleistungsinstanzen mit der Sicherstellung von Leistungen durch Dritte befasst sind, werden Planungs-, Steuerungs- und Kontrollkompetenzen gefordert,

vor allem auch im Hinblick auf immer komplexer werdende Leistungsnetzwerke (vgl. z.B. Libbe u.a. 2004). Auch Regulierungs- und Verhandlungskompetenzen spielen nunmehr eine stärkere Rolle. Beschäftigte „privater“ Dienstleister sollten im Hinblick auf öffentliche Leistungen ein Mindestmaß an *public value*-orientierten Einstellungen sowie notwendige Schnittstellenfähigkeiten für den Umgang mit den öffentlichen Auftraggebern aufweisen. Insgesamt läuft die beobachtbare institutionelle Differenzierung auf eine *Entspezifizierung* der Ausbildung hinaus, weil sie sich an öffentliche Beschäftigte sowie an private Bedienstete mit öffentlichem Leistungsbezug wendet und weil sie auch künftige Änderungen von Beschäftigungsverhältnissen (z.B. Ausgliederungen oder Privatisierungen) in Rechnung stellen muss (vgl. Röber 2006, S. 242).

Insgesamt können derzeit – ohne näher auf tätigkeitsspezifische Aspekte einzugehen – folgende Ausbildungsanforderungen für den allgemeinen Verwaltungsdienst als besonders relevant angesehen werden:

- *Werte und Einstellungen*: Gemeinwohlorientierung, Staatsloyalität, Zuverlässigkeit, ethische und rechtsstaatliche Grundsätze, Bürgernähe
- *Wissen*: rechtliches und managerielles Basiswissen, Methodenwissen, Verstehen von Problemursachen und Zusammenhängen
- *Fähigkeiten und Kompetenzen*: Problemlösungsfähigkeiten, Lernfähigkeit, Einarbeitungsfähigkeit in wechselnde/neue Aufgaben, Handlungssicherheit im Policyprozess, Schlüsselkompetenzen in Führung und Kommunikation, Verhandeln und Regulieren.

Für die allgemeine Verwaltung ist künftig eher ein *Generalist neuen Typs* gefragt, der einerseits über „zeitlose“ Beamtentugenden und rechtlich-verfahrensbezogene Basisqualifikationen verfügt, der andererseits aber auch in der Lage ist, neuen Anforderungen gerecht zu werden, die sich aus dem Modell des Gewährleistungsstaates ergeben, und der die damit verbundenen Planungs- und Steuerungsfunktionen in wechselnden Positionen wirksam wahrnehmen kann.

3. Verwaltungsausbildung in Deutschland: Beschreibung und kritische Würdigung

Im Folgenden wollen wir klären, ob und inwieweit die bestehenden Konzepte und Strukturen der Verwaltungsausbildung den geschilderten Erwartungen und Anforderungen entsprechen.

3.1 Generelle Charakteristika der Verwaltungsausbildung im System des öffentlichen Dienstes

Der öffentliche Dienst der Bundesrepublik Deutschland ist sehr stark von lang anhaltenden Traditionen beeinflusst und geformt worden (Ellwein 2001, König 2008, 490ff., Siedentopf 1983), die letztlich auf Beamtenstrukturen in Bayern und Preußen Ende des 18. Jahrhunderts zurückgehen. Sie sind nach dem Zweiten Weltkrieg als „Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums“ in Art. 33, Abs.5 Grundgesetz verankert worden. Zu diesen Grundsätzen werden die lebenslängliche hauptberufliche Anstellung und eine angemessene Alimentation, die Treue- und parteipolitische Neutralitätspflicht, die „volle

Hingabe“ (basierend auf dem Befähigungs- und Leistungsprinzip), das Streikverbot und ein besonderes Disziplinarrecht gezählt.

In seiner Arbeitsweise ist der öffentliche Dienst Deutschlands sehr stark am Legalitätsprinzip und an der korrekten Erfüllung von öffentlichen (Ordnungs-)Aufgaben orientiert. Das ihm zugrunde liegende Modell basiert auf dem *Max Weberschen* Idealtypus der Bürokratie, der u.a. durch Arbeitsteilung, Autoritätshierarchie, Regeln zu Rechten und Pflichten der Positionsinhaber, standardisierte Abläufe, Unpersönlichkeit der zwischenmenschlichen Beziehungen, Beförderung und Aufstieg aufgrund fachlicher Kompetenz sowie Aktenmäßigkeit gekennzeichnet ist (vgl. *Weber* 1964, S. 162/163). Die mit diesem Modell verbundenen Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten haben bis in die Gegenwart die Aus- und Fortbildung der öffentlich Bediensteten maßgeblich beeinflusst. Vor dem Hintergrund der zuvor skizzierten sich verändernden Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstes mehrten sich allerdings die skeptischen und kritischen Stimmen, ob dieses Modell und das mit ihm korrespondierende System der Aus- und Fortbildung noch zukunftsfähig sind.

Diese skeptische Einschätzung bezieht sich sowohl auf die Beamten als auch auf die Angestellten – obgleich es bei den beiden Statusgruppen grundsätzliche Unterschiede in der Ausbildungskonzeption gibt, die vor allem im mittleren und im gehobenen Verwaltungsdienst erheblich sind. Während Angestellte in „Angestellten-Lehrgängen“ eine mäßig tiefgehende, eher verfahrenstechnisch angelegte Ausbildung erfahren, werden Beamte in qualitativ besseren Verwaltungsschulen (mittlerer Dienst) resp. an meist internen Verwaltungs-Fachhochschulen (gehobener Dienst) qualifiziert. Diese Trennung wird damit begründet, dass Beamte für eine gesamte Laufbahn, Angestellte hingegen nur für eine bestimmte Position ausgebildet würden. Da in der Praxis beide Statusgruppen oft jedoch identische Funktionen wahrnehmen, erscheint diese Trennung überholt. Daraus wäre die Konsequenz abzuleiten, die qualitativen Anforderungen an die Ausbildung für Angestellte denen für Beamte anzupassen. Die folgenden Aussagen beziehen sich primär auf die Beamtenausbildung.

3.2 Laufbahnsystem und Ausbildung

Eines der Kennzeichen des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland ist das ziemlich rigide Laufbahnsystem, das sowohl die vertikale als auch die horizontale Mobilität zum Teil erheblich einengt. Dieses System besteht für Beamte bislang aus den vier Laufbahnen einfacher, mittlerer, gehobener und höherer Dienst; für Angestellte gilt das System analog. Gemäß dem Befähigungs- und Leistungsprinzip ist der Zugang zu den einzelnen Laufbahnen strikt an formale Qualifikationsanforderungen gebunden (*Hauschild* 1998).

Zugangsvoraussetzung für Beamte im *höheren Dienst* ist im Regelfall ein juristisches Studium in Verbindung mit einem zweijährigen Rechtsreferendariat als Vorbereitungsdienst, in dem unterschiedliche praktische Stationen durchlaufen und begleitende Kurse besucht werden müssen, in denen vor allem rechtspraktische Kenntnisse vermittelt werden. Dieses Referendariat müssen alle Studierenden der Rechtswissenschaft (also nicht nur spätere Verwaltungsmitarbeiter) durchlaufen und mit dem Zweiten Staatsexamen abschließen, wenn sie „Volljurist“ werden wollen (vgl. kritisch z.B. *Hebeler* 2008, S. 99). Die einzige verwaltungsbezogene Vertiefung im Referendariat neben der üblichen Ver-

waltungsstation bietet das „Speyer-Semester“, das Referendare an der DHV Speyer absolvieren können und in dem verschiedene verwaltungswissenschaftliche Inhalte absolviert werden können.

Andere universitäre Studiengänge (wie die der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften oder der Ingenieurwissenschaften) können im Prinzip ebenfalls den Zugang zum höheren Dienst eröffnen. Hierfür gibt es in einigen Bundesländern in begrenztem Umfang ein ebenfalls zweijähriges *Wirtschafts- oder Baureferendariat*, in dem die Absolventen nichtjuristischer Fächer auf den Staatsdienst vorbereitet werden und das wie das Rechtsreferendariat primär darauf abstellt, Rechtskenntnisse zu vermitteln. Im Zuge der Umstellung der Studiengänge auf der Grundlage des Bologna-Prozesses wird die Zugangsvoraussetzung in Zukunft der erfolgreiche Abschluss eines Master-Programms sein.

Die Ausbildungsinhalte für den höheren Dienst sind weiterhin vor allem am Leitbild des juristisch geschulten Generalisten ausgerichtet. Es gibt allerdings auch einige (wenige) verwaltungswissenschaftliche Studiengänge (wie in Konstanz und in Potsdam) und mehrere in den letzten Jahren an einigen Hochschulen eingerichtete Master-Programme in Public Policy, Public Management und Public Governance (näheres dazu s.u.). Obgleich den meisten dieser Programme im Rahmen der Akkreditierungsverfahren die Laufbahnbefähigung für den höheren Dienst attestiert wurde, ist der Anteil der Absolventen dieser Studiengänge, die für Stellen im höheren Dienst rekrutiert werden, nach wie vor verschwindend gering.

Der Zugang für Beamte zum *gehobenen Dienst* erfolgt im traditionellen Ausbildungssystem in der Regel nach einem erfolgreich abgeschlossenen dreijährigen Studium an einer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung. Der Wechsel von der früheren berufspraktischen Ausbildung zur Fachhochschule war in den frühen 1970er-Jahren ein wichtiger Reformschritt (und eines der wenigen realisierten Reformelemente der damaligen Dienstrechtsreformen; vgl. *Studienkommission* 1973). Bei den Verwaltungs-Fachhochschulen, die es auf der Bundesebene und in den meisten Bundesländern gibt, handelt es sich in der Mehrzahl um rechtlich unselbständige und dem jeweiligen Innenministerium nachgeordnete Einrichtungen („interne Fachhochschulen“). Ihre Studierenden haben meist einen Doppelstatus als Student und Beamter. Bewerber werden zunächst als Beamtenanwärter (im Status eines Beamten auf Widerruf) ernannt und dann von ihren Dienstherrn zum Studium geschickt. Nach bestandener Prüfung hatten die Anwärter in der Vergangenheit faktisch die Garantie, in ein dauerhaftes Beamtenverhältnis übernommen zu werden (die Übernahmegarantie ist in den meisten Bundesländern inzwischen abgeschwächt worden). Diese Konstellation führte zu einer – von den öffentlichen Arbeitgebern durchaus beabsichtigten – frühen Einbindung der neu rekrutierten Bediensteten in die Mechanismen der bürokratischen Sozialisation und wirkte nicht unbedingt innovationsfördernd.

In den letzten Jahren hat es allerdings zum Teil erhebliche Veränderungen gegeben. Einige Bundesländer wie Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg und Sachsen-Anhalt haben ihre internen Fachhochschulen externalisiert und in das allgemeine Hochschulsystem integriert. In den übrigen Bundesländern hat man bislang hingegen – ebenso wie auf der Bundesebene – am Modell der internen Fachhochschule festgehalten. Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben den Rechtsstatus dieser Fachhochschulen so geregelt, dass sie im Vergleich zu den anderen internen Fachhochschulen über eine größere Autonomie verfügen. Darüber hinaus gibt es Bundesländer (wie z.B. in Niedersachsen und Thüringen), in denen auch „normale“ externe Fachhochschulen auf die öffentliche Verwaltung

bezogene Studiengänge anbieten, denen die Laufbahnbefähigung für den gehobenen nicht-technischen Verwaltungsdienst attestiert wurde. Für Speziallaufbahnen wie die der Polizei und der Steuerverwaltung – die hier nicht behandelt werden – gilt durchgängig, dass sie wegen ihrer Spezifität nur an internen Fachhochschulen angeboten werden.

Die Curricula der Studiengänge für den allgemeinen Verwaltungsdienst sind nach wie vor sehr stark rechtswissenschaftlich – im Sinne von Rechtsanwendung – ausgerichtet. Lehrveranstaltungen zum Staatsrecht und allgemeinen Verwaltungsrecht, zu diversen Gebieten des besonderen Verwaltungsrechts (wie Umweltrecht, Öffentliches Dienstrecht, Polizei- und Ordnungsrecht etc.) machen in den meisten Verwaltungsfachhochschulen mehr als 50% des Curriculums aus. Die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften spielen demgegenüber häufig nur eine untergeordnete Rolle. Ein weiteres Kennzeichen dieser Studiengänge ist der relativ hohe Praxisanteil – mit der Folge, dass für die theoretische Ausbildung, welche zur Steigerung der Fach-, Sozial-, Methoden- und Persönlichkeitskompetenz beitragen sollte, insgesamt zu wenig Zeit zur Verfügung steht. Als Folge der NPM-Reformen ist es in den 1980er und 1990er Jahren allerdings bereits zu einer Diversifizierung der Studienangebote auf Fachhochschulebene gekommen. Außerdem wurden mehrere stärker betriebswirtschaftlich ausgerichtete Studiengänge sowohl an internen als auch an externen Fachhochschulen eingerichtet (vgl. die Übersicht bei *Bischoff* 2000).

Trotz der benannten Defizite scheinen die meisten Bundesländer, die interne Studiengänge anbieten, keine großen Schwierigkeiten zu haben, zumindest quantitativ eine ausreichende Zahl von Anwärtern zu rekrutieren. Dies soll mit einigen Beispielen – die nach unserem Eindruck als repräsentativ gelten können – verdeutlicht werden. So lag die Zahl der Anwärter im kommunalen Dienst Thüringens im Zeitraum von 1997 bis 2007 meist zwischen 28 und 40, im staatlichen Dienst zwischen 19 und 25 pro Jahr. Alle Anwärter, die ihr Studium erfolgreich abgeschlossen haben, sind in den staatlichen bzw. kommunalen Verwaltungsdienst übernommen worden. Auch in Nordrhein-Westfalen sowie in Baden-Württemberg sind die Anwärterzahlen überwiegend über die Zeit stabil geblieben. In Bayern hat sich die Zahl der Anwärter über denselben Zeitraum nach einem kurzen Zwischenhoch Anfang dieses Jahrhunderts inzwischen wieder auf den Stand Mitte der 1990er-Jahre eingependelt. Ein leicht anderes Bild ergibt sich für das Land Sachsen, in dem die Zahl der zum Studium an die FHSV Sachsen im Zeitraum von 1996 bis 2008 entsandten Anwärter kontinuierlich von 176 auf 89 gesunken ist. Dies könnte als Reaktion auf die sich insbesondere in Ostdeutschland schon deutlich abzeichnende demographische Entwicklung gedeutet werden. Allerdings fällt auch die Zahl der Studienabschlüsse bei der FH des Bundes im Bereich allgemeine innere Verwaltung in jüngster Zeit deutlich geringer aus als der langjährige Absolventendurchschnitt.

Bei den extern eingerichteten Studiengängen mit dem Schwerpunkt Public Management zeigt sich, dass deren Attraktivität offensichtlich sehr hoch ist. So hat sich z.B. die Zahl der Studierenden an der FH Nordhausen (die für ihren Bachelor-Studiengang im Bereich Public Management die Laufbahnbefähigung für den gehobenen nicht-technischen Verwaltungsdienst erhalten hat) vom Sommersemester 2004 bis zum Wintersemester 2008/2009 kontinuierlich von 35 auf 194 Studierende erhöht. Im gemeinsamen (externen) Bachelor-Studiengang „Public Management“ der FHTW Berlin und der FHVR Berlin, überstieg die Zahl der Bewerbungen die auf 80 Studienplätze pro Jahr begrenzte Kapazität erheblich. Diese Studiengänge sind inhaltlich allerdings so ausgerichtet, dass sie ein wesentlich größeres Einsatzspektrum im öffentlichen Sektor (einschließlich der privaten Nonprofit-Organisationen) abdecken.

Für den *mittleren Dienst* gab und gibt es eine zweijährige Ausbildung auf der Grundlage des bundesdeutschen Dualen Berufsausbildungssystems, in welchem die Ausbildung parallel oder alternierend sowohl im (Verwaltungs-)Betrieb als auch in der Verwaltungsschule erfolgt. Stellvertretend für diese Ausbildung sei das Ausbildungsprogramm des Bundesverwaltungsamtes für die Laufbahn des mittleren Dienstes vorgestellt (siehe zu den einzelnen Stationen *Bundesverwaltungsamt* 2008, S.8). Die Auszubildenden durchlaufen nach einem zweimonatigen Einführungslehrgang ein fünfmonatiges „Bundespraktikum“ in einer Bundesbehörde sowie vertiefende praxisbezogene Lehrveranstaltungen von drei Monaten. Nach einer Zwischenprüfung absolvieren die Anwärtler ein dreimonatiges „Kommunalpraktikum“, ein zweites Bundespraktikum von sechs Monaten sowie einen fünfmonatigen Abschlusslehrgang. Die Laufbahnprüfung erstreckt sich auf verschiedene Rechtsgebiete sowie auf Finanzwirtschaft, Organisation, Geschäftsverkehr, Datenverarbeitung, Beschaffung und Materialverwaltung.

Auf Grund der dezentralen Struktur des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik gibt es keine zentrale Organisationseinheit, die insgesamt für die Rekrutierung von Beamten und Angestellten zuständig ist. Jedes Ministerium auf der Bundes- und Landesebene und jede Gebietskörperschaft auf der kommunalen Ebene ist in Bezug auf die Einstellung von Personal autonom. Daraus folgt, dass auch Unterschiede in der inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung der Aus-, Fort- und Weiterbildung bestehen. Im Vergleich zum zentralistischen französischen System des öffentlichen Dienstes mit seinem auf *Grandes Écoles* wie die *École Nationale d'Administration* (ENA) fokussierten Aus- und Fortbildungsprogramm gibt es in Deutschland auch keine zentralen Eliteschulen. Der Bund und die einzelnen Bundesländer verfügen über jeweils eigene Studieninstitute, Verwaltungsschulen und -akademien sowie Verwaltungshochschulen. Die eigentliche Führungskräftefortbildung für Angehörige des höheren Dienstes oder für Spitzenkräfte des gehobenen Dienstes mit Entwicklungspotenzial wird im Wesentlichen in in-house-Programmen der Verwaltungsakademien auf Bundes- und Länderebene durchgeführt (so z.B. in Bayern, Baden-Württemberg oder am Führungskolleg der DHV Speyer).

3.3 Kritische Bewertung der tradierten Verwaltungsausbildung

Gemäß der stark ausgeprägten legalistischen Verwaltungskultur hat sich über die Zeit eine sehr prägnante juristische Entscheidungskultur mit einer starken Dominanz der Juristen in der öffentlichen Verwaltung entwickelt (Juristenmonopol). Diese Dominanz findet ihre Entsprechung im gehobenen Dienst in einer Ausbildung, die überwiegend auf Rechtsanwendung ausgerichtet ist. Abweichungen von dieser starken Juristendominanz gibt es lediglich in den Verwaltungen, die spezielle fachpolitische Aufgaben in den Bereichen Wirtschaft, Bauen und Umwelt, Sicherheit, Bildung, Gesundheit und Soziales wahrzunehmen haben. Hier finden wir mehr Beschäftigte mit entsprechendem fachwissenschaftlichen Hintergrund (vgl. hierzu *Derlien* 2002).

Ungeachtet aller Differenzierungen ist es stets das Ziel bei der Aus- und Fortbildung für die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland gewesen, einen *Verwaltungsgeneralisten* zu „produzieren“, der in der Lage ist, in ganz unterschiedlichen Aufgabenbereichen eines Systems zu arbeiten, dessen Entscheidungsprozesse an der rechtsstaatlichen Entscheidungsrationalität ausgerichtet sind. Obgleich es keinen Zweifel daran geben kann und darf, dass Verwaltungsentscheidungen ohne Abstriche rechtsstaatlichen

Ansprüchen genügen müssen, scheint die Skepsis zu wachsen, ob das Leitbild des juristischen Generalisten, das zu den hoheitlichen Aufgaben und Ordnungsaufgaben passte, geeignet ist, den sich wandelnden Ansprüchen an eine stärker dienstleistungsorientierte öffentliche Verwaltung gerecht zu werden. In anderen europäischen Ländern mit einer ebenfalls relativ stark ausgeprägten Rechtsstaatstradition (wie den Niederlanden, der Schweiz oder Schweden) ist die Dominanz der Juristen mittlerweile erheblich reduziert worden, ohne dass dies zu Einbußen bei rechtsstaatlichen Standards geführt hat (vgl. hierzu auch (Pollitt/Bouckaert 2004, S. 54).

Die Skepsis in Bezug auf den juristischen Generalisten schlägt sich in einer zunehmenden Kritik am bestehenden System des öffentlichen Dienstes, an der praktizierten Personalverwaltung und insbesondere an der Aus- und Fortbildung nieder (vgl. schon Reichard 1998, S. 521ff. und neuerdings wieder Bull 2008). Dies gilt sowohl für den höheren als auch für den gehobenen Dienst.

Das auf das Berufsbild des Richters und Anwalts ausgerichtete Jurastudium mitsamt der anschließenden Vorbereitungsphase ist insbesondere ungeeignet, den Mitarbeitern des höheren Dienstes – sofern sie Vorgesetztenfunktionen auszuüben haben – das nötige Rüstzeug im Hinblick auf Führungs-, Kommunikations- oder Problemlösungsfähigkeiten zur Verfügung zu stellen. Hier sind Nachwuchskräfte weitgehend auf *learning-by-doing* resp. auf spätere Fortbildungsangebote angewiesen.

An der Ausbildung für den *gehobenen Dienst* gibt es seit ihrer Umstellung auf die Fachhochschulebene eine breite und anhaltende Kritik (vgl. zusammenfassend dazu z.B. Bischoff 1994, Böhret/Hofmann 1989, Hebeler 2008, S. 102ff., Reichard 1998, Weidmann 2000; vgl. ferner mit deutlichem sarkastischen Unterton Bücking 1996). Die Kritik richtet sich vor allem auf folgende Aspekte:

- Die Curricula werden mit ihrer einseitigen Ausrichtung auf Rechtsanwendung als ungeeignet für die Vorbereitung auf eine moderne Verwaltung bezeichnet.
- Lehrende wie Praxisstellen versuchen, die Anwärter auf eine traditionelle Berufspraxis einzuüben und nehmen einen nicht unerheblichen Einfluss auf die enge bürokratische Sozialisation der Nachwuchskräfte.
- Die langen Praktika sind zu wenig in die fachtheoretische Ausbildung integriert, und die Praktikanten werden häufig entweder als Belastung empfunden oder als billige Hilfskräfte eingesetzt.
- Die Ausgebildeten werden zwar als gute Sachbearbeiter auf den Gebieten der Rechtsanwendung geschätzt, man sieht sie jedoch bei der Wahrnehmung anspruchsvoller Steuerungsaufgaben häufig überfordert.
- Der Hochschulstatus der Ausbildungseinrichtungen wird wegen ihrer Unselbständigkeit und Unterordnung unter die jeweiligen Innenministerien infrage gestellt (vgl. Quambusch 1991).
- Die wissenschaftliche Qualifikation eines Teils der Lehrenden an diesen Einrichtungen wird in Zweifel gezogen.
- Die großzügige Alimentierung der Studierenden der internen Fachhochschulen als Beamte mit Anwärterbezügen wird als Fehlallokation von Ressourcen kritisiert.

Überdies ist zu konstatieren, dass in dem Moment, in dem sich das Aufgabenspektrum des gehobenen Dienstes um (Dienst-)Leistungsaufgaben und Gestaltungsaufgaben erweitert und in dem nach der Ausbildung an internen Fachhochschulen nur einige der auf die Bedürfnisse öffentlicher Verwaltungen Ausgebildeten in den öffentlichen Dienst

übernommen werden, die intern vermittelte Qualifikation der Rechtsanwendung an Bedeutung verliert. Die spezifische, nur vom öffentlichen Arbeitgeber zu nutzende Ressource „Personal“ wird somit in größerem Umfang entwertet.

Die staatlichen Ausbildungsträger hatten und haben verschiedene Hebel, um der bestehenden Kritik zu begegnen. Man kann erstens die Studieninhalte erweitern, zweitens den Status der Studierenden vom Anwärter in „Normalstudenten“ ändern und drittens den institutionellen Rahmen wechseln (z.B. Externalisierung der Einrichtung). An allen „Schrauben“ ist in der Vergangenheit auch gedreht worden, aber nicht immer mit Erfolg. Einzig die Verlagerung der Ausbildung auf externe Hochschulen mit gleichzeitiger Verbreiterung des Curriculums in Verbindung mit einem Statuswandel kann nach unserer Einschätzung potenziell erfolgreich sein, weil sich dann mehr berufliche Optionen für die Absolventen bieten. Allerdings muss der öffentliche Dienst dann mit anderen Anreizen versuchen, die Tätigkeiten für Nachwuchskräfte hinreichend attraktiv zu gestalten, damit sich genügend qualifizierte Studienabsolventen für den Staatsdienst entscheiden.

Der öffentliche Dienstherr wird sich deshalb fragen müssen, für welche seiner Aufgaben – vor dem Hintergrund des tiefgreifenden Aufgabenwandels von Staat und Verwaltung – in Zukunft überhaupt noch eine interne Qualifizierung erforderlich ist. Im Prinzip erscheint dies nur noch bei sehr wenigen spezifischen Ordnungsaufgaben sinnvoll, für die es auf dem privaten Arbeitsmarkt keine Äquivalente gibt (und geben sollte). Allerdings entstehen z.B. selbst im Sicherheitsbereich inzwischen neue externe Studiengänge (wie z.B. an der Hochschule für öffentliche Verwaltung in Bremen und an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege in Berlin), auf deren Absolventen der öffentliche Arbeitgeber bei der Rekrutierung seiner Beschäftigten zurückgreifen kann.

4. Aktuelle Ansätze einer Modernisierung der Verwaltungsbildung

Auf der Basis des dargestellten Wandels der Anforderungen an die Ausbildung sowie der kritischen Analyse der in der Vergangenheit vorherrschenden Strukturen und Inhalte der Ausbildung wird im Folgenden näher untersucht, was es inhaltlich und strukturell in den letzten Jahren an Reformen im Bereich der Verwaltungsbildung gegeben hat und welche Studienangebote besonders erwähnenswert erscheinen.

4.1 Internationale Trends in der Verwaltungsbildung

Die Ausbildungskonzepte für den öffentlichen Dienst werden – keineswegs überraschend – in starkem Maße durch das jeweils vorherrschende politisch-administrative System und die Strukturen des öffentlichen Dienstes bestimmt (vgl. *Kickert* 2008b, S. 222f.). Bei einem internationalen Rundblick zeigt sich, dass die Erstqualifizierung von Fach- und Führungskräften für die Verwaltung im Wesentlichen an Hochschulen stattfindet. Während es im angelsächsischen und nordeuropäischen Raum kaum eine spezielle vorbereitende Qualifizierung für Berufsanfänger im öffentlichen Dienst gibt, ist das in den meisten mittel- und südeuropäischen Staaten der Fall. Hier verläuft der Zugang zum öffentlichen Dienst weiterhin – nach einem Erststudium – über spezielle „Kaderschmieden“ wie die *Grandes Écoles* in Frankreich oder entsprechende Einrichtungen in Spanien, Portugal

oder Italien (vgl. *Reichard* 1997). In der Mehrzahl der europäischen Länder kommen Absolventen unterschiedlicher Studienfächer in den öffentlichen Dienst; häufig vertreten sind vor allem Verwaltungs-, Politik- und Wirtschaftswissenschaften. Recht spielt vor allem in einigen stark legalistisch geprägten Ländern wie Deutschland, Österreich oder Italien eine Rolle (vgl. hierzu auch *Hajnal* 2003).

In verschiedenen Ländern ist für eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst inzwischen der *Master of Public Administration (MPA)*, der je nach Disziplinengewichtung recht unterschiedlich ausgestaltet sein kann, ein anerkannter und verbreiteter akademischer Abschluss geworden. Während der MPA im anglophonen Kulturkreis ohnehin seit langem bekannt ist, hat er sich in den letzten Jahren auch in Kontinentaleuropa ausgebreitet. In jüngerer Zeit ist *Public Management* als Studiengebiet für administrative Tätigkeiten im Vordringen. Es gibt zahlreiche Ausbildungsprogramme, die mit einem *Master of Public Management (MPM)* abschließen, auch in den MPA-Programmen ist Public Management ein wichtiger Lehrbereich geworden (vgl. verschiedene Länderbeispiele in *Kickert* 2008a). Verwaltungsbezogene Studienprogramme werden außerdem unter Bezeichnungen wie „Public Policy (and Management)“, „Public Affairs“ usw. angeboten (vgl. die derzeit im Entstehen begriffene Datenbank: www.wotpa.org). Hinzu kommen diverse sektorspezifische Programme, etwa im Gesundheits- oder Sozialmanagement.

Der Übergang zur mehrphasigen Ausbildung im Sinne der *Bologna-Reformen* ist in den meisten europäischen Ländern rascher als in Deutschland vollzogen worden; in aller Regel gibt es inzwischen gestufte Abschlüsse. Soweit es überhaupt verschiedene Hochschultypen gibt, wie das in Deutschland mit Universitäten und Fachhochschulen der Fall ist, war in jüngerer Zeit eine Konvergenz dieser Typen festzustellen, indem z.B. vermehrt Kooperationen stattfanden oder indem den jeweiligen Absolventen gleiche Zugangsmöglichkeiten zum öffentlichen Dienst eingeräumt wurden.

Im Nachbarland Österreich ist die Lage ähnlich wie in Deutschland. Juristische Qualifikationen haben für den öffentlichen Dienst weiterhin Priorität. Verwaltungswissenschaftliche Lehrangebote gibt es – von einigen Vertiefungen im Jurastudium sowie von Weiterbildungsprogrammen abgesehen – eher selten. Public Management-Angebote finden sich z.B. als Vertiefungen der Betriebswirtschaftslehre an der WU Wien sowie an den Universitäten Innsbruck, Klagenfurt und Linz (vgl. *Reichard* 2003). In der *Schweiz* spielt demgegenüber das Recht für Verwaltungsqualifikationen seit etlichen Jahren eine deutlich geringere Rolle. Mehrere Hochschulen bieten ein breites Spektrum an verwaltungsbezogenen Programmen, meist mit interdisziplinärem Profil (z.B. in Bern, St. Gallen, Lausanne sowie an mehreren Fachhochschulen; vgl. zur Lage: *Schedler* 2008, ferner *Schedler/Reichard* 1998). In beiden Ländern gibt es ferner eine beachtliche Zahl an akademischen Weiterbildungsangeboten, die mitunter über die aktuelle Nachfrage hinausgehen.

4.2 Neuere Entwicklungen in Deutschland

Die institutionelle Landschaft der Verwaltungswissenschaften ist in Deutschland weiterhin sehr zersplittert (vgl. *Reichard* 2008, S. 51ff). Ausbildungsbeiträge kommen von mindestens drei Disziplinen, die noch dazu kaum miteinander kooperieren: dem Staats- und Verwaltungsrecht, der Politikwissenschaft sowie der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre (letztere wird auch zum Teil mit Public Management gleichgesetzt). Zudem

findet die Lehre auf zwei ebenfalls voneinander isolierten Institutionenebenen statt (Universitäten und Fachhochschulen). Und schließlich gibt es in Deutschland – abgesehen von den Universitäten Konstanz und Potsdam sowie der DHV Speyer – kaum schlagkräftige verwaltungswissenschaftliche Zentren, die hinreichende Kapazitäten für Lehre und Forschung bieten können. Insgesamt sind die Verwaltungswissenschaften bei uns im Vergleich zu den meisten anderen europäischen Staaten nur unzureichend institutionalisiert, was sich z.B. auch in kaum vorhandenen Fachzeitschriften äußert.

Im Bereich Public Management ist die Situation noch prekärer. Dort gibt es derzeit auf universitärer Ebene nur wenige Lehrstühle, die sich explizit mit *Public Management* befassen (vgl. *Heiling* 2008). Dies entspricht in keiner Weise dem Bedarf an Ausbildungskapazität in diesem Bereich. Immerhin hat es etwas Bewegung bei den privaten Hochschulen in Deutschland gegeben: Die Zeppelin University in Friedrichshafen ebenso wie die Hertie School of Governance in Berlin bieten neuerdings verwaltungsbezogene Ausbildungsprogramme an. Auf Fachhochschul-Ebene ist das Angebotsprofil breiter und vielfältiger. Hier haben sich sowohl einige der verwaltungsinternen Hochschulen als auch etliche externe Fachhochschulen um eine Erneuerung ihrer Studiengänge bemüht (Beispiele siehe unten).

Dass die Fachhochschulen im Vergleich zu Universitäten eine stärkere Position als Anbieter von verwaltungsbezogenen Studiengängen besitzen, liegt zunächst daran, dass der Staat – wie oben beschrieben – seine mittlere Personalebene (den gehobenen Dienst) in den letzten 30 Jahren weitgehend von internen Fachhochschulen rekrutiert hat und es insofern ein funktionierendes – wenngleich nicht mehr ganz zeitgemäßes – Studienangebot gab und gibt. Hinzu kommen eine Reihe externer Fachhochschulen, die im Zuge der Public Management-Reformen erkannt haben, dass sie durch reformorientierte Studiengänge eine zusätzliche Nachfrage des Staates nach „Reformpersonal“ bedienen können. Die Universitäten haben diese Entwicklung weitgehend versäumt und liefern allenfalls partiell relevante Qualifikationen, etwa als Vertiefungsrichtung eines Betriebswirtschaftslehre-Studiums (wie z.B. seit 2007 an der Universität Leipzig). Der Verwaltungswissenschafts-Studiengang in Konstanz blieb immerhin über 20 Jahre der einzige grundständige und interdisziplinäre universitäre Reformstudiengang in Deutschland, bis er Mitte der 1990er-Jahre durch ein ähnliches Angebot der Universität Potsdam ergänzt wurde. Es stimmt nachdenklich, dass es bei einem so großvolumigen öffentlichen Dienst wie in Deutschland lediglich zwei verwaltungswissenschaftliche Studiengänge gibt und dass die Mehrzahl der Absolventen noch nicht einmal den Weg in den öffentlichen Sektor findet (in Konstanz waren es über die Jahre weniger als 30%; vgl. *Kreuter* 2000).

Durch die Bologna-Reformen ist die Position der Fachhochschulen bei der Verwaltungsausbildung weiter gestärkt worden. Während es bisher eine eiserne Regel war, dass Fachhochschul-Abschlüsse nur für den gehobenen Dienst berechtigen und nur Universitätsabschlüsse den Zugang zum höheren Dienst erlauben, eröffnen seit 2008 Masterabschlüsse aller Hochschultypen prinzipiell den Zugang zum höheren Dienst – sofern ihnen im Akkreditierungsverfahren die Laufbahnbefähigung für den höheren Dienst erteilt wird (vgl. die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz vom 20. September 2007 und der Innenministerkonferenz vom 7. Dezember 2007, deren gemeinsame Vereinbarung zum 1.1.2008 in Kraft getreten ist). Insofern können nunmehr die Fachhochschulen mit den vorhandenen Konzepten, Kapazitäten und Erfahrungen verstärkt versuchen, sich neue Marktsegmente in der Ausbildung von zukünftigen Verwaltungsangestellten – und vielleicht sogar auch von Beamten – zu sichern, die bislang den Universitäten vorbehalten

waren. Inwieweit sich dann auch die Rekrutierungspraxis der Verwaltungen ändert wird und sie statt vorzugsweise Juristen auch Absolventen anderer Fachrichtungen einstellen werden, bleibt vorerst eine offene Frage.

Welche neueren, d.h. vom traditionellen Muster „Jura plus Verwaltungswirt“ abweichenden Ausbildungsprogramme werden derzeit in der deutschen Hochschullandschaft angeboten? Die folgenden Hinweise, die sich auf Umfragen bei Hochschulen und Innenministerien stützen, versuchen ein ungefähres Bild zu zeichnen (s. Tab. 1), obwohl dieses keinen Vollständigkeitsanspruch erheben kann und sich aufgrund des weiterhin laufenden Umstellungsprozesses von Diplomstudiengängen auf Bachelor- und Master-Programme auch rasch verschieben wird.

Tabelle 1: Anzahl verwaltungsbezogener Studiengänge im BA/MA-System

Fachlicher Schwerpunkt	Bachelor-Stufe	Master-Stufe (Bologna 2)	Weiterbildungs- Master	Summe
Verwaltungswissenschaften mit Schwerpunkt Politikwis- senschaft	3	5	5	13
Verwaltungswissenschaften mit Schwerpunkt Recht	9 (davon 4 intern)		1	10
Verwaltungswissenschaften mit Schwerpunkt Öff. BWL (Public Management)	9	1	5	15
	21	6	11	38

Quelle: eigene Recherchen

Derzeit gibt es, wie Tab 1 zeigt, ein insgesamt durchaus beachtliches und vielfältiges Angebot an verwaltungsbezogenen Studiengängen, das noch durch hier nicht erwähnte Vertiefungsoptionen in anderen Studiengängen wie Betriebswirtschaftslehre, Politikwissenschaft oder Recht ergänzt wird. Ferner gibt es zahlreiche Programme, die entweder sektorspezifisch (etwa: Polizei, Sozialverwaltung, Arbeitsverwaltung) oder themenspezifisch (z.B. Verwaltungsinformatik) angelegt sind oder die eher am Rande den öffentlichen Sektor berühren (z.B. Studiengänge zum NPO-Management).

Bachelorstufe: Dank der zahlreichen Fachhochschul-Programme ist schon heute eine größere Auswahl an BA-Angeboten vorhanden. Die Zahl an BA-Programmen – vor allem von solchen mit rechtlichem Schwerpunkt – dürfte sich künftig erhöhen, wenn auch die restlichen Verwaltungs-Fachhochschulen ihre bisherigen Diplomprogramme auf Bachelor umgestellt haben. Auffällig ist, dass es inzwischen etwa ebenso viele BA-Angebote mit einem Public Management-Schwerpunkt gibt wie solche mit einem – eher traditionellen – rechtlichen Blickwinkel. Hier haben die manageriellen Reformen in den letzten 20 Jahren wohl doch für eine gewisse Nachfrage gesorgt (vgl. die Übersicht in *Bischoff* 2000). Politikwissenschaftlich ausgerichtete BA-Programme sind noch eher selten, und sie finden sich bei denjenigen Universitäten, die auch dazu passende MA-Programme anbieten (Friedrichshafen, Konstanz, Potsdam).

Masterstufe: Auf der Ebene des (konsekutiven) Level-2-Master ist das Angebot noch sehr begrenzt. Es zeigt sich, dass die Fachhochschulen bislang ihren Schwerpunkt auf die Ausbildung von Bachelors legen und dass sich die Universitäten – auch aufgrund begrenzter Kapazitäten – kaum für verwaltungsbezogene konsekutive Masterprogramme

engagieren. Hinzu kommt, dass die Juristenausbildung nach wie vor dem klassischen zweistufigen Staatsexamens-Modell folgt und es bislang von dieser Seite keine speziellen verwaltungsbezogenen Masterangebote gibt.

Stufe der Weiterbildungs-Master: Während es noch vor wenigen Jahren in Deutschland kaum berufsbegleitende Angebote an Weiterbildungsprogrammen von Hochschulen gab, hat sich das Bild nun doch etwas verändert. Einige Fachhochschulen und Universitäten bieten Studiengänge an, oft als Teilzeitvariante sowie teilweise auch auf internationaler Basis und in englischer Sprache (z.B. der „Master of Public Management“ der Universität Potsdam oder der „Executive Master of Public Management“, der gemeinsam von der Hertie School of Governance Berlin mit der Universität Potsdam durchgeführt wird), die entweder eine politikwissenschaftliche Perspektive oder einen Public Management-Schwerpunkt verfolgen. Zielgruppe sind vor allem Berufserfahrene, die nach einigen Jahren Tätigkeit im öffentlichen Dienst als untere oder mittlere Führungskräfte ihr Wissen auffrischen oder erweitern wollen (dementsprechend werden die Programme oft mit dem Beiwort „executive“ oder „midcareer“ geschmückt).

4.3 Bewertung der jüngeren Entwicklung

Im Vergleich zu den traditionellen Mustern der Verwaltungsausbildung hat es in Deutschland infolge der Reformen im Verwaltungssystem selbst im Ausbildungssystem einige Fortschritte und Verbesserungen gegeben. Aus *struktureller Sicht* können bei der Ausbildung des *gehobenen Verwaltungsdienstes* in einigen Bundesländern einige Lockerungen konstatiert werden (z.B. Externalisierung der Ausbildung und Abbau des Anwärterstatus der Studierenden). Die Personalbehörden entscheiden nunmehr in vielen Fällen nicht mehr vor Beginn der Ausbildung, sondern erst nach vollzogener Ausbildung und im Rekrutierungsfalle über die Eignung von Nachwuchskräften. Sie haben aufgrund der Externalisierung aber auch an Einfluss auf die Studieninhalte und auf den Nachwuchs verloren. Die bislang oft Monopolstellung innehabenden Verwaltungs-Fachhochschulen haben durch „normale“ externe Fachhochschulen Konkurrenz bekommen und müssen sich bemühen, bei teilweise zurückgegangenen Rekrutierungsquoten ihre Absolventen in der Verwaltung unterzubringen. Die Studierenden kommen nun in vielen Fällen nicht mehr in den Genuss der – im Vergleich zum BaföG – höheren Anwärterbezüge sowie der früher lockenden Übernahmegarantie, dafür studieren sie breiter und vielfältiger angelegte Inhalte und haben nach Abschluss des Studiums die Option, auch außerhalb des öffentlichen Dienstes beschäftigt zu werden.

Im Ausbildungskonzept für den *höheren Dienst* hat sich strukturell hingegen wenig getan: Trotz gewisser Retouches wird weiterhin an der zweiphasigen Juristenausbildung festgehalten, und das Referendariat ist weiterhin die einzige Vorbereitungsqualifikation für den höheren Dienst. Da das (Rechts-)Referendariat für alle Absolventen des Ersten Juristischen Staatsexamens weitgehend uniform verläuft und für eine spätere Verwaltungstätigkeit nur sehr begrenzte theoretische oder praktische Einsichten liefert, ist es als verwaltungsspezifische Ausbildung ungeeignet. Dies gilt analog auch für das Wirtschaftsreferendariat. Angestellte, die in jüngerer Zeit im Vergleich zu Beamten vermehrt eingestellt worden sind, erfahren so gut wie keine vorherige Verwaltungsqualifizierung; allenfalls gibt es berufsbegleitende Einführungsseminare durch die zuständigen Verwal-

tungsakademien. Insofern muss man bilanzieren, dass es in Deutschland – von den wenigen Absolventen verwaltungswissenschaftlicher Studiengänge abgesehen, die in den Staatsdienst gehen – kaum hinreichend auf Verwaltungsaufgaben vorbereitete Nachwuchskräfte im höheren Dienst gibt.

Im Gefolge des „Bologna-Abkommens“ zeichnet sich ein deutlicher Wandel in den Studienangeboten ab. Wie in anderen europäischen Ländern auch sind Studiengänge in Deutschland vom einphasigen Diplommodell auf das zweiphasige Bachelor/Master-Modell umgestellt worden resp. befinden sich noch im Transformationsprozess. Dementsprechend gibt es inzwischen, wie wir gesehen haben, abgesehen von etlichen noch weiterlaufenden Diplomstudiengängen, eine wachsende Zahl an verwaltungsbezogenen Bachelor- oder Master-Studiengängen.

Im Rahmen der „Bologna“-Anpassung hat es – zumindest auf dem Papier – eine *Modularisierung* der Studiengänge gegeben, indem ein Studiengang in etliche in sich halbwegs geschlossene Inhaltsbereiche gegliedert wird, die jeweils getrennt in Leistungskontrollen geprüft werden. Im Zuge der Modularisierung wird man künftig auch leichter mehrere Studiengangsvarianten anbieten können, die einige gemeinsame Module, jedoch auch etliche jeweils spezifische Module aufweisen. Ferner sind Lernziele und Anforderungen mithilfe des *European Credit Transfer Systems (ECTS)* im Vergleich zu früher transparenter geworden.

Auch im Hinblick auf die *Ausbildungsinhalte* hat es Veränderungen gegeben. Wie die Übersicht gezeigt hat, sind nunmehr verstärkt management-orientierte Programme im Angebot. Insgesamt kann man feststellen, dass die Fokussierung auf Rechtsanwendung und auf formale Beherrschung von Verwaltungsverfahren abgenommen hat und ein stärkerer Akzent auf Problemlösungsmethodik sowie auf Management- und Politikanalyse-Ansätze gesetzt wird. Die teilweise Externalisierung der Beamtenausbildung hat zugleich zu einer Erweiterung und Entspezifizierung der Inhalte geführt, da die Curricula auch auf die Option „Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes“ Rücksicht nehmen müssen. Angesichts der im zweiten Abschnitt geschilderten Anforderungen ist gegenwärtig und erst recht künftig ein breites und flexibles Qualifikationsprofil zu bevorzugen, das die generellen Handlungskompetenzen in verwaltungsbezogenen Tätigkeitsbereichen abdeckt, aber auch über das öffentliche Beschäftigungssystem hinaus Basisqualifikationen im privaten Sektor vermittelt.

Leider ist ein interdisziplinärer Zuschnitt von Ausbildungsgängen immer noch die Ausnahme (z.B. in gewissem Umfang bei den Studiengängen in Friedrichshafen, Konstanz oder Potsdam). Infolge der diagnostizierten Fragmentierung der Verwaltungswissenschaften in unserem Lande und der geringen Bereitschaft zu disziplinenübergreifender Lehre sind Ausbildungsangebote weiterhin auf einen fachlichen Schwerpunkt (Politikwissenschaft, Betriebswirtschaftslehre usw.) beschränkt; die Integration der verschiedenen Fachinhalte bleibt den Studierenden überlassen.

Auch im Hinblick auf die *Ausbildungsmethoden* hat es in letzter Zeit einige Neuerungen gegeben. Während in der klassischen Beamtenausbildung ein umfangreiches Faktenwissen (vor allem bezogen auf zahlreiche Rechtsgebiete) sowie eine vornehmlich juristische Entscheidungslogik vermittelt wurden, wird nun stärker auf Methodenwissen und Problemlösungsfähigkeiten abgestellt, aktives Lernen wird durch Einsatz von Fallstudien und Projekten gefördert und Präsenzlernen wird in gewissem Umfang durch *blended learning* sowie verschiedene Formen angeleiteten Selbststudiums ergänzt.

Die *Fort- und Weiterbildung* ist weiterhin fest in der Hand von nicht-akademischen öffentlichen Bildungseinrichtungen. Der Bund, alle Länder und zahlreiche Kommunen

betreiben verwaltungsinterne Institute in Form von Verwaltungsakademien oder Studieninstituten, die ein breites Spektrum an Weiterbildungsmaßnahmen anbieten, meist als kurzfristige Trainings, teilweise auch als längerfristige Lehrgänge. Traditionell haben diese Institute eine weitgehende Monopolstellung in der dienstlichen Fortbildung, die durch die in ihnen als Lehrkräfte tätigen zahlreichen Verwaltungsangehörigen zusätzlich stabilisiert wird. Akademische Weiterbildungsangebote haben bislang – im Gegensatz etwa zur Lage in angelsächsischen Ländern – eher eine randständige Rolle gespielt. Für die Personalabteilungen zählt allenfalls ein am eigenen Fortbildungsinstitut absolvierter Lehrgang. Ein vom Beschäftigten per Weiterbildung an einer Hochschule erworbener zusätzlicher akademischer Abschluss hat in der Regel wenig Bedeutung, er wirkt sich kaum in verbesserten Karriereaussichten aus. Entsprechend gering ist die Zahlungsbereitschaft von Dienstherren oder Beschäftigten für solche Weiterbildungsprogramme.

Diese Abstinenz hat auch etwas mit der klassischen *Ausbildungslogik* zu tun, nach der der deutsche öffentliche Dienst bislang seine Beschäftigten einstuft: Man unterzieht sich vor Berufsbeginn einer gründlichen Ausbildung und ist den Rest des Lebens berufspraktisch tätig. Der Slogan des „lebenslangen Lernens“ spielt allenfalls in Form gelegentlicher kurzer Anpassungsfortbildung eine Rolle. Inwieweit die Zweistufen-Logik der Bologna-Reformen daran etwas ändert, d.h. inwieweit sich künftig die Studierenden nach einem Erstabschluss als Bachelor zunächst in die Berufspraxis begeben, um nach einigen Jahren Berufserfahrung erneut ein (ggf. anderes) Hochschulstudium – diesmal auf Mastersebene – durchzuführen, bleibt abzuwarten. Derzeit spricht die Erfahrung dafür, dass Studierende beide Studienphasen *en bloc* unmittelbar nacheinander und noch dazu im gleichen Fach absolvieren. Die künftige Entwicklung dürfte von den – derzeit sehr uneinheitlichen – Zulassungsbedingungen für Masterstudien (etwa: Abschlussnote im BA) sowie auch von den zukünftigen Rekrutierungsstrategien und der Rekrutierungspraxis abhängen. Auch das Verhältnis des „Level 2-Master“ (mit zwei Jahren Vollzeitstudium und 120 ECTS) und des „Weiterbildungs-Masters“ (meist ein Jahr Vollzeit resp. zwei Jahre Teilzeitstudium und 60 ECTS) ist derzeit noch ungeklärt. Die neue Zugangsbedingung des Masterabschlusses zum höheren Dienst verlangt fünf Jahre Studium mit insgesamt 300 ECTS, die in Deutschland nach dem „3+2“-Modell von Bachelor- und Masterphase erreicht werden. Wenn jedoch Bachelorabsolventen künftig in den (gehobenen) öffentlichen Dienst eintreten und nach einigen Jahren Berufspraxis einen zeitlich kürzeren Weiterbildungs-Master absolvieren, dann wird zu klären sein, inwieweit ihnen dieser Mastertyp den Zugang zum höheren Dienst eröffnet.

Ob es zukünftig einen Systemwandel im Bereich langfristiger Weiterbildung von verwaltungsinternen zu akademischen Instituten geben wird, ist derzeit schwer einzuschätzen. Auf der einen Seite ist zweifellos eine Beharrungstendenz der internen Institute zu erwarten, weil mit ihnen partikulare Interessen verbunden sind. Für verwaltungsinterne Weiterbildung dürfte ferner sprechen, dass sie stärker bedarfsorientiert gestaltet werden kann und auch unmittelbar durch die nachfragenden Behörden beeinflusst werden kann. Zudem gibt es in aller Regel bislang keine aussagefähigen Kostenverrechnungen, so dass die entsendenden Behörden nicht mit den effektiven Kosten der Weiterbildung belastet werden. Auf der anderen Seite kann künftig die ausländische Praxis der Inanspruchnahme von Hochschulen für akademische Weiterbildungsstudien auch nach Deutschland durchschlagen und zu einer erhöhten Nachfrage nach solchen Programmen führen. Auch die zukünftig zunehmende Wechselbereitschaft von Beschäftigten zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor kann die Nachfrage nach akademischer Weiterbildung stärken,

weil allgemein anerkannte akademische Abschlüsse dann für die Beschäftigten einen höheren Wert haben. Ausschlaggebend wird vermutlich die Notwendigkeit sein, die Attraktivität von Karrieren im öffentlichen Dienst angesichts erhöhten demographischen Drucks zu sichern und in diesem Zusammenhang interessierten Bewerbern attraktive Weiterbildungsangebote im Zuge von Personalentwicklung zu gewähren.

5. Änderungsresistenz der Verwaltungsbildung – ein neo-institutionalistischer Erklärungsversuch

Die Diskussion über eine angemessene Aus- und Fortbildung im Rahmen eines modernisierten öffentlichen Dienstrechts, die den sich verändernden Bedingungen des öffentlichen Sektors Rechnung trägt, ist nicht neu. Sie hat bspw. bereits beim Versuch, das öffentliche Dienstrecht in den 1970er-Jahren zu reformieren, eine wichtige Rolle gespielt (vgl. *Studienkommission* 1973, insbesondere Tz 365; siehe hierzu auch *Siedentopf* 1986).

Für die Tatsache, dass sich der öffentliche Dienst Deutschlands trotz der offenkundigen Signale, die schon früher auf die Notwendigkeit einer Reform des öffentlichen Dienstes und einer veränderten Ausbildung hindeuteten, über die Zeit durch eine bemerkenswerte Änderungsresistenz auszeichnete, muss es offensichtlich Gründe geben. Zwar sind Strukturen und Verfahren immer wieder an gesellschaftliche Entwicklungen und Herausforderungen sowie an veränderte Aufgaben graduell angepasst worden. Im Prinzip hat es aber an der strengen legalistischen Orientierung der Verwaltungssteuerung keine grundlegenden Veränderungen gegeben. Diese – im Vergleich zu anderen Ländern mit durchaus vergleichbaren Rechtsstaatstraditionen – ausgeprägte Persistenz gegenüber Veränderungen hat offensichtlich etwas mit der lang anhaltenden Wirkung von Institutionen zu tun – so, wie sie in den neo-institutionalistischen Ansätzen der Organisationstheorie beschrieben und analysiert worden sind (vgl. hierzu *Zucker* 1977, *Meyer/Rowan* 1977 und *Tolbert/Zucker* 1983). Danach dienen Strukturen nicht primär (oder zumindest nicht ausschließlich) dazu, Effizienzziele zu erreichen, sondern vorrangig dazu, Legitimität zu schaffen. Dies gilt in besonderer Weise für die bürokratische Organisationsform, die nach *Max Weber* als Instrument der legalen Herrschaft mit der Berechenbarkeit ihres Handelns zugleich auch die Legitimationsbasis für die Ausübung von legaler Herrschaft schaffen soll (*Weber* 1964, S. 160-166). In diesem Sinne interpretieren z.B. auch *Meyer/Rowan* (1977, S. 343) mit direktem Bezug zu *Max Weber* formale Strukturen als „manifestations of powerful institutional rules which function as highly rationalized myths that are binding on particular organizations.“ Regelungen über den öffentlichen Dienst konnten in ihrem Kern offensichtlich bis heute weiter existieren, weil sie als Teil einer berechenbaren öffentlichen Verwaltung erwartet und überdies durch gesetzliche Vorschriften kodifiziert worden sind. Auf Grund der Tatsache, dass dieses System über einen langen Zeitraum zu einer korrekten und vorbildlichen Verwaltung geführt hat (vgl. die Kritik an früheren Systemen bei *Woodrow Wilson* 1887 und bei *Max Weber* in der Studienausgabe von 1964), ist dessen Sinnhaftigkeit und Zweckmäßigkeit nicht ernsthaft in Frage gestellt, sondern sogar in korrespondierenden Systemen der bürokratischen Sozialisation verstärkt worden. In der Folge ist das einmal etablierte System des öffentlichen Dienstes mehr oder weniger mechanisch und schematisch fortgeführt worden. Damit entsteht eine Situation, in der nicht mehr berücksichtigt wird, unter welchen Bedingungen einmal geschaffene Regeln entstanden sind. Stattdessen werden sie als objektiv akzeptiert, und mögliche Alternati-

ven werden von vornherein als unrealistisch ausgeschlossen (Zucker 1977, S. 728). Dieser Vorgang, der als Prozess der Institutionalisierung bezeichnet wird, findet in organisationalen Feldern statt, zu denen gerade auch Behörden und andere Organisationen mit einem ähnlichen Sinnsystem gehören und die nach *DiMaggio/Powell* (1983, S. 148) aus folgenden Elementen bestehen: eine zunehmende Interaktion zwischen Organisationen in diesem Feld; die Herausbildung genau definierter Über- und Unterordnungsverhältnisse und von Koalitionen zwischen den Organisationen; eine ansteigende Informationsflut, mit der Organisationen zu kämpfen haben; und ein wachsendes Bewusstsein aller beteiligten Akteure, einem gemeinsamen organisationalen Feld anzugehören. In derart abgeschotteten Systemen herrscht eine ausgeprägte Änderungsresistenz, die im Falle der öffentlichen Verwaltung durch die lange Zeit vorherrschende Unsterblichkeitsgarantie öffentlicher Institutionen, durch regelmäßigen Finanzmittelzufluss, durch die Rekrutierung von Nachwuchskräften, die sich problemlos in eine eher risikoaverse Organisationskultur einfügen ließen („Beamte rekrutieren Beamte“), und durch die Standardisierung des öffentlichen Dienstes verstärkt worden ist. Außerdem hat die starke Verrechtlichung des deutschen öffentlichen Dienstes dazu geführt, dass die Verwaltungsverfahren sehr stark über Konditionalprogramme gesteuert werden, die neben den diese Programme konstituierenden „Wenn-Dann-Regeln“ eine Vielzahl von verbindlichen Regeln im Sinne von „must“ („Muss-Regeln“) und „must not“ („Darf-Nicht-Regeln“) enthalten (siehe *Clemens/Cook* 1999, S. 448). Regeln im Sinne von „may be followed“ („Kann-Regeln“), welche einen weit größeren Möglichkeitsraum mit Optionen zur Veränderung eröffnen würden, spielen demgegenüber bei Entscheidungsprozessen im deutschen Verwaltungssystem nur eine sehr untergeordnete Rolle. Schließlich haben auch die Eigeninteressen der Beamten zu den Beharrungstendenzen beigetragen, denn die Anreizstrukturen – wie die Kritik an der traditionellen öffentlichen Verwaltung zu Beginn der 1990er Jahre gezeigt hat (siehe z.B. den einflussreichen Aufsatz von *Banner* 1991) – sind erheblich stärker auf die Loyalität im Kontext der Hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums und wesentlich weniger auf die effiziente und effektive Steuerung öffentlicher Aufgaben ausgerichtet gewesen.

Augenblicklich scheint es allerdings – im Unterschied zu den in der Vergangenheit immer wieder gescheiterten oder hinter den Erwartungen zurück gebliebenen Reformversuchen (vgl. zur Dienstrechtsreform in den 1990er Jahren *Oechsler/Vaanholt* 1997 und *Reichard* 1997) – bessere Aussichten für eine Veränderung des öffentlichen Dienstes und der Ausbildung für den öffentlichen Dienst zu geben, weil sich die Umwelt der öffentlichen Verwaltung tiefgreifend verändert hat. Wie in vielen anderen Ländern scheinen die finanziellen Herausforderungen, der demographische Wandel, der Wertewandel und ein stärker am Wettbewerb ausgerichtetes Umfeld ein Klima zu schaffen, in dem die Signale für die Notwendigkeit von Veränderungen deutlicher sichtbar und die Erwartungen an die Reformfähigkeit des öffentlichen Dienstes höher sein werden. Vor diesem Hintergrund könnten notwendige Veränderungen in Zukunft leichter durchsetzbar sein.

Literatur

- Banner, Gerhard*, 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP, 13, S. 6-11.
- Bischoff, Detlef*, 1994: Zwanzig Jahre Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst. Eine hochschulpolitische Zwischenbilanz, in: DVP, S. 447-453.

- Bischoff, Detlef* (Hrsg.), 2000: Modernisierung durch Ausbildung. Innovationen in Studiengängen für den öffentlichen Sektor, Berlin: FHVR.
- Böhret, Carl/Hofmann, Michael*, 1989: Zur Zwischenbilanzierung der Fachhochschulausbildung des Bundes, in: *Ellwein, Thomas* u.a. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 3/1989, Baden-Baden: Nomos, S. 411-440.
- Bogumil, Jörg* u.a., 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: Edition Sigma.
- Bouckaert, Geert*, 2006: Die Dynamik von Verwaltungsreformen, in: *Jann, Werner* u.a., Status-Report Verwaltungsreform, Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin: Edition Sigma, S. 22-35.
- Brüggemeier, Martin* u.a., 2006: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung, Berlin: Edition Sigma.
- Bücking, Hans-Jörg* (Hrsg.), 1996: Die teuren Einpräganstalten. Eine Denkschrift zu den Beamtenhochschulen aus Anlaß des zwanzigjährigen Bestehens der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Berlin: BVV.
- Bull, Hans Peter*, 2008: Politische Verantwortung für einen leistungsstarken öffentlichen Dienst, in: *Verwaltung & Management*, 14, S. 227-234.
- Bundesministerium des Inneren (BMI)*, 2007: Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst. Ergebnisse einer Expertenkonferenz, Berlin: BMI.
- Bundesverwaltungsamt (BVA)*, 2008: Informationsschrift über die Ausbildung für den mittleren nicht-technischen Dienst in der allgemeinen und inneren Verwaltung des Bundes. Köln.
- Clemens, Elisabeth S./Cook, James M.*, 1999: Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change, in: *Annual Review of Sociology*, 25, S. 441-466.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1990: Wer macht in Bonn Karriere?, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 43, S. 311-319.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2002: Öffentlicher Dienst im Wandel, in: *König, Klaus* (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 229-254.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W.*, 1983: The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: *American Sociological Review*, 48, S. 147-160.
- Edeling, Thomas/Stölting, Erhard/Wagner, Dieter*, 2004: Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ellwein, Thomas*, 2001: The History of Public Administration, in: *König, Klaus/Siedentopf, Heinrich* (Hrsg.), *Public Administration in Germany*, Baden-Baden: Nomos, S. 33-45.
- Hajnal, Gyorgy*, 2003: Diversity and Convergence. A Quantitative Analysis of European Public Administration Programs, in: *Journal of Public Affairs Education*, 9, S. 245-258.
- Hauschild, Christoph*, 1998: Aus- und Fortbildung für den öffentlichen Dienst, in: *König, Klaus/Siedentopf, Heinrich* (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, S. 577-597.
- Hebeler, Timo*, 2008: Verwaltungspersonal. Eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Strukturierung, Baden-Baden: Nomos.
- Heiling, Jens*, 2008: Public Management in Deutschland am Scheidewege. Staatliche Universitäten zeigen immer weniger Interesse am öffentlichen Sektor, in: *Innovative Verwaltung*, 30, S. 11-13.
- Kickert, Walter* (Hrsg.), 2008a: *The Study of Public Management in Europe and the US*. London, New York: Routledge Chapman & Hall.
- Kickert, Walter*, 2008b: *The Study of Public Management in Europe and the US*, in: *Der moderne Staat*, Nr. 1, S. 221-235.
- König, Klaus*, 2008: *Moderne öffentliche Verwaltung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kreuter, Frauke*, 2000: Abschlußbericht des Forschungsprojekts Absolventenbefragung des Fachbereichs Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz. Endbericht, Konstanz. Online verfügbar unter: <http://kops.ub.uni-konstanz.de/volltexte/2000/521/pdf/absol1.pdf>, Stand: 04.02.2009.
- Libbe, Jens* u.a., 2004: Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. *Networks Papers*, Nr. 8, Berlin: DIFU.
- Maravić, Patrick von*, 2007: Verwaltungsmodernisierung und dezentrale Korruption. Lernen aus unbeabsichtigten Konsequenzen, Bern u.a.: Haupt.

- Meyer, John W./Rowan, Brian, 1977: Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony, in: *American Journal of Sociology*, 83, S. 340-363.
- Oechsler, Walter A./Vaanholt, Silke, 1997: Dienstrechtsreform – klein, aber nicht fein! Eine Stellungnahme aus personalwirtschaftlicher Sicht, in: *Die Betriebswirtschaft*, 57, S. 529-540.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press.
- Quambusch, Erwin, 1991: Warum die sogenannten Hochschulen der Verwaltung Hochschulen werden sollten, in: *Recht im Amt*, 5/1991, S. 209-217.
- Reichard, Christoph, u.a., 1977: Bürgernahe Verwaltung durch Ausbildungsreform, in: *Staats- und Kommunalverwaltung*, 23, S. 130-137.
- Reichard, Christoph, 1997: Education and Training for New Public Management, in: Jones, Lawrence. T./Schedler, Kuno/Wade, Stephen W. (Hrsg.): *International Perspectives on the New Public Management*, Greenwich (CT), London, S. 329-348.
- Reichard, Christoph, 1998: Aus- und Fortbildung in der Kommunalverwaltung, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): *Kommunalpolitik*, 2. Aufl., Opladen, S. 512-529.
- Reichard, Christoph, 2003: Public Management im deutschsprachigen Raum, in: Blümle, Ernst-Bernd u.a. (Hrsg.), *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung und der Nonprofit-Organisationen*, Festschrift für Reinbert Schauer, Wien, S. 495-518.
- Reichard, Christoph, 2004: Das Konzept des Gewährleistungsstaates, in: *GÖW* (Hrsg.), *Neue Institutionenökonomie, Public Private Partnership, Gewährleistungsstaat*, Berlin: GÖW, S. 48-60.
- Reichard, Christoph, 2008: The study of public management in Germany. Poorly institutionalized and fragmented, in: Kickert, Walter (Hrsg.), *The Study of Public Management in Europe and the US*. London, New York, S. 42-69.
- Röber, Manfred, 2005: Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat, in: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik: *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 3. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 84-94.
- Röber, Manfred, 2006: Verwaltungsausbildung und Dienstrechtsreform im Kontext einer sich wandelnden Verwaltung, in: Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), *Public Management: Grundlagen, Wirkungen, Kritik*, Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag, Berlin, S. 235-252.
- Schedler, Kuno/Reichard, Christoph (Hrsg.), 1998: *Die Ausbildung zum Public Manager*. Bern u.a.: Haupt.
- Schedler, Kuno, 2008: The study of public management in Switzerland. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, in: Kickert, Walter (Hrsg.): *The Study of Public Management in Europe and the US*. London, New York: Routledge Chapman & Hall, S. 144-166.
- Schuppan, Tino/Reichard, Christoph, 2008: Beamte im digitalen Zeitalter: Kompetenzanforderungen für Beschäftigte, in: *Der Personalrat*, 4, S. 486-488.
- Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.), 2005: *Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand*. Baden-Baden: Nomos.
- Siedentopf, Heinrich, 1983: The Public Service, in: König, Klaus/Oertzen, Hans Joachim von/Wagener, Frido, *Public Administration in the Federal Republic of Germany*, Kluwer Law International, S. 235-246.
- Siedentopf, Heinrich, 1986: Dienstrechtsreform – eine Bilanz nach 10 Jahren, in: *ZBR*, S. 153-158.
- Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, 1973: *Bericht der Kommission*. Baden-Baden: Nomos.
- Tolbert, Pamela S./Zucker, Lynne G., 1983: Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935, in: *Administrative Science Quarterly*, 28, S. 22-39.
- Verband kommunaler Unternehmen (VKU), 2008: Zur Zufriedenheit von Stadtwerke-Kunden. Online verfügbar unter: http://www.presseportal.de/pm/6556/759472/verband_kommunaler_unternehmen_e_v, Stand: 29.01.2009.
- Wagner, Dieter/Voigt, Bernd-Friedrich, 2007: *Diversity-Management als Leitbild von Personalpolitik*, Wiesbaden: DUV.

- Weber, Max*, 1964: Wirtschaft und Gesellschaft. Studienausgabe erster Halbband. Herausgegeben von *Johannes Winckelmann*, Köln, Berlin: Kiepenheuer & Witsch.
- Weidmann, Thomas*, 2000: Ausbildungsreform als Teil der Verwaltungsreform? Berlin: Spitz.
- Wilson, Woodrow*, 1887: The Study of Administration, in: Political Science Quarterly, 2, S. 197-222.
- Zielinski, Heinz*, 1998: Herausforderung für ein neues Management in nicht-marktlichen Sektoren. in: *Schedler, Kuno/Reichard, Christoph* (Hrsg.): Die Ausbildung zum Public Manager, Bern u.a.: Haupt, S. 1-13.
- Zucker, Lynne G.*, 1977: The Role of Institutionalization in Cultural Persistence, in: American Sociological Review, 42, S. 726-743.

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Manfred Röber, Universität Leipzig, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Grimmaische Str. 12, 04109 Leipzig
E-Mail: roeber@wifa.uni-leipzig.de

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

Sikandar Siddiqui/Margrit Seckelmann

Der Subprime-Kollaps: Ursachen, Auswirkungen und Implikationen für staatliches Handeln

Zusammenfassung

Dieser Text beschreibt den Zusammenbruch des Marktes für US-amerikanische Subprime-Hypotheken und erklärt, wie sich dieses Geschehen zu einer internationalen Finanzmarktkrise ausweiten konnte. Darauf aufbauend wird eine Bestandsaufnahme der für international tätige Kreditinstitute derzeit maßgeblichen öffentlichen Regulierungen vorgenommen und daraus eine Reihe von Handlungsempfehlungen für eine Überarbeitung dieser Vorgaben abgeleitet. Die sich anschließende ökonomische Analyse der wahrscheinlichen Auswirkungen aktueller staatlicher „Rettungsmaßnahmen“ für den Bankensektor mündet in einem alternativen Vorschlag zur Stabilisierung der Bewältigung der aktuellen Krisensituation.

Schlagworte: Subprime-Krise, Verbriefungsmarkt, Regulierung des Bankensektors

Abstract

The Subprime Collapse: Causes, Effects, and Policy Implications

This text describes the collapse of the U.S. market for subprime mortgages and explains how this event could lead to an international financial crisis. Subsequently, an evaluation of the prevailing regulatory environment for internationally active banks is carried out, from which a number of recommendations for related policy reforms are derived. The following analysis of the likely consequences of current public rescue measures for the banking sector leads to an alternative policy suggestion for coping with the crisis.

Key words: Subprime crisis, securitisation, banking regulation

1. Einleitung

Der US-amerikanische Hypothekenmarkt durchläuft seit 2007 eine gravierende Krise, die durch einen massiven Preisverfall bei Wohnimmobilien und rapide ansteigende Ausfallraten einschlägiger Darlehen gekennzeichnet ist. Wesentliche Ursache hierfür ist der Zusammenbruch des „Subprime“-Segments, also des Marktes für Hypothekendarlehen an bonitätsschwache Individualschuldner. Dieser hat große Teile des Bankensektors in Nordamerika und Europa in Bedrängnis gebracht und einige Institute sogar in die Zahlungsunfähigkeit getrieben. Die Gesamthöhe der daraus resultierenden Verluste wird in einer Schätzung des Internationalen Währungsfonds (*Lipsky*, 2008) mit rund 1.300 Mrd. US-Dollar beziffert.

Die Folgen dieser Entwicklung betreffen nicht nur Kreditgeber, die direkt am US-Immobilienmarkt tätig sind, sondern sind auch auf dem Markt für Unternehmensfinanzierungen spürbar. Die entsprechenden Vermögenseinbußen bei den privaten Haushalten und die zunehmend restriktive Kreditvergabe seitens der Banken haben zudem die USA seit An-

fang 2008 in eine schwerwiegende Rezession abgleiten lassen. Da die konjunkturellen Entwicklungen einzelner Länder aufgrund der vielfältigen Interdependenzen in Handel und Kapitalverkehr stark miteinander verknüpft sind, ist ein Übergreifen dieser Rezession auf die Weltwirtschaft insgesamt spätestens seit dem Herbst 2008 unabwendbar.

Die Gefahr, dass zwischen Nachfrage- und Produktionsausfällen, Arbeitsplatzverlusten, Vermögenseinbußen und fortschreitender Kreditverknappung ein wechselseitiger Verstärkungsprozess einsetzt, der für die betroffenen Länder in eine lange wirtschaftliche Depression mündet, kann angesichts der Größenordnung der bisherigen Verluste nicht ausgeschlossen werden. Um ihr zu begegnen, haben die Zentralbanken und Regierungen mehrerer Industrienationen umfangreiche Maßnahmenbündel zur Stabilisierung des Geschäftsbankensektors eingeleitet. Zunehmend gefordert wird auch eine stärkere, international koordinierte Regulierung des Bankenverhaltens (vgl. hierzu etwa *Steinbrück*, 2008).

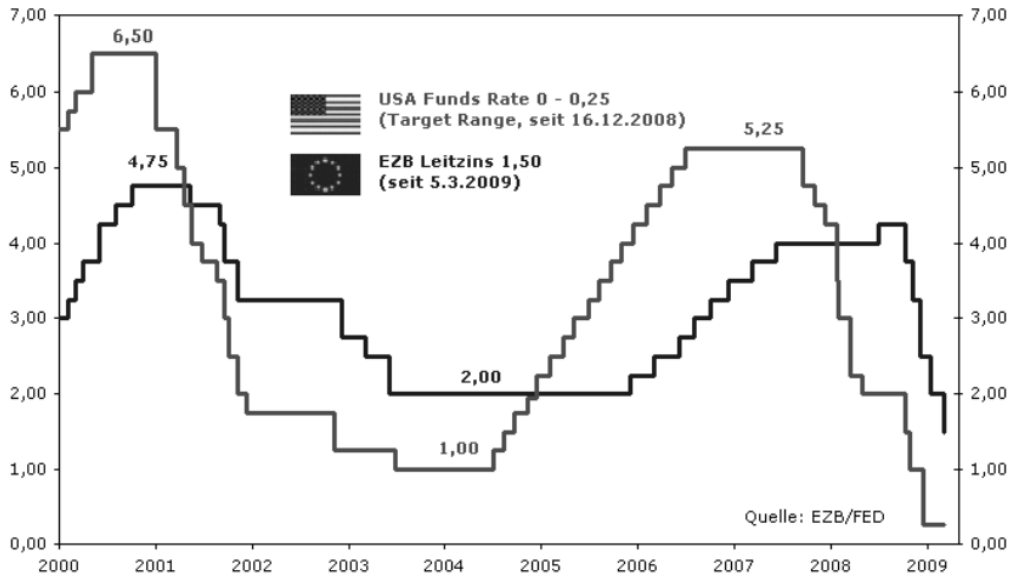
Diese Arbeit soll erklären, wie der Subprime-Kollaps in den USA entstanden ist (Kapitel 2) und sich von einem lokalen Phänomen zu einer internationalen Finanzmarktkrise ausweiten konnte (Kapitel 3). Kapitel 4 widmet sich der Rolle, welche die auf die Bonitätsbeurteilung von Kreditprodukten spezialisierten Rating-Agenturen dabei gespielt haben. In Kapitel 5 wird eine Bestandsaufnahme der aufsichtsrechtlichen Leitlinien vorgenommen, die für die untersuchte Problematik von Bedeutung sind. Kapitel 6 enthält Handlungsempfehlungen für eine Überarbeitung dieser Vorgaben sowie eine Analyse der wahrscheinlichen Auswirkungen der aktuellen staatlichen Stabilisierungsmaßnahmen.

2. Ursachen und Verlauf der Subprime-Krise

Die Ursachen für die Subprime-Krise lassen sich, so *Marrison* (2007), bis in das Jahr 2000 zurückverfolgen. In diesem Jahr wurde der spekulative Überschwang im Technologiesektor, der die Aktienmärkte seit 1999 geprägt hatte, von heftigen Kurskorrekturen abgelöst. Insbesondere aber kam es nach den Terroranschlägen am 11. September 2001 zu jähem Marktverwerfungen, welche die seinerzeit ohnehin schon virulenten Ängste vor einer Vertiefung der seit Jahresanfang herrschenden Rezession verstärkten. Dies veranlasste die US-amerikanische *Federal Reserve Bank* dazu, die Leitzinsen, zu denen Geschäftsbanken ihre Darlehensvergabe refinanzieren konnten, schrittweise von 5,5% (Mitte 2001) auf zwischenzeitlich nur noch 1,0% (Anfang 2004) abzusenken (siehe Abb. 1).

Dem privaten Sektor wurde so in reichlichem Umfang Liquidität zu äußerst günstigen Konditionen angeboten. Gleichzeitig war die Entwicklung am Aktienmarkt zunächst weiterhin von erheblichen Unsicherheiten geprägt. Dies veranlasste institutionelle Anleger, verfügbare Mittel zunehmend im US-Wohnimmobilienmarkt zu investieren, der seinerzeit – gemessen an der Relation zwischen erwarteten Miet- oder Verkaufserlösen einerseits und der Summe aus Baukosten und Schuldendienst andererseits – hohe Renditen bei überschaubaren Risiken zu generieren versprach. Gestärkt wurde diese Zuversicht durch das 2002 initiierte „Homeowner Challenge“-Programm, welches insbesondere für einkommensschwächere Privathaushalte die Anreize zum Erwerb von Wohneigentum mittels zusätzlicher Subventionen verstärkte (Quelle: *Executive Office of the President of the United States*, 2002).

Abb. 1: Leitzinsentwicklung Eurozone/USA



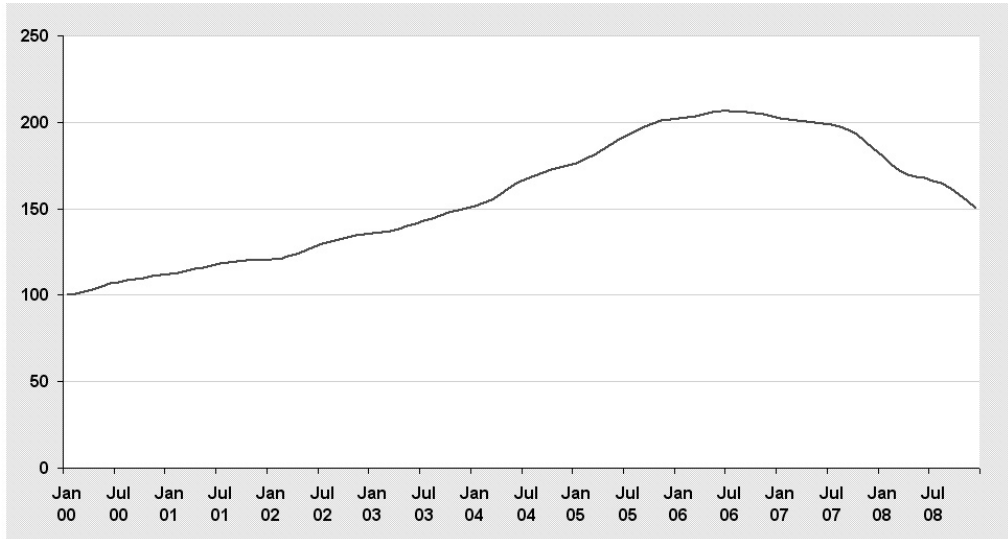
In der Folgezeit setzten in den etablierten Segmenten des US-Wohnimmobilienmarktes allmählich Sättigungstendenzen ein. Gleichzeitig waren Banken und Investoren erheblichem Druck ausgesetzt, rentable Anlagemöglichkeiten für die weiterhin reichlich vorhandene Liquidität zu finden. Dies veranlasste die Kreditgeber, sich mit innovativen Produkten neue Kundengruppen jenseits des überkommenen „Prime“-Segments (also der bonitätsstarken Schuldner ohne Negativmerkmale) zu erschließen. Zu den Mitteln, die dabei eingesetzt wurden, gehörten neben der Lockerung der Vergabekriterien für Hypotheken auch befristete „Lockzinsen“ („teaser rates“) in den ersten beiden Laufzeitjahren sowie ein verzögerter Tilgungsbeginn, durch welche die Darlehenskonditionen optisch attraktiver, für den Kreditnehmer jedoch keineswegs ökonomisch vorteilhafter wurden („predatory lending“). Eine starke Vereinfachung der Verfahren zur Bonitätsanalyse und Sicherheitenbewertung sowie der Prüfungs- und Dokumentationsstandards eröffnete potenziellen Kreditnehmern zudem die Möglichkeit, durch falsche Angaben im Kreditantrag die Darlehenskonditionen zu ihrem Vorteil zu beeinflussen oder überhaupt Darlehen zu erhalten („predatory borrowing“; siehe *Ashcraft/Schuermann*, 2008, S. 10f.).

Damit wuchs auch das Subprime-Segment – also derjenige Teil des Marktes für Hypothekendarlehen, der aus Forderungen an bonitätsschwache oder mit Negativmerkmalen behaftete Schuldner besteht – stark an. Noch 1995 belief sich das Kreditvolumen in diesem Segment auf unter 50 Mrd. US\$; bis 2006 war es auf 600 Mrd. US\$ gestiegen (*Dell’Ariccia, Igan und Laeven*, 2008).

Vor allem nach 2001 ließen die niedrigen kurzfristigen Zinsen die Aufnahme eines Hypothekendarlehens auch für Haushalte tragbar erscheinen, die sonst für einen Kredit nicht in Betracht gekommen wären. Ein weiterer Grund für das starke Wachstum des Subprime-Segments war der stetige Anstieg der US-Immobilienpreise während dieses Zeitraums: Er verleitete viele Marktteilnehmer zu der Erwartung, dass der bei einem Forderungsausfall erzielbare Sicherheiten-Verwertungserlös stets ausreichen würde, um die

verbleibenden Zahlungsansprüche des Gläubigers zu befriedigen. So entwickelte sich ein wechselseitiger Verstärkungsprozess zwischen einer zunehmend nachlässigen Kreditvergabepraxis und dem nachfragebedingt steigenden Preisniveau für private Wohnimmobilien. Dieser hatte Mitte 2006 seinen Zenit erreicht (siehe Abb. 2).

Abb. 2: Case/Shiller Composite 20 Home Price Index

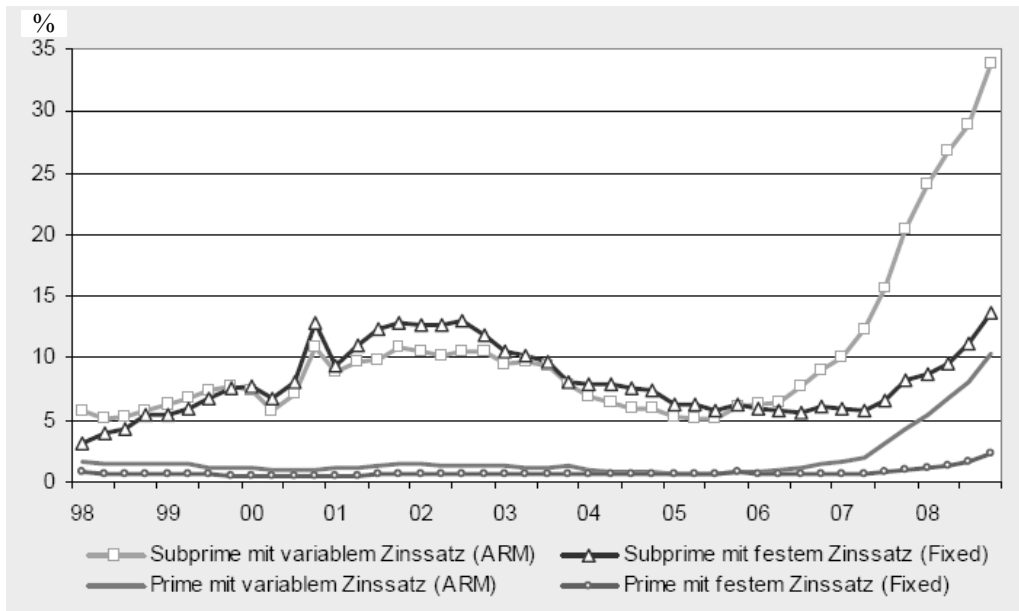


Quelle: Standard & Poor's

Seitdem hat sich der Trend zu steigenden US-Wohnimmobilienpreisen umgekehrt. Bei den kurzfristigen Zinsen war zugleich bis Mitte 2008 ein deutlicher Anstieg gegenüber dem Niveau von 2004 zu verzeichnen. Beides zusammen hat dem Boom im Subprime-Segment ein jähes Ende bereitet: Insbesondere bei den variabel verzinslichen Subprime-Hypotheken, welche den weitaus überwiegenden Teil der Darlehen dieser Kategorie ausmachen, ist der Anteil der Forderungen mit schwerwiegenden Zahlungsverzügen (ab 90 Tage) auf den historischen Höchstwert von 34% hochgeschnellt (siehe Abb. 3). Der Umstand, dass die Verzugsquote bei festverzinslichen Subprime-Krediten ihr bisheriges Maximum vom Herbst 2003 bislang nur knapp überschritten hat, ist angesichts des geringen Marktanteils dieser Produktkategorie unwesentlich. Seit Mitte 2007 ist zudem ein Übergreifen der Krise auf Teile des bonitätsstarken „Prime“-Segments zu verzeichnen. Hier droht eine Fortsetzung der Abwärtsspirale aus neuen Ausfällen und einem durch die nachfolgenden Zwangsversteigerungen ausgelösten weiteren Preisverfall.

Diese Entwicklung zog bereits 2007 die Insolvenz von über zwanzig US-Hypothekenbanken nach sich, die sich als Kreditgeber im Subprime-Segment betätigt hatten. Diese Zahl allein kann indes nicht erklären, warum der Subprime-Kollaps auch Institute in Mitleidenschaft ziehen konnte, deren Geschäftstätigkeit anscheinend keine nennenswerten Bezüge zum US-Immobilienmarkt aufwies. Mit dieser Frage beschäftigt sich das folgende Kapitel.

Abb. 3: USA: Schwerwiegende Zahlungsrückstände im Hypothekenbereich



Quellen: Mortgage Bankers Association, DekaBank

3. Wege des Risikotransfers

3.1 Kreditverbriefung

Um die für ihre Kreditvergabe erforderliche Liquidität aufzubringen, bedienen sich Banken – darunter auch Subprime-Kreditgeber – häufig der Emission von Wertpapieren, die durch die Zahlungsansprüche aus bestehenden Forderungen besichert sind. Dies wird als Kreditverbriefung bezeichnet. Für mit Hypotheken besicherte Anleihen hat sich dabei der Terminus „Mortgage Backed Securities“ (MBS) eingebürgert; die übergeordnete Wertpapiergattung der forderungsbesicherten Anleihen insgesamt wird „Asset Backed Securities“ (ABS) genannt.

Der zu verbriefende Forderungspool wird bei solchen Transaktionen zunächst von einer Zweckgesellschaft („Special Purpose Vehicle“ = SPV) angekauft. Die nötige Anschubfinanzierung wird von einem Partnerinstitut („warehouse lender“) bereitgestellt. Die Übertragung des Forderungspools auf die Zweckgesellschaft stellt sicher, dass die Bonität in der Folgezeit zu emittierender Wertpapiere nicht mehr von jener des ursprünglichen Kreditgebers, sondern allein von der Zahlungsfähigkeit der Darlehensnehmer im Pool abhängt. Die Barmittel, welche das SPV für die Ablösung der Anschubfinanzierung benötigt, bringt es auf, indem es Anleihen emittiert, für welche die zu erwartenden Zahlungen aus dem Forderungspool als Sicherheiten dienen.

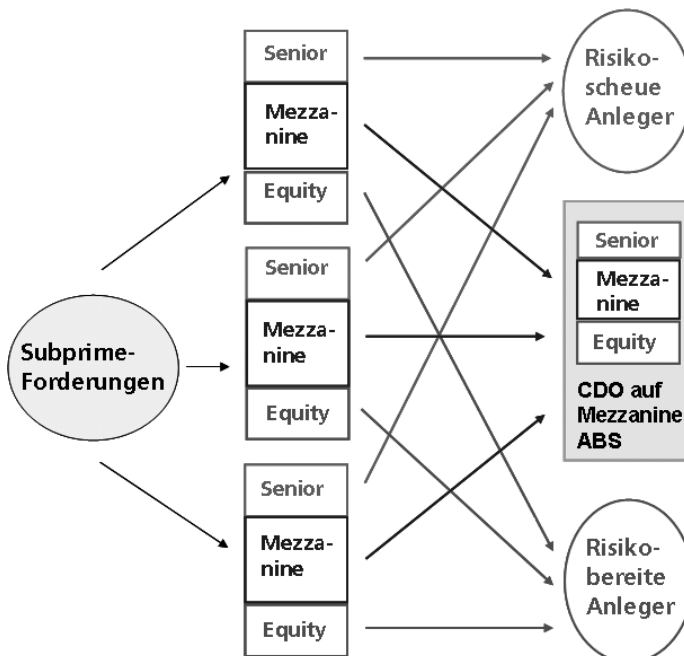
Die Gesamtheit dieser Anleihen ist typischerweise in unterschiedliche, hierarchisch angeordnete Klassen („Tranchen“) eingeteilt. Dabei kommt eine Tranche bei der Verteilung der Mittelzuflüsse aus dem Forderungspool immer erst dann zum Zug, wenn alle ihr

gegenüber vorrangigen Tranchen im vorgesehenen Umfang bedient werden können. Kommt es zu Forderungsausfällen, so werden die Folgeverluste zunächst von der letzt-rangigen „Equity“-Tranche absorbiert. Jede der höheren Klassen partizipiert erst an den Verlusten im Pool, wenn diese die Kapazität aller untergeordneten Tranchen vollständig aufgezehrt haben. Als Ausgleich für das höhere Ausfallrisiko, welches die Inhaber der nachrangigen Tranchen übernehmen, zahlt die Zweckgesellschaft diesen einen höheren Risikozuschlag auf den Basiszinssatz der emittierten Wertpapiere, als er den Inhabern der höherrangigen Tranchen gewährt wird.

Die so strukturierten Anleihen bietet der Emittent institutionellen Investoren weltweit zum Kauf an. Die Tranchierung der Zahlungsströme ermöglicht es dabei, Investoren mit unterschiedlich ausgeprägten Risikoneigungen und Renditezielen geeignet erscheinende Anlagemöglichkeiten anzubieten. Die erst-rangigen „Senior“-Tranchen werden aufgrund ihres als extrem gering eingeschätzten Verlustpotenzials typischerweise bei risikoscheuen Anlegern platziert. Die letzt-rangigen „Equity“-Tranchen verbleiben oft bei dem Emittenten, können aber auch an risikosuchende Investoren – etwa Hedgefonds – veräußert werden.

Am schwierigsten sind oft „Mezzanine“-Tranchen unterzubringen, die hinsichtlich ihres Risikogehalts eine Mittelstellung zwischen Equity- und Senior-Tranchen einnehmen. Um einem Angebotsüberhang vorzubeugen, werden Mezzanine-Tranchen oft ihrer-seits in heterogene Sicherheitenpools eingebracht, die anschließend erneut in Tranchen eingeteilt (siehe Abb. 4) und mit Hilfe entsprechender Anleihen („Collateralised Debt Obligations“ = CDOs) am Markt platziert werden (Hull, 2008).

Abb. 4: Platzierung von Subprime-MBS aus unterschiedlichen Tranchen (Beispiel; schematische Darstellung)



Bei Verbriefungstransaktionen tritt regelmäßig die Schwierigkeit auf, dass der anfängliche Darlehensgeber gegenüber den potenziellen Anleihegläubigern einen erheblichen Informationsvorsprung hinsichtlich der Qualität der Forderungen besitzt. Um diese Informationsasymmetrie auszugleichen, beauftragen die Emittenten unabhängige Rating-Agenturen damit, das Verlustrisiko der einzelnen Tranchen zu beurteilen. Diese Agenturen schätzen für jede auszugebende Tranche einerseits die Auftretenswahrscheinlichkeit von Verlusten und andererseits deren statistischen Erwartungswert. Unter Hinzuziehung weiterer qualitativer Indikatoren vergeben sie dann für jede Tranche eine eigene Bonitätsnote auf der Skala zwischen AAA (= exzellent) bis C (= hochgradig ausfallgefährdet) und setzen so Standards, an denen sich Investoren bei ihren individuellen Risiko-Rendite-Abwägungen orientieren können.

Das Verlustrisiko einer Tranche ist (unter ansonsten gleich bleibenden Bedingungen) umso geringer, je größer die Schutzschicht aus den ihr untergeordneten Tranchen in Relation zum Gesamtvolumen des Forderungspools ist. Das Volumen dieser Schutzschicht im Vergleich zum Forderungspool insgesamt wird als die Subordination der betreffenden Tranche bezeichnet. Ist die Subordination einer Tranche vorgegeben, so ist das auf letztere entfallende Verlustrisiko umso größer, je höher die Ausfallwahrscheinlichkeiten der Einzelforderungen im Pool sind, und je geringer die im Falle einer Zahlungsunfähigkeit zu erwartenden Erlöse aus der Sicherheitenverwertung ausfallen.

Die Risikoeinschätzung von ABS-Tranchen wird dadurch kompliziert, dass die Ausfallwahrscheinlichkeiten der Einzelforderungen nicht mit Sicherheit bestimmbar sind, sondern lediglich anhand historischer Erfahrungswerte geschätzt werden können. Außerdem kann keineswegs davon ausgegangen werden, dass diese Ausfallwahrscheinlichkeiten im Zeitverlauf konstant sind. So kann die Wahrscheinlichkeit, dass ein Hypothekenschuldner dem Darlehensgeber Zins- und Tilgungszahlungen schuldig bleibt, sich durch unvorhergesehene positive Ereignisse (z. B. eine Erbschaft) vermindern, aber auch infolge negativer Vorfälle (wie etwa den Verlust des Arbeitsplatzes) deutlich ansteigen. Insbesondere können unerwartete Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen dazu führen, dass sich die Bonitäten der einzelnen Kreditnehmer und die Werte der verfügbaren Kreditsicherheiten während der Laufzeit verändern. Verbesserungen bei den verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte etwa dürften tendenziell einen Rückgang der mittleren Ausfallwahrscheinlichkeit von Hypothekendarlehen für Wohnimmobilien zur Folge haben; erhebliche Preissteigerungen bei Grundbedarfsgütern würden einen gegenteiligen Effekt erwarten lassen. Zinserhöhungen am Geldmarkt lassen vor allem bei variabel verzinslichen Forderungen die finanzielle Belastung der Schuldner und damit in der Regel auch deren Ausfallrisiko anwachsen; sie können aber auch bei festverzinslichen Darlehen die Zahlungsfähigkeit der Schuldner beeinträchtigen, da sie Anschlussfinanzierungen für auslaufende Verbindlichkeiten verteuern.

Je sensibler die Ausfallwahrscheinlichkeiten der Schuldner auf Änderungen des gesamtwirtschaftlichen Umfeldes reagieren, und je ähnlicher die individuellen Reaktionsmuster untereinander sind, desto größer ist die Gefahr, dass die Kapazität der nachrangigen Tranchen einer ABS-Transaktion nicht ausreicht, um die hochrangigen „Senior“-Tranchen bei einer Verschlechterung der makroökonomischen Eckdaten gegen Verluste abzusichern. Doch just die Frage, wie stark und wie gleichförmig die Bonitäten der Individualschuldner sich bei solchen Ereignissen verändern, kann mitunter nicht mit zufriedenstellender Genauigkeit beantwortet werden. Dies gilt insbesondere, wenn es sich bei den betreffenden Darlehen um relativ neuartige Produktvarianten handelt, für die bislang kaum historische Erfahrungswerte verfügbar sind.

Die Subprime-Krise ist ein Musterbeispiel dafür, wie eine Unterschätzung derartiger Unsicherheitsfaktoren bewirken kann, dass auch für nahezu sicher gehaltene Aktiva – nämlich erstrangige Subprime-MBS-Tranchen mit der Bestnote AAA – bei einer ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erhebliche Verluste hinnehmen müssen. Die auslösenden makroökonomischen Schocks waren in diesem Fall die Verteuerung des Schuldendienstes infolge der Zinserhöhungen am Geldmarkt und die Entwertung der Sicherheiten durch den Preisverfall bei den Wohnimmobilien.

Die Verluste, welche viele Investoren dadurch hinnehmen mussten, hatten weitreichende Auswirkungen: So veranlasste die Subprime-Krise viele Marktteilnehmer, auch gegenüber bisher für verlässlich gehaltenen Produktvarianten innerhalb des ABS-Spektrums eine skeptische Haltung einzunehmen. Viele Investoren versuchten daher, soweit dies der Markt noch zuließ, eigene ABS-Bestände zu veräußern und durch sicherere Anlagen zu ersetzen. Dadurch gerieten die Marktpreise dieser Anleihen auch in denjenigen Marktsegmenten unter Druck, wo bislang keine Anzeichen für ansteigende Forderungsausfälle zu verzeichnen waren. Zudem bestand und besteht über die Höhe der zu erwartenden Folgeverluste und – vor allem – über die Art und Weise, wie sich diese auf die unterschiedlichen Marktteilnehmer verteilen würden, ein hohes Maß an Unsicherheit. Daher hat die Bereitschaft der meisten Banken, ihren Partnerinstituten und Kunden noch Kredite zu gewähren, stark nachgelassen. Dort, wo nichtstaatlichen Schuldern zur Zeit noch Kredit gewährt wird, liegen die Risikoprämien, die den Gläubigern für die Inkaufnahme des Forderungsausfallrisikos gezahlt werden müssen, zumeist weit über den vor der Krise beobachteten Werten.

3.2 Außerbilanzielle Risiken

Insbesondere die Höhe der von Banken akkumulierten Verlustpotenziale aus ABS-Transaktionen konnte und kann oft nicht vollständig aus der jeweiligen Bilanz abgeleitet werden. Ein Hauptgrund hierfür ist der Einsatz so genannter Asset Backed Commercial Papers (ABCP). ABCP sind mit Forderungen besicherte Schuldverschreibungen, die im Gegensatz zu „konventionellen“ ABS-Anleihen lediglich eine kurze Laufzeit (30 bis 90 Tage) aufweisen. Sie werden revolving von spezialisierten Zweckgesellschaften emittiert; d.h. immer dann, wenn während der Existenz der Zweckgesellschaft eine bestimmte Klasse von ABCP vor der Tilgung steht, wird zur Aufbringung der erforderlichen Mittel eine neue emittiert. Die Zweckgesellschaften können sich dieses Instrumentariums bedienen, um für ihre Gründerbanken liquide Mittel für den Ankauf von Forderungen mit längerer Laufzeit aufzubringen. Damit soll die Zinsdifferenz zwischen den langfristigen Aktiva dieser SPVs und ihren kurzfristigen Verbindlichkeiten ausgenutzt werden; die erzielten Erträge fließen dann den Gründern zu.

Eine oft willkommene Implikation dieser Konstruktion war in der Vergangenheit, dass in der externen Rechnungslegung dieser Banken unter bestimmten Voraussetzungen nicht die von den Zweckgesellschaften erworbenen Aktiva, sondern lediglich die deutlich weniger voluminösen und eigenkapitalintensiven Anteile an den SPVs in Erscheinung treten mussten.

Hinsichtlich der getätigten Anlagen unterscheiden sich diese Zweckgesellschaften in vielfältiger Weise untereinander. Fast allen unter ihnen ist jedoch gemeinsam, dass die erworbenen Aktiva im Kaufzeitpunkt ein sehr gutes bis exzellentes Rating besitzen. So

wurden in der Vergangenheit auch erstrangige Subprime-MBS mit AAA-Rating vielfach in die Sicherheiten-Pools der ABCP-Emittenten aufgenommen. In Verbindung mit den von ihren Initiatoren veranlassten Sicherungsmaßnahmen („credit enhancements“) wird durch diese Investmentstrategie erreicht, dass die von ihnen emittierten ABCP im Emissionszeitpunkt in aller Regel ebenfalls die Bestnote AAA erhalten. Um zu gewährleisten, dass die für die getätigten Anlagen erforderlichen Barmittel auch dann verfügbar sind, wenn einmal keine ausreichende Nachfrage nach den zu emittierenden ABCP vorhanden sein sollte, stellen die Gründerbanken den Zweckgesellschaften außerdem umfangreiche Finanzierungszusagen (Liquiditätslinien) bereit.

Der anscheinend fast risikolose Charakter von ABCP-Investments bewirkte zwischenzeitlich eine sehr hohe Akzeptanz bei Anlegern. Dadurch entstand bei einigen Initiatoren derartiger Programme der Eindruck, ein reibungsloses Funktionieren des zugrunde liegenden Refinanzierungsmechanismus könne unabhängig vom herrschenden Marktumfeld ohne nennenswerte Kosten und Risiken gewährleistet werden.

Während der Subprime-Krise erwies sich dies als ein schwerwiegender Irrtum: Binnen weniger Monate bewirkte das Anwachsen der Zahlungsausfälle in den Subprime-Forderungspools auch bei den für sicher gehaltenen AAA-Tranchen erhebliche Marktwertverluste, auf welche drastische Herabstufungen bei den Rating-Noten folgten. Folglich zogen sich viele Investoren aus dem ABCP-Markt zurück, weil die Werthaltigkeit der von den Zweckgesellschaften hierfür gestellten Sicherheiten ihren Ansprüchen nicht mehr genügten. Der von der Krise ausgelöste weitgehende „Käuferstreik“ am ABS-Markt vereitelte zudem den Versuch, die Liquiditätsengpässe der betroffenen SPVs durch eine teilweise Auflösung ihrer Anlageportfolien zu bewältigen.

Dies bewirkte, dass diese Zweckgesellschaften kurzfristig und unerwartet stark auf die von den Gründerbanken bereitgestellten Finanzierungszusagen zurückgreifen mussten. Bei einigen dieser Banken hatten diese Liquiditätslinien jedoch ein so großes Volumen angenommen, dass der Versuch, die entsprechenden Verpflichtungen zu erfüllen, fehlschlagen drohte und so die Zahlungsfähigkeit des Instituts bedrohte. Die Verwerfungen, denen unter anderem die IKB Deutsche Industriebank (mit ihren Zweckgesellschaften „Rhineland Funding“ und „Rhinebridge“) und die SachsenLB (mit dem SPV „Sachsen Funding“) ausgesetzt waren und sind, resultieren im Wesentlichen aus dieser Kausalkette.

3.3 Credit Default Swaps

Ein Credit Default Swap (CDS) ist ein bilateraler Kontrakt, bei dem das Ausfallrisiko eines gegebenen Referenzschuldners vom Sicherungsnehmer an einen Sicherungsgeber übertragen wird. Als Entgelt erhält der Sicherungsgeber eine (meist vierteljährlich zu entrichtende) Prämie. Wird der Referenzschuldner während der Kontraktlaufzeit zahlungsunfähig, muss der Sicherungsgeber dem Sicherungsnehmer Ausgleichszahlung in Höhe des Nominalbetrages gewähren und erhält im Austausch hierfür eine nennwertgleiche Anleihe des Referenzschuldners, deren tatsächlicher Marktwert wegen des eingetretenen Ausfallereignisses jedoch deutlich niedriger liegt. Der wesentliche Vorteil des Einsatzes derartiger Instrumente liegt darin, dass durch ihren sachgerechten Einsatz der Diversifikationsgrad der Einzelrisiken im Forderungsportfolio eines Instituts entscheidend verbessert werden kann. Voraussetzung für die dauerhafte Erreichung dieses Ziels ist jedoch,

dass alle als Sicherungsgeber auftretenden Marktteilnehmer im Ernstfall auch wirklich sämtlichen diesbezüglichen Zahlungsverpflichtungen nachkommen können. Dies ist – wie die Zusammenbrüche der Investmentbank *Lehman Brothers* und des Versicherungsgiganten *American International Group* 2008 gezeigt haben – nicht notwendigerweise der Fall (vgl. *Davidson*, 2008). Im Kontext des Subprime-Debakels hat die im Vorfeld durch CDS-Kontrakte intensivierte Verflechtung der Marktteilnehmer untereinander erheblich zur Verschärfung der eingetretenen Krise beigetragen.

4. Die Rolle der Rating-Agenturen

4.1 Der Rating-Prozess für ABS

Erfahrungsgemäß lassen sich Investoren bei der Risikoeinschätzung von Kreditprodukten meist von den Bonitätsnoten leiten, die diesen Produkten von mindestens einer der drei marktführenden Agenturen Standard & Poor's, Moody's und Fitch verliehen worden sind. Dies hat den genannten „Bonitätswächtern“ scharfe Kritik seitens vieler Marktteilnehmer und Beobachter eingetragen.¹

Mittlerweile haben Vertreter dieser Agenturen Fehler eingeräumt und begonnen, die von ihnen zur Bonitätseinschätzung von ABS-Tranchen verwendeten Modelle und Verfahren anhand der gewonnenen Erfahrungen neu zu justieren.² Zu den ersten Konsequenzen dieses Prozesses gehören viele teils drastische Herabstufungen von Produkten dieser Kategorie. Wiederholt ist aber auch geäußert worden, in der Debatte über die Ursachen der Subprime-Krise seien die Rating-Agenturen einseitig zum Sündenbock für ein Marktversagen abgestempelt worden, an dessen Entstehung – so *Schmidt* 2007 – auch Kreditgeber, Emittenten und Investoren einen erheblichen Anteil hatten. Vor dem Hintergrund dieser Kontroverse liegt es nahe, die Art und Weise, wie Rating-Noten für ABS-Tranchen und artverwandte Produkte zustande kommen, genauer zu untersuchen.

Das Kreditrating, welches einer ABS-Tranche verliehen wird, soll die aktuellen oder potenziellen Inhaber dieser Anleihe darüber informieren, wie hoch die Wahrscheinlichkeit ist, dass diese während der Laufzeit Verluste erleidet, und wie hoch der statistische Erwartungswert etwaiger Verluste ist. Dazu verwenden die Agenturen umfangreiche Tabellenwerke. In diesen wird nach Laufzeitintervallen differenziert ausgewiesen, welchen Richtwert die Verlustwahrscheinlichkeit bzw. die erwartete Verlustrate einer Tranche nicht überschreiten darf, wenn sie eine bestimmte Rating-Note erreichen soll. Die Komplexität des Zusammenhanges zwischen der Verlustrate im Forderungspool und jener der einzelnen Tranchen erfordert es, dass die Agenturen bei der Bonitätseinschätzung für ABS-Tranchen in zwei Schritten vorgehen:

- (1) Zunächst wird geschätzt, welches Verlustniveau im Pool mit welcher Wahrscheinlichkeit auftreten kann. Hierzu wird mit mathematisch-statistischen Verfahren eine Vielzahl (oft mehrere Millionen) unterschiedlicher ökonomischer Szenarien simuliert und für jedes dieser Szenarien eine hypothetische Verlustsumme ermittelt. Die beobachtete Häufigkeitsverteilung dieser simulierten Verlustbeträge wird dann als Schätzung für die Wahrscheinlichkeitsverteilung der Verluste im Pool verwendet.
- (2) Dann wird für jede Tranche separat ermittelt, wie hoch der statistische Erwartungswert der auf sie entfallenden Verluste ist, und wie hoch die Wahrscheinlichkeit ist,

dass sie überhaupt Verluste erleidet. Auf dieser Grundlage werden die Rating-Noten der einzelnen Tranchen ermittelt.

Oft hat der Initiator einer ABS-Transaktion bestimmte Vorstellungen darüber, wie Tranchenstruktur und Rating-Verteilung beschaffen sein sollten, um für die auszugebenden Anleihen eine hohe Akzeptanz zu erreichen. Dabei kann es dazu kommen, dass die von den Initiatoren gewünschte Rating-Verteilung mit der beabsichtigten Tranchenstruktur allein nicht erreichbar ist. Um die gemachten Vorgaben zu erreichen, werden in solchen Fällen oft Garantien spezialisierter Kreditversicherer eingeholt.

Der Rating-Prozess ist bei ABS-Transaktionen hinsichtlich seiner Datenanforderungen und seiner Komplexität ungleich schwieriger als die Vergabe von Bonitätsnoten für Einzelunternehmen oder Staatshaushalte:

- Bei der Bonitätsbeurteilung von ABS-Emissionen müssen die Agenturen weitgehend darauf vertrauen, dass der Darlehensgeber bei der Kreditwürdigkeitsprüfung der Einzelschuldner sorgfältig genug vorgegangen ist und deren Ergebnisse unverfälscht weitergeleitet hat. Insbesondere im Falle des US-Hypothekenmarktes nahm in den Jahren vor 2007 der Anreiz für eine solche Sorgfalt jedoch erheblich ab, weil die Kreditgeber einen Großteil der aufgenommenen Risiken mit Hilfe von MBS-Transaktionen kurzfristig und kostengünstig auf andere Investoren überwälzen konnten. Wie plausibel die positionsspezifischen Bonitätsdaten sind, kann eine Rating-Agentur zudem meist nur stichprobenartig überprüfen, und es ist fraglich, ob derartige Tests immer gründlich und umfassend genug ausfallen (*Luchetti/Ng*, 2007).
- Von entscheidender Bedeutung für die Verlässlichkeit eines Ratings ist, dass die Art und das Ausmaß, in dem die Ausfallrate im jeweiligen Forderungspool auf makroökonomische Umfeldveränderungen reagiert, realistisch eingeschätzt werden (so auch *Ashcraft/Schuermann*, 2008, S. 49ff.). Setzt sich der Forderungspool aus etablierten Kreditprodukten wie Staats- oder Unternehmensanleihen zusammen, können derartige Zusammenhänge anhand reichhaltiger, oft jahrzehntelang erhobener Zeitreihendaten hinreichend genau quantifiziert werden. Wenn der als Sicherheit dienende Pool dagegen aus Forderungsarten (wie z.B. Subprime-Hypotheken) besteht, für die keine so belastbare Datenbasis verfügbar ist, ist die Wahrscheinlichkeit erheblicher Schätzfehler weitaus höher. Damit steigt auch die Gefahr, dass die ex post beobachteten Verlustquoten bei entsprechenden Kreditprodukten weitaus höher ausfallen, als es das ex ante vergebene Rating erwarten ließ.
- Der Einsatz von Garantien durch Kreditversicherer wirkt nur dann risikomindernd, wenn die Solvenz dieser Versicherer auch bei einer erheblichen Anhäufung von Schadensfällen gewährleistet ist. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, ist aber just dann schwer festzustellen, wenn der Versicherer selbst in hohem Umfang als Sicherungsgeber für Produkte mit derart hochkomplexen und heterogenen Risikostrukturen tätig wurde. Während der Subprime-Krise gerieten mehrere einschlägig spezialisierter „Monoline“-Kreditversicherer jedoch selbst in schwerwiegende Turbulenzen (vgl. hierzu *Van Duyn/Tett*, 2008). Dies lässt erkennen, dass der beschriebene Zusammenhang bei der Rating-Vergabe oft nicht ausreichend gewürdigt worden ist.

4.2 Probleme der Anreizstruktur von Rating-Agenturen

In der Debatte über die Tätigkeit der Rating-Agenturen stellt sich auch die Frage, ob in deren Geschäftsmodellen genügend Wert auf die Entschärfung potenzieller Zielkonflikte gelegt wird, welche die Verlässlichkeit der Bonitätseinschätzungen beeinträchtigen können. Die beiden zentralen Kritikpunkte lassen sich dabei mit *Aguesse* (2007) folgendermaßen zusammenfassen:

- (1) Die Bezahlung der Rating-Agenturen erfolgt bei ABS-Emissionen durch den Emittenten. (Die Höhe der entsprechenden Gebühren liegt laut *Tomlinson/Evans*, 2007, zwischen 0,07% und 0,12% des Emissionsvolumens). Daher ist möglich, dass ein – aus Emittentensicht – zu strenges Vorgehen bei der Bonitätseinschätzung für die betreffende Agentur Umsatzeinbußen zur Folge hätte. Der Gefahr, dass dies die Verlässlichkeit der Ratings beeinträchtigt, versuchen die Agenturen durch eine organisatorische Trennung von Umsatzverantwortung und Rating-Vergabe vorzubeugen. Allerdings bestehen Zweifel daran, ob eine solche Trennung immer konsequent genug durchgehalten werden kann.
- (2) Die Methodenkompetenz ihrer Analysten macht Rating-Agenturen schon in der Entwicklungsphase neuer ABS-Produkte zu gefragten Beratern bei der Ausgestaltung der einschlägigen Vertragswerke. So kann es vorkommen, dass die Bonitätsbeurteilung eines Wertpapiers von Analysten derselben Agentur vorgenommen wird, deren Mitarbeiter bereits an der Strukturierung der Transaktion mitgewirkt haben. Eine derartige Konstellation kann bei den Beteiligten Befangenheiten auslösen, welche die Qualität der Bonitätseinschätzungen beeinträchtigen. Auch die Gefahr, dass fachliche Unzulänglichkeiten der Rating-Verfahren und -Prozesse unnötig lange unentdeckt oder unbeachtet bleiben, kann so nicht ausgeschlossen werden.

Beide genannten Punkte sind plausibel. Jedoch verdienen auch die von *Zuberbühler* (2008) erhobenen Einwände Beachtung:

- Fast immer werden die Anleihen eines Emittenten sehr vielen unterschiedlichen Investoren zum Kauf angeboten. Der organisatorische Aufwand, der entstünde, wenn die Bezahlung der Rating-Agenturen durch diese Investoren erfolgen müsste, wäre fast immer prohibitiv hoch.
- Ein Verbot von Beratungsdienstleistungen durch Rating-Agenturen ist nicht realistisch, da die Unterscheidung zwischen der Unterstützung von Emittenten in Strukturierungsfragen und der Abgabe von Bonitätseinschätzungen letztlich nicht konsequent durchgehalten werden kann. Jede Rating-Entscheidung, die ihren Adressaten gegenüber ausreichend begründet wird, liefert dem Emittenten nämlich wertvolle Hinweise darauf, wie er künftig zur Bewertung anstehende Transaktionen so strukturieren kann, dass das Rating der betreffenden Wertpapiere wie angestrebt ausfällt.

Diese Feststellungen legen folgendes Urteil nahe:

- Einerseits gibt es klare Indizien dafür, dass die Vielfalt und Tragweite der Unsicherheitsfaktoren, welche die Verlässlichkeit von Bonitätsbeurteilungen beeinträchtigen können, von den Agenturen kaum offengelegt (und möglicherweise nicht einmal hinreichend erkannt) worden sind. Bei den Adressaten dieser Risikoeinschätzungen konnte so der falsche Eindruck entstehen, eine verantwortungsbewusste Entscheidung

für oder gegen die Investition in eine bestimmte Anleihekategorie könne allein anhand der Rating-Note und der angebotenen Risikoprämie getroffen werden.

- Andererseits wäre es verfehlt, die Schuld für die Krise allein bei den Rating-Agenturen zu suchen. Selbst wenn diese bei der Plausibilisierung der von den Kreditgebern bereitgestellten Bonitätsdaten immer mit größtmöglicher Sorgfalt vorgegangen wären, hätte dies die Möglichkeit von Irrtümern oder bewussten Falschaussagen bezüglich der Kreditwürdigkeit der Einzelschuldner im Pool nicht ausschließen können. Auch wäre es unangemessen, die Rating-Agenturen dafür verantwortlich zu machen, dass es viele Investoren versäumt haben, sich über die Verlustrisiken angebotener ABS-Papiere eine unabhängige Meinung zu bilden und die Prämissen der von den Agenturen verwendeten Modellrechnungen kritisch zu hinterfragen.

5. Die Rolle staatlicher Regulierungen

5.1 Motivation und wesentliche Inhalte

Die Befürchtung, die Zahlungsunfähigkeit einiger weniger Kreditinstitute könne eine Kettenreaktion von Folgeinsolvenzen auslösen, die wesentliche Teile des internationalen Finanzsystems insgesamt gefährdet, hat bereits vor mehr als zwei Jahrzehnten die Aufsichtsbehörden und Notenbanken führender Industrienationen veranlasst, internationale Mindeststandards zur Eindämmung finanzwirtschaftlicher Risiken einzuführen. Eine Schlüsselrolle kommt dabei dem bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (Bank for International Settlements = BIS) angesiedelten Baseler Komitee für Bankenaufsicht zu.

Die aktuelle Fassung des einschlägigen Regelwerks ist das 2004 verabschiedete Zweite Baseler Eigenkapitalabkommen („Basel II“). Grundlegend für dessen Verständnis ist, dass das Eigenkapital einer Bank dazu dient, deren Zahlungsfähigkeit auch dann sicherzustellen, wenn die durch Forderungsausfälle, Marktpreisänderungen oder anderweitige Schadensfälle hervorgerufenen Verluste ihren statistischen Erwartungswert weit übersteigen. (Diese Auffassung ist keine bloße behördliche Setzung; sie findet sich vielmehr auch in primär betriebswirtschaftlich ausgerichteten Lehrbüchern, vgl. hierzu etwa *Matten*, 2000). Zu den zentralen Komponenten von Basel II gehört folglich ein Mindestwert für die Eigenkapitalausstattung der Institute, dessen Höhe anhand der nach Risikoklassen gewichteten Kreditaktiva sowie einschlägiger Maßzahlen für Marktpreis- und ausgewählte andere Risiken ermittelt wird.

Im Kontext der Subprime-Problematik sind vor allem die mit dem Risiko von Forderungsausfällen befassten Teile des Basel II-Regelwerks relevant. Die notwendige Eigenmittelunterlegung einer Forderung liegt dabei umso höher, je größer deren geschätzte Ausfallwahrscheinlichkeit ist. Bei Forderungen an Unternehmen, Privatpersonen und öffentliche Haushalte dürfen die Institute unter bestimmten Voraussetzungen bankinterne Rating-Modelle zur Bemessung der Eigenkapitalanforderungen heranziehen. Dagegen erfolgt die Ermittlung des Eigenkapitalbedarfs von Verbriefungspositionen in aller Regel anhand der von bankexternen Agenturen verliehenen Rating-Noten.

5.2 Ökonomische Implikationen

Vor diesem Hintergrund besteht eine zentrale Schwäche des Basel II-Regelwerks in dem immensen Vertrauensvorschuss, der den Bonitätsurteilen der Rating-Agenturen seitens der Aufsichtsbehörden entgegengebracht wurde. Angesichts der unter 4.1. beschriebenen Unsicherheitsfaktoren erscheint dieses unbedingte Vertrauen im Nachhinein nicht gerechtfertigt.

Eine weitere Schwäche bestehender regulatorischer Vorgaben ist die teilweise Unterschätzung von Kreditrisiken aus außerbilanziellen Engagements (wie etwa den unter 3.2. beschriebenen ABCP-Emissionen). Allerdings ist zu beachten, dass Basel II gegenüber der Vorgängerregelung von 1998 erhebliche Verbesserungen bei der Erfassung derartiger Verlustpotenziale mit sich gebracht hat (vgl. hierzu *Jorion*, 2005, S. 658f.), so dass dieses Problem nicht zu den Hauptursachen der eingetretenen Krisensituation gezählt werden kann.

Fraglich erscheint jedoch die Behauptung des *Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft* (2009), die Mindestkapitalanforderungen von Basel II hätten zur Verschärfung der aktuellen Bankenkrise beigetragen, indem sie die Institute nach Eintreten der anfänglichen Verluste zu einer restriktiveren Kreditvergabepraxis gezwungen haben. Eine drohende oder bereits erfolgte Unterschreitung der vorgegebenen Mindestkapitalanforderungen indiziert vielmehr eine (mögliche oder bereits akute) Überlastung der Risikotragfähigkeit der betreffenden Bank. Ist in einem solchen Fall die Unternehmensleitung nicht in der Lage, die Eigenkapitalausstattung der Bank mittels einer Kapitalerhöhung wieder zu stärken, so ist der Übergang zu einer zurückhaltenderen Kreditvergabe nicht nur aus regulatorischer, sondern auch aus ökonomischer Sicht geboten, wenn nicht die wirtschaftliche Existenz der Bank aufs Spiel gesetzt werden und dessen Kunden und Kreditgebern ein noch höheres Verlustrisiko aufgebürdet werden soll.

Von der Chronologie abweichend – vgl. hierzu etwa *Lüscher/Meier* (2008) – verlegt der Beirat den Anfang des Kursverfalls am Subprime-MBS-Markt zeitlich hinter das Einsetzen der diesbezüglichen Rating-Herabstufungen. Interessant mutet dabei auch die Argumentation des Beirates bei der Beurteilung der buchhalterischen Behandlung von ABS-Anleihen an. Nach Auffassung der Autoren hat sich die in Artikel 39 der *International Accounting Standards* (IAS 39) festgelegte Pflicht, zu Handelszwecken erworbene oder mit derivativen Komponenten versehene Anleihen zu Marktpreisen („at Fair Value“) auszuweisen, krisenverschärfend ausgewirkt. Der Beirat geht nämlich davon aus, „dass gemessen am Gegenwartswert der zu erwartenden Erträge der Marktpreis [dieser Anleihen] zu niedrig ist“, und eine Fair Value-Bilanzierung die wirtschaftliche Lage des Eigentümers daher schlechter erscheinen ließe als sie tatsächlich ist. Dies lässt jedoch die Frage offen, warum dann nicht kapitalkräftige Investoren wie Hedgefonds, Private Equity-Gesellschaften oder staatliche Sondervermögen die angeblich unterbewerteten Anleihen zu Marktpreisen aufkaufen. Dies könnte nach unserer Auffassung vielmehr damit zu erklären sein, dass die statt dessen zu beobachtende Kaufzurückhaltung der Investoren am ABS-Markt eine ökonomisch durchaus rationale Reaktion auf die Risikobehaftetheit und unzureichende Transparenz vieler dieser Produkte sein könnte. Es kommt hinzu, dass eine Verpflichtung zur Bilanzierung zu Marktpreisen gemäß IAS 39 für alle diejenigen ABS-Investments gar nicht existiert, die keine derivativen Komponenten enthalten und mit der Absicht erworben wurden, sie bis zur Endfälligkeit zu halten. Der Umstand, dass der Beirat die im Oktober 2008 erfolgte Aussetzung der Pflicht zur „Fair Value“-Bewer-

tung von Anleihen im Handelsbuch gutheißt, kann im Ergebnis daher als eine wissenschaftliche Rechtfertigung der kreativen Buchführung missverstanden werden.

6. Implikationen für staatliches Handeln

6.1 Effektivere Regulierung

Vorschlag 1: Erweiterter Selbstbehalt für die Initiatoren

Derzeit ist das Ausmaß, in dem der Initiator einer ABS-Transaktion an deren Verlustrisiken partizipiert, meist auf die letzttrangige „Equity“-Tranche beschränkt. Mitunter kann sich der Initiator durch eine Veräußerung dieser Tranche, etwa an Hedgefonds, selbst dieses Restrisikos entledigen. Diese weitgehende Überwälzbarkeit der Ausfallrisiken auf externe Anleger vermindert für den Initiator den Anreiz, der Kreditvergabe eine sorgfältige Risikoeinschätzung voranzustellen und deren Ergebnisse vollständig und unverfälscht zu kommunizieren.

Um diesem Problem abzuhelpfen, müssen Kreditgeber, welche Forderungen an Zweckgesellschaften übertragen, künftig dazu verpflichtet werden, einen erheblichen Prozentsatz (etwa 20%) des Nennwertes aller emittierten Anleihen selbst zu erwerben und bis zum Fälligkeitszeitpunkt zu halten. Dieser Prozentsatz ist nicht nur auf die Equity-Tranche, sondern auch auf jede der anderen Anleiheklassen separat anzuwenden. So wird sichergestellt, dass der anfängliche Forderungsgläubiger auch dann noch ein Interesse an der fristgerechten Bedienung der emittierten Wertpapiere hat, wenn die Kapazität der Equity-Tranche durch Verluste vollständig aufgezehrt worden sein sollte.

Vorschlag 2: Regulatorische Standards für Rating-Agenturen

Die Tätigkeit der Rating-Agenturen sollte an drei zentralen Stellen präziser geregelt werden:

- (1) Die Modelle, welche die Agenturen für Bonitätseinschätzungen von Verbriefungstransaktionen verwenden, müssen regelmäßig einer aufsichtlichen Prüfung unterzogen werden, deren Bestehen Voraussetzung für ihre Anwendbarkeit bei der Basel II-konformen Kapitalbedarfsermittlung ist. Eine derartige Prüfungspflicht kann die Agenturen dazu veranlassen, verstärkte Anstrengungen zur Qualitätssicherung zu unternehmen. Sie spornt aber auch die Initiatoren von Verbriefungstransaktionen dazu an, stärker auf die Standardisierung und größtmögliche Transparenz ihrer Produkte zu achten. Je stärker sich nämlich das Muster, nach dem die Mittelzuflüsse aus dem Forderungspool auf die Tranchen verteilt werden, an bekannten Vorbildern orientiert, und je einfacher es nachvollzogen werden kann, desto wahrscheinlicher ist es, dass entweder bereits anerkannte Verfahren für die Ermittlung der Rating-Note herangezogen oder anererkennungsfähige Verfahren schnell und kostengünstig entwickelt werden können.
- (2) Ferner muss gewährleistet werden, dass die Informationsgrundlage, auf welcher Bonitätseinschätzungen von ABS-Tranchen vorgenommen werden, bestimmten qualitativen und quantitativen Mindestanforderungen genügt. Lediglich summarische Informationen über historische Ausfallraten in der einschlägigen Forderungsklasse etwa können nicht schon als eine ausreichende Datenbasis für das Rating individueller

Verbriefungstransaktionen angesehen werden. Vielmehr ist sicherzustellen, dass die Initiatoren den Rating-Agenturen Individualdaten über die geschätzten Ausfallwahrscheinlichkeiten der Einzelforderungen und die unterstellten Sicherheitenwerte bereitstellen, die ihrerseits mit aufsichtlich anerkannten Verfahren ermittelt worden sein müssen. Diese Angaben müssen regelmäßig – etwa einmal pro Quartal – aktualisiert werden, damit eine mögliche Erosion der Qualität des Forderungspools für die Rating-Agenturen zeitnah erkennbar wird.

- (3) Die bonitätsrelevanten Faktoren, welche für ABS-Ratings verwendet werden, sind nicht mit Sicherheit bekannt, sondern müssen anhand historischer Erfahrungswerte geschätzt werden. Dabei kann es selbst bei größtmöglicher Gewissenhaftigkeit zu Fehlern kommen, deren Wahrscheinlichkeit und Ausmaß tendenziell umso größer sind, je geringer die Menge und Qualität des zugrundeliegenden Datenmaterials ist. Die Rating-Agenturen müssen daher verpflichtet werden, neben den von ihnen standardmäßig durchgeführten Modellrechnungen „Stress-Tests“ durchzuführen. Dies sind alternative Modellrechnungen, in denen ermittelt wird, wie sich das Rating-Ergebnis verändern würde, wenn die Werte bestimmter Risikotreiber weniger vorteilhaft ausfielen als geschätzt. Eine Offenlegung der Resultate würde Investoren dazu befähigen, sich ein besseres Bild von der Fehleranfälligkeit des erzielten Ergebnisses zu machen.

Vor einer Überschätzung der Wirksamkeit staatlicher Regulierungen bei der Krisenprävention soll hier dennoch nachdrücklich gewarnt werden. Die erheblichen Informationsasymmetrien zwischen Unternehmensinsidern und außenstehenden Akteuren lassen sich durch eine Präzisierung oder Ergänzung einschlägiger Rechtsnormen zwar vermindern, aber nie gänzlich beseitigen. Mitunter sind es gerade Veränderungen des regulatorischen Umfeldes, welche privatwirtschaftliche Akteure zur Entwicklung neuer Produkte oder Verfahren veranlassen, die den geltenden Vorschriften zwar formell genügen, aber den mit der Einführung dieser Normen verfolgten Ziele inhaltlich nicht entsprechen. In der auf diesem Gebiet nicht notwendigerweise untätigen Finanzbranche hat sich hierfür der Begriff der „regulatorischen Arbitrage“ (*Shah* 1997) eingebürgert. In besonders ungünstigen Fällen kann es daher sogar dazu kommen, dass neu eingeführte Rechtsnormen diejenigen Akteure, auf deren Schutz sie abzielen, fälschlich in Sicherheit wiegen, während die angestrebte Schutzwirkung gleichzeitig durch legale Umgehungsstrukturen faktisch unterminiert wird. Der Umstand, dass nicht zuletzt auf dem Gebiet der Bankenaufsicht die relevanten Rechtsnormen meist unter Mitwirkung von Interessenvertretern der zu regulierenden Akteure entworfen werden, dürfte vorhandene Zweifel an dieser Schutzwirkung eher verstärken als zerstreuen.

Die Verantwortung für die Prävention künftiger Finanzmarktkrisen der hier beschriebenen Art ist daher zu einem erheblichen Teil im privaten Sektor selbst anzusiedeln. So lange es in vielen Unternehmen üblich ist, die Höhe der Bonuszahlungen an Führungskräfte primär am kurzfristig erzielten Gewinn zu orientieren, ohne das Ausmaß der eingegangenen Risiken und die Nachhaltigkeit erzielter Erfolge in Betracht zu ziehen (so *Pleven/Craig*, 2008), dürfte der überhöhten Risikobereitschaft mancher Akteure auch durch noch ausgefeiltere Gesetzeswerke nicht gänzlich Einhalt geboten werden können. Die öffentliche Hand jedoch kann zur Eindämmung solcher Fehlentwicklungen beitragen, indem sie verhindert, dass die Folgekosten fahrlässigen Verhaltens von seinen Verursachern in unnötig hohem Maße auf die Allgemeinheit abgewälzt werden.

6.2 Notmaßnahmen zur Stabilisierung des Bankensektors

Um zu vermeiden, dass die Folgeverluste der Subprime-Krise zu einem Teufelskreis aus weiteren Bankenzusammenbrüchen, zunehmender Kreditverknappung und Folgeinsolvenzen im Nichtbankensektor führen, greifen die Regierungen der wichtigsten Industrienationen derzeit zu Stabilisierungsmaßnahmen, deren Folgekosten für die betroffenen Haushalte auf mehrere hundert Milliarden Euro geschätzt werden. Die in den einzelnen Ländern hierfür eingesetzten Instrumente unterscheiden sich in ihren Details erheblich, weisen in ihren Grundzügen aber eine hohe Ähnlichkeit untereinander auf. Zu verdanken ist dies den intensiven Bemühungen um eine internationale Koordination der beabsichtigten Stützungsmaßnahmen, die u.a. in dem außerordentlichen „G20-Weltfinanzgipfel“³ im November 2008 ihren Ausdruck fand. Die folgenden Überlegungen können daher, obgleich sie sich explizit nur auf das deutsche Modell beziehen, im Wesentlichen auch analog auf die in den USA und den übrigen EU-Mitgliedsländern eingesetzten Instrumente übertragen werden.

In Deutschland wurde durch das *Finanzmarktstabilisierungsgesetz* (FMStG)⁴ vom 17. Oktober 2008 die Finanzmarktstabilisierungsanstalt (FMSA) gegründet⁵, deren zentrale Aufgabe es ist, den mit 480 Mrd. Euro ausgestatteten „Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung“ (SoFFin) zu verwalten. Zur Erreichung der verfolgten Ziele sind drei Instrumente vorgesehen:

- (1) Der SoFFin kann sich durch die Gewährung von *Garantien* bereit erklären, für die Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen einzustehen, welche das jeweils begünstigte Institut durch die Emission neuer Schuldverschreibungen oder andere Formen der Kreditaufnahme eingeht. Alle von einer derartigen Garantie erfassten Verbindlichkeiten dürfen höchstens eine Laufzeit von 3 Jahren haben. Die Gewährung derartiger Garantien ist an eine (gemessen an den Mindestanforderungen der §§ 10ff. KWG) ausreichende Eigenkapitalausstattung gebunden. Das Institut muss außerdem eine Provision entrichten, die sich an marktgerechten Risikoprämien orientieren soll. Zu den Instituten, welche derartige Garantien derzeit in Anspruch nehmen, gehören neben vier staatlichen Kreditinstituten (Bayern LB⁶, WestLB⁷, LBBW⁸, HSH Nordbank⁹) auch die börsennotierten Aktiengesellschaften Hypo Real Estate¹⁰ und Commerzbank.¹¹ Zudem hat die zum VW-Konzern gehörende Volkswagen Bank GmbH entsprechende Hilfen beantragt.¹²
- (2) Das Instrument der *Risikoübernahme* besteht darin, dass der SoFFin risikobehaftete Aktiva von Finanzinstituten oder Zweckgesellschaften erwirbt oder absichert. Im Falle des Erwerbs überträgt der Fonds dem jeweiligen Verkäufer Schuldtitel des Bundes. Der Kaufpreis orientiert sich an dem vom Verkäufer zuletzt bilanzierten Wert, kann aber auch darunter liegen. Erfolgt die Risikoübernahme in Form einer anderweitigen Absicherung, so verlangt der SoFFin eine Verzinsung, die sich nach der Höhe des übernommenen Risikos richtet, mindestens aber die Kosten deckt, die dem Fonds für die Aufbringung seiner eigenen Mittel entstehen. Möglich, aber nicht zwingend vorgeschrieben ist dabei auch eine Beteiligung des Begünstigten an den verbleibenden Wertminderungsrisiken, etwa in Form einer Ausgleichszahlung für tatsächlich angefallene Verluste am jeweiligen Laufzeitende. Ferner kann der SoFFin dem Institut ein befristetes Dividendenverbot sowie temporäre Obergrenzen für die Vergütungen und Abfindungen von Geschäftsleitern und Organmitgliedern auferle-

gen. Bis dato ist das Instrument der Risikoübernahme in Deutschland ungenutzt geblieben.¹³

- (3) Im Falle einer *Rekapitalisierung* erwirbt der SoFFin gegen Leistung einer Einlage entweder Eigenkapitalanteile oder beteiligt sich im Wege anderer, dem bilanziellen Eigenkapital aufsichtsrechtlich gleichgestellter Formen (z.B. als stiller Gesellschafter oder Genussrechtsinhaber) an dem begünstigten Unternehmen. Dabei soll der SoFFin sicherstellen, dass die begünstigten Institute hierfür eine marktkonforme Vergütung entrichten, die beispielsweise eine Dividendenbevorrechtigung oder einen Vorrang bei der Verteilung des Gesellschaftsvermögens einschließen kann. Zusätzlich zu den bei einer Risikoübernahme möglichen Auflagen hinsichtlich der Gewinnausschüttungen und Vergütungsregelungen kann der SoFFin verlangen, dass eine Fortsetzung oder Ausweitung der Kreditvergabe an kleinere und mittlere Unternehmen gewährleistet wird. Ein dauerhafter Verbleib der erworbenen Beteiligungen beim SoFFin wird nicht beabsichtigt; die Anteile sollen vielmehr nach erfolgter Krisenbewältigung aufgelöst oder schrittweise veräußert werden.

In Deutschland hat die Commerzbank AG als bislang einziges privates Kreditinstitut eine Rekapitalisierung in Anspruch genommen. Dabei hat der SoFFin dieser Bank am 31. Dezember 2008 eine stille Einlage in Höhe von 8,2 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt, die mit 9% jährlich verzinst und aufsichtsrechtlich dem Eigenkapital zugerechnet wird. Als Gegenleistung müssen die Commerzbank-Aktionäre in den Jahren 2009 und 2010 auf Dividenden verzichten; außerdem hat die Bank für diesen Zeitraum zusätzliche Mittelstandskredite im Volumen von 2,5 Mrd. Euro und die Begrenzung der Vorstandsbezüge auf 500 000 Euro pro Person und Jahr zugesagt.¹⁴

- (4) In Bezug auf die Rekapitalisierung sind allerdings *europarechtliche Vorgaben* zu beachten, die dafür sorgen sollen, dass die Mitgliedstaaten bei der Finanzmarktstabilisierung nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung beitragen. Der Erwerb von Eigenkapitalanteilen oder die Beteiligung an Unternehmen kann nämlich unter Umständen als eine *staatliche Beihilfe* im Sinne des Art 87 EG-Vertrag anzusehen sein. Eine solche ist nur dann zulässig, wenn die entsprechende Maßnahme vorab der EU-Kommission zur Genehmigung vorgelegt wird (sogenanntes Notifizierungsverfahren, vgl. die Beihilfeverfahrensordnung der Rates, VO Nr. 659/99, Abl. 1999, Nr. L 83/1). Im Falle des Einstiegs des SoFFin bei der Commerzbank hat die Kommission ihre Genehmigung an bestimmte Auflagen gebunden, die der Eigenkapitalsicherung der Bank dienen und Wettbewerbsverzerrungen vermeiden sollen.¹⁵ In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Kommission bereits seit 2008 im Wege einiger Auslegungsmitteilungen zu Art. 87 GG auf die globale Finanzkrise zu reagieren und zu einer gewissen Flexibilisierung beizutragen versucht hat.¹⁶ Nunmehr hat die Kommission am 29. April 2009 ein sogenanntes „*simplification package*“ vorgestellt, das eine Mitteilung über ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren und ein Memo für einen Verhaltenskodex umfasst.¹⁷ Letzterer zielt auf eine Verkürzung des Notifikationsverfahrens durch regelmäßige Voranmeldegespräche durch die Mitgliedstaaten ab.

Bei der Wirkungsanalyse dieser Handlungsalternativen verdient neben der kurzfristigen Stabilisierungswirkung auch die Frage Beachtung, ob die verwendeten Instrumente dazu geeignet sind, die betroffenen Akteure künftig zu einem sorgfältigeren Verhalten auf den Gebieten der Kreditvergabe und der Kapitalanlage zu veranlassen. Je bereitwilliger näm-

lich der Staat Verluste übernimmt, die infolge der Fahrlässigkeit individueller Akteure entstanden sind, desto größer ist die Gefahr, dass die abschreckende Wirkung dieser Verluste auf die Bereitschaft zur (erneuten) Inkaufnahme überhöhter Risiken entscheidend geschwächt wird. Die wahrscheinliche Folge eines derartigen Verhaltens wäre eine nachhaltige Verzerrung des Wettbewerbs zugunsten der am wenigsten risikobewussten Marktteilnehmer, die – sobald das anfängliche Erschrecken über die aktuelle Krise erst einmal abgeebbt ist – leicht zum Ausgangspunkt für neue Wellen spekulativen Überschwangs werden kann:

- Staatliche *Garantien* für neue Verbindlichkeiten von Instituten, die ausreichend kapitalisiert erscheinen, aber sonst nicht zu einer weiteren Kreditvergabe in der Lage wären, können die mit ihnen beabsichtigte kurzfristige Wirkung vor allem dann erreichen, wenn ihre Inanspruchnahme nicht durch restriktive Auflagen erschwert wird. Ihre Anreizwirkung ist jedoch nur unproblematisch, wenn die fehlende Bereitschaft der Anleger, diesem Institut auch ohne staatliche Garantien Geld zu leihen, einer rationalen Begründung entbehrt – und nicht etwa die Folge einer tatsächlich zweifelhaften Kreditwürdigkeit des Schuldners ist. In allen anderen Fällen ist die Gefahr, dass es zu einer Insolvenz des begünstigten Instituts kommt und die öffentliche Hand als Garantiegeber an den Folgeverlusten partizipieren muss, weitaus größer, als es die Höhe der vom Sicherungsnehmer entrichteten, angeblich „marktgerechten“ Risikoprämie suggeriert. Angesichts der weiter steigenden Forderungsausfälle in Teilen des Kreditmarktes – etwa bei gewerblichen Hypotheken¹⁸ und Spezialfinanzierungen bonitätsschwacher Firmen („Leveraged Loans“, siehe Norris 2008) – spricht jedoch nur wenig dafür, dass die derzeitigen Liquiditätsengpässe in vielen Banken nur die Folge irrationaler Ängste bei ihren potenziellen Kreditgebern ist. Die als Stabilisierungsmaßnahme gedachte staatliche Garantievergabe droht so zumindest teilweise in einer Partizipation der öffentlichen Hand an privatwirtschaftlich verantworteten Verlusten zu resultieren.
- Im Hinblick auf seine kurzfristige Wirksamkeit ist die staatliche *Risikoübernahme* vor allem zur Stabilisierung von Instituten geeignet, denen nicht nur Liquidität, sondern auch eine (gemessen an den eingegangenen Risiken) ausreichende Eigenkapitalausstattung fehlt. Auch hier stellt sich allerdings die Frage, weshalb die fraglichen Problemaktiva nicht bereits von privaten Transaktionspartnern für ein marktgerechtes Entgelt erworben oder besichert worden sind. Bekanntlich gibt es weltweit tätige Investmentgesellschaften wie *Cerberus*¹⁹ oder *Lone Star*,²⁰ die unter anderem auf den Erwerb und profitable Verwertung notleidender Forderungen spezialisiert sind. Die mangelnde Kaufbereitschaft privater Investoren auf diesem Gebiet liegt sehr wahrscheinlich in der (durchaus rationalen) Befürchtung begründet, dass die (angeblich marktkonformen) Wertansätze, mit denen die jeweiligen Positionen in den Bilanzen der Eigentümer erfasst sind, sich beim Versuch ihrer Verwertung als überhöht erweisen könnten. Eine Risikoübernahme durch die öffentliche Hand liefe in diesem Fall, sofern das abgebende Institut nicht zu einer Partizipation an potenziellen Folgeverlusten verpflichtet wird, auf eine implizite Subventionierung des Begünstigten hinaus. Wenn andererseits der SoFFin beabsichtigt, von der Möglichkeit zur Verlustbeteiligung der Begünstigten Gebrauch zu machen, so schwindet für die betroffenen Institute der ökonomische Anreiz für die Inanspruchnahme der entsprechenden Leistung. Die geringe Akzeptanz des Instruments der Risikoübernahme in Deutschland liegt im Wesentlichen in diesem Zusammenhang begründet.

- Die *Rekapitalisierung* ist das wahrscheinlich wirksamste Mittel zur Sanierung einer Bank, da auf diesem Wege gleichzeitig die Liquiditätsausstattung und Eigenkapitalbasis gestärkt werden können. Zugleich hat das Beispiel der Commerzbank AG gezeigt, dass eine derartige Maßnahme die Akzeptanz der Unternehmensleitung finden kann. Die in diesem Präzedenzfall vereinbarte Verzinsung der vom SoFFin geleisteten stillen Einlage liegt mit 9% deutlich über der aktuellen Rendite selbst lange laufender Bundesanleihen, so dass der Eindruck entstehen kann, hier sei einer einseitigen Überwälzung von Verlusten auf die öffentliche Hand wirksam vorgebeugt worden. Da jedoch die vereinbarte Rückzahlung der durch den SoFFin gewährten Einlage zum Nennwert nur geleistet werden kann, wenn die Zahlungsfähigkeit der Bank in dem fraglichen Zeitraum auch tatsächlich erhalten bleibt, hält dieser Eindruck einer kritischen Prüfung nicht stand. Vielmehr hat hier die öffentliche Hand dem begünstigten Institut Eigenkapital zu vorteilhafteren Konditionen zugeführt, als es private Investoren unter Berücksichtigung der damit eingegangenen Risiken getan hätten. Damit ist selbst dann, wenn die geleistete Einlage wie vorgesehen zurückgezahlt wird, eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten derjenigen Unternehmen verbunden, deren risikobewussteres Verhalten sie bislang von staatlichen Hilfeleistungen unabhängig gemacht hat.

Neben den bis hierhin untersuchten Maßnahmen beabsichtigt die deutsche Bundesregierung im Mai 2009 die Voraussetzungen für die Gründung bankeigener Auffanggesellschaften – sogenannter „Bad Banks“ – für problembehaftete Aktiva zu schaffen. Eine derartige Auffanggesellschaft soll auszulagernde Forderungen des jeweils zugehörigen Instituts zum Buchwert erwerben. Im Austausch hierfür überträgt sie dieser Bank Anleihen, die vom SoFFin gegen eine Gebühr mit Bürgschaften abgesichert werden. Bei der Übertragung der Wertpapiere sollen unabhängige Gutachter deren rechnerischen Marktwert ermitteln, der zusätzlich um einen Risikoabschlag vermindert wird. Die Differenz zwischen dem Buchwert und dem so ermittelten Betrag muss die betreffende Bank über mehrere Jahre hinweg in gleich bleibenden Raten an den SoFFin zahlen. Sollte nach Ablauf dieser Zeit die jeweilige Zweckgesellschaft mit einem Verlust abschließen, wird die betroffene Bank verpflichtet, dafür aufzukommen.²¹ Die Initiatoren dieses Modells erwarten für den Fall seiner erfolgreichen Umsetzung – durchaus mit gutem Grund – eine Ausweitung des (infolge der aktuellen Marktverwerfungen stark zurückgegangenen) Kreditschöpfungspotenzials der involvierten Banken, da von der Auslagerung der problembehafteten Forderungen eine deutliche Verbesserung der Risikotragfähigkeit dieser Institute zu erwarten ist. Zugleich würde so sehr wahrscheinlich eine noch weiter gehende Überwälzung zu erwartender Verluste auf die öffentliche Hand wirksam unterbunden. Ob das geplante Modell bei seinen Adressaten auf Akzeptanz treffen wird, kann – just angesichts dieser Tatsache – derzeit nicht abschließend beurteilt werden.

Die derzeit angewendeten Stabilisierungsinstrumente implizieren also höchst problematische Anreizwirkungen, da sie individuelle Akteure dazu anregen könnten, auch in Zukunft wieder überhöhte oder unzureichend kalkulierte Risiken einzugehen. Neben gewaltigen finanziellen Mehrbelastungen für die öffentliche Hand bringen sie zudem mit hoher Wahrscheinlichkeit auch eine implizite Subventionierung der begünstigten Banken und ihrer Aktionäre mit sich. Es ist daher geboten, über eine alternative Lösung für die aktuellen Probleme auf den Finanzmärkten nachzudenken, die sich stark am Vorgehen der schwedischen Regierung während der dortigen – ebenfalls durch spekulative Über-

treibungen im Immobilienbereich ausgelöst – Bankenkrise von 1992 orientiert (vgl. hierzu *Dougherty* 2008). Diese Lösung könnte darin zu suchen sein, die öffentliche Hand gesetzlich gleichermaßen dazu zu berechtigen und zu verpflichten, Institute, deren Eigenkapitalausstattung unter die aufsichtsrechtlichen Mindestwerte gefallen ist (oder die aus anderen Gründen akut von der Zahlungsunfähigkeit bedroht sind), auch ohne Zustimmung der Geschäftsleitung und der jeweiligen Organe vorübergehend mehrheitlich der öffentlichen Hand zu überführen. Diese Vorgabe kann – ohne eine in Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 als problematische Übereignung vorzunehmen – umgesetzt werden, indem die öffentliche Hand so viele Anteile am Stammkapital der betroffenen Gesellschaft zum Nennbetrag erwirbt, wie für die Erreichung einer qualifizierten Mehrheit der Stimmrechte notwendig sind.

Durch die so gleichzeitig vollzogene Rekapitalisierung und Liquiditätssicherung würde einerseits verhindert, dass die lebensnotwendige Kreditversorgung des Nichtbankensektors unterbrochen wird; andererseits ergeben sich einige Konsequenzen, die mit dem Einsatz der vorgenannten Maßnahmen allein nicht erreicht werden könnten (so auch *Buiter* 2008):

- Indem die öffentliche Hand die neuen Gesellschaftsanteile zum Nennwert²² (und damit zum geringsten zulässigen Preis) erwirbt, wird weitgehend (wenn auch nicht vollständig) verhindert, dass die infolge überhöhter Risiken akkumulierten Verluste von den bisherigen Eigentümern auf den Staatshaushalt verlagert werden. Das Wissen darum dürfte private Anteilseigner und deren Repräsentanten in den Kontrollgremien veranlassen, die Unternehmensleitung mehr als bisher zu einem verantwortungsbewussten Risikomanagement anzuhalten.
- Die mehrheitliche Übernahme der Anteile an einer unterkapitalisierten oder insolvenzgefährdeten Bank würde die Folgekosten, welche der öffentlichen Hand durch die Übertragung notleidender Aktiva auf eine staatliche Auffanggesellschaft („bad bank“) entstehen können, erheblich mindern, denn im Falle eines zu hoch angesetzten Verkaufspreises für diese Positionen verbliebe der Löwenanteil des erzielten Mehrerlöses beim Staat.

Als Mehrheitseigentümer kann die öffentliche Hand sämtliche Informations- und Kontrollbefugnisse wahrnehmen, die mit dieser Rolle nach geltendem Recht einhergehen. Dies gibt ihr etwa die Möglichkeit, unabhängige Gutachter – etwa Wirtschaftsprüfer und Vertreter der Bankenaufsicht – mit der Ursachenanalyse für die eingetretenen Verluste zu beauftragen. Die erzielten Ergebnisse können dazu verwendet werden, Schwachstellen in den Risikomanagement-Prozessen des Instituts zu beheben und so seine Marktfähigkeit wieder herzustellen. Sollte während der Untersuchung nachgewiesen werden, dass die erlittenen Verluste auf ein rechtswidriges Verhalten individueller Entscheidungsträger zurückzuführen sind, so kann der neue Mehrheitseigner auch die Entlassung der verantwortlichen Personen erwirken, ohne dass die damit verbundenen Abfindungszahlungen das rechtlich gebotene Mindestmaß überschreiten müssen.

Eine dauerhafte Verstaatlichung ehemals privater Finanzinstitute sieht weder der hier unterbreitete Vorschlag noch das als Vorbild dienende schwedische Modell vor. Vielmehr wird angeregt, die höchstzulässige Zeitdauer, für welche ein verstaatlichtes Unternehmen im öffentlichen Eigentum verbleiben darf, a priori auf zwei Jahre zu begrenzen. In dieser Zeitspanne ist es nach menschlichem Ermessen möglich, die Sanierung des betreffenden

Instituts so weit voranzutreiben, dass dieses als Ganzes oder in Teilen reprivatisiert werden kann. Die dann zu erwartenden Verkaufserlöse befähigen die öffentliche Hand ferner dazu, zumindest einen Teil der für die Bankensanierung in Kauf genommenen Kosten wieder auszugleichen (*Ergungor* 2007).

Derartige Überlegungen haben offensichtlich auch bei dem Entwurf für das Gesetz zur weiteren Stabilisierung des Finanzmarktes (*Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz* – FMStErgG; siehe *Deutscher Bundestag* 2009) eine Rolle gespielt, der am 20. März 2009 vom Bundestag verabschiedet wurde und für den 3. April 2009 zur Beratung im Bundesrat vorgesehen ist. Mit dem Entwurf wird beabsichtigt, die Rechtsgrundlage für eine befristete staatliche Übernahme der Kontrollmehrheit an Not leidenden Kreditinstituten zu schaffen, deren Insolvenz schwerwiegende gesamtwirtschaftliche Schäden erwarten ließe und bei denen das Instrumentarium des FMStG für eine Stabilisierung nicht ausreicht. Obgleich das betreffende Institut im Gesetzentwurf nicht explizit genannt wird, zielt dieser Entwurf primär auf die Rettung der Münchener Bankenholding Hypo Real Estate ab, die trotz einer Inanspruchnahme von Beihilfen aus dem SoFFin im Nennwert von 102 Mrd. Euro weiterhin akut insolvenzgefährdet ist.

Zur Abwendung dieser Gefahr sieht der Entwurf ein Vorgehen in zwei Etappen vor:²³

- In der ersten Stufe ist ein so genannter Kapitalschnitt vorgesehen; dies ist eine nominelle Herabsetzung des Grundkapitals, der mit der Auflösung der Gewinnrücklagen und einer buchhalterischen Begleichung des aufgelaufenen Jahresfehlbetrages einhergeht. Parallel hierzu soll eine Kapitalerhöhung für das Institut seitens des Staates durchgeführt werden. Zur Erleichterung eines derartigen Vorgehens soll dem Gesetzentwurf zufolge die erforderliche Mehrheit in der Hauptversammlung auf 50 Prozent plus eine Stimme abgesenkt und eine Einberufung der Hauptversammlung innerhalb eines Tages gestattet werden. Ferner enthält der Entwurf zivilrechtliche Schadenersatzansprüche gegen Aktionäre, die eine für den Fortbestand der Gesellschaft erforderliche Kapitalmaßnahme verzögern oder vereiteln.
- Ein Eintritt in die zweite Stufe ist erst zulässig, wenn die vorgenannten Maßnahmen für den Erhalt der Bank gescheitert sind. In diesem Fall soll den übrigen Aktionären seitens der öffentlichen Hand ein auf vierzehn Tage befristetes Kaufangebot unterbreitet werden. Erst wenn es auch so nicht zu einer Übernahme der Bank kommt, weil eine Aktionärsmehrheit ihr die Zustimmung verweigert, ist ein Enteignungsverfahren vorgesehen, welches bis zum 30. Juni 2009 einzuleiten ist. Die zu enteignenden Aktionäre sollen eine angemessene Entschädigung erhalten; bei einer späteren Reprivatisierung des Instituts erhalten die enteigneten Aktionäre für die Anteile ein Vorzugsrecht.

Abgesehen davon, dass er eine temporäre Übernahme der Aktienmehrheit nur als *ultima ratio* vorsieht – also erst dann, wenn das gesamte Handlungsspektrum des SoFFin mit- samt seiner problematischen Anreizwirkungen und wahrscheinlichen Folgeverluste ausgeschöpft ist – weist der Entwurf für das FMStErgG eine sehr ähnliche Zielrichtung auf wie der in dieser Arbeit vorgestellte Lösungsansatz. Ein wichtiger Unterschied im Detail ist jedoch, dass der Gesetzentwurf eine Mehrheitsübernahme im Wege der Enteignung nicht ausschließt. Damit stellt sich das Problem, dass die angemessene Höhe der dann erforderlichen Entschädigung angesichts der oft unzureichenden Transparenz vieler von der Bank getätigter Geschäfte wahrscheinlich kaum zweifelsfrei bestimmt werden kann. Folglich entsteht die Gefahr, dass unzufriedene Anteilseigner die staatliche Übernahme

gerichtlich anfechten und die beabsichtigte Sanierung des Instituts damit verzögern oder komplizieren könnten. Im Falle der in dieser Arbeit vorgeschlagenen staatlichen Mehrheitsübernahme durch (obligatorische) Rekapitalisierung verbleiben die Anteile der Altaktionäre bei diesen. Da die bisherigen Anteilseigner dann im Falle einer erfolgreichen Sanierung sogar erwarten können, einen Teil ihrer vor der Übernahme akkumulierten Verluste wieder aufzuholen, ist bei Umsetzung dieser Lösung möglicherweise auch das Anfechtungsrisiko geringer.

7. Schlussbemerkung

Vor dem Hintergrund der hier angestellten Überlegungen erscheint es unangemessen, in regulatorischen Einschränkungen der privaten Vertragsfreiheit und staatlichen Stützungsmaßnahmen per se geeignete Mittel zur Prävention und Bewältigung ökonomischer Krisensituationen zu sehen, zumal diese enorme Probleme in Hinblick auf die Eigentumsgarantie nach Art 14 Abs. 1 GG aufwürfen. Regulierungen können wichtige Anstöße für Verbesserungen im Umgang mit Risiken geben; aufgrund der beschriebenen Informationsasymmetrien können sie jedoch keinesfalls als Ersatz für ein intrinsisch motiviertes, verantwortungsbewusstes Handeln privater Akteure dienen. „Rettungspakete“ für insolvenzgefährdete Finanzinstitute, die mit einer weitgehenden Verlagerung privater Verluste auf den Staat einhergehen, drohen den Wettbewerb just zugunsten derjenigen Marktteilnehmer zu verzerren, deren Verhalten in der Vergangenheit durch einen fahrlässigen Umgang mit entsprechenden Risiken gekennzeichnet war. Der Schlüssel zu einer wirksameren Prävention künftiger Finanzmarktkrisen liegt eher in der Vermeidung derart problematischer Anreizeffekte als in einer beliebigen Ausdehnung staatlicher Regelungen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. hierzu exemplarisch „Scharfe Kritik an den Rating-Agenturen“, *Neue Zürcher Zeitung*, 12. Juli 2007.
- 2 „Die Rating-Agenturen als Gefangene ihrer eigenen Versäumnisse“, *Neue Zürcher Zeitung*, 9. Februar 2008.
- 3 G-20 summit meeting displays new balance of power, *International Herald Tribune*, 16. November 2008.
- 4 *Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes*, BGBl I, 1982.
- 5 Quellen für die folgenden Ausführungen sind im Wesentlichen der genannte Gesetzestext, die einschlägigen Erläuterungen im *Monatsbericht der Deutschen Bundesbank* vom November 2008 sowie das Internetportal der FMSA, <http://www.soffin.de/>. Auf Einzelnachweise wird hier aus Gründen der Lesbarkeit verzichtet.
- 6 Noch mehr Staatsgeld für die BayernLB, *Badische Zeitung*, 29. November 2008.
- 7 WestLB wird Finanzmarktstabilisierungsfonds in Anspruch nehmen, Pressemitteilung der WestLB vom 3.11.2008.
- 8 LBBW beschließt Eckpunkte zur Stärkung ihrer Kapitalbasis, Pressemitteilung der LBBW vom 21.11.2008.
- 9 HSH Nordbank erhält Liquiditätsgarantien des SoFFin, Pressemitteilung der HSH Norbank, 21.11. 2008.
- 10 SoFFin gewährt Hypo Real Estate Group Garantierahmen über 20 Mrd. Euro, Presseinformation, Hypo Real Estate Group, 21.11.2008.
- 11 Rettungsschirm steht weiter in der Kritik, *Der Spiegel*, 3.11.2008.
- 12 Volkswagen-Bank will für mehr als zehn Milliarden Euro Staatsgarantien, *Der Spiegel*, 20. Januar 2008.
- 13 Quelle: Sanio fürchtet Defizite beim SoFFin, *Handelsblatt* vom 07.01.2009.
- 14 Commerzbank und SoFFin vereinbaren Kreditprogramm für den Mittelstand, Pressemitteilung der Commerzbank vom 19. Dezember 2008.

- 15 Für weitere Details vgl. die Pressemitteilung der Europäischen Kommission IP09/711, abrufbar unter <http://209.85.129.132/search?q=cache:BBYVryXhr8cJ:europa.eu/rapid/pressReleaseAction.do%3Freferencce%3DIP/09/711%26format%3DPDF%26aged%3DO%26language%3DDE%26guiLanguage%3Den+kommission+commerzband&cd=37&hl=de&ct=cln&gl=de>.
- 16 Mitteilungen der Kommission – Die Anwendungen von Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten im Kontext der derzeitigen globalen Finanzkrise, ABl. 2008, Nr. C 270/08; Mitteilung der Kommission – Die Rekapitalisierung von Finanzinstituten in der derzeitigen Finanzkrise: Beschränkung der Hilfen auf das erforderliche Minimum und Vorkehrungen gegen unverhältnismäßige Wettbewerbsverzerrungen, ABl. 2009, Nr. C 10/02; Mitteilungen der Kommission über die Behandlung wertgeminderter Aktien im Bankensektor der Gemeinschaft, ABl. 2009, Nr. C 72/01.
- 17 Zum *simplification package* vgl. das Memo/09/208 und die Pressemitteilung IP09/65. Die Dokumente sind zu finden unter: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/reform.html.
- 18 Fitch: CMBS Defaults Soar In 4Q; Surge Expected In 2009, *Dow Jones Newswires*, 7. Januar 2009.
- 19 Cerberus Capital Management, L.P., 299 Park Avenue, New York, NY 10171, USA.
- 20 Lone Star Funds, L.P., 2711 North Haskell Avenue, Suite 1700 Dallas, Texas 75204, USA.
- 21 Quelle: S. Ahfüppe, Bad Bank – Banken sollen für Schrottpapiere voll haften, *Handelsblatt*, 8. Mai 2009.
- 22 Bezüglich der Preisermittlung vgl. im Einzelnen die zuvor genannten Auslegungsmitteilungen der EU-Kommission.
- 23 Quelle: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, Verstaatlichung von Banken als allerletztes Mittel, Pressenotiz vom 20.03.2009.

Literatur

- Aguesse, Patrice*, 2007: Is Rating an Efficient Response to the Challenges of the Structured Finance Market? Paris (Autorité des marchés financiers).
- Ashcraft, Adam/Schuermann, Til*, 2008: Understanding the Securitisation of Subprime Mortgage Credit. Federal Reserve Bank of New York, Staff Report no. 318.
- Bank for International Settlements*, 2005: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards – A Revised Framework. Basel.
- Buiter, Willem H.*, 2009: Time to take the banks into full public ownership. Online verfügbar unter <http://www.ft.com/maverecon>, 16. Januar 2009.
- Davidson, Adam*, 2008: How AIG fell apart. *Reuters*, 18. September 2008.
- Dell'Ariccia, Giovanni/Igan, Deniz/Laeven, Luc*, 2008: Credit Booms and Lending Standards – Evidence from the Subprime Mortgage. IMF Working Paper, 08/106, Washington D.C.
- Dougherty, Carter*, 2008: Stopping a Financial Crisis – The Swedish Way. *The New York Times*, 23. September 2008.
- Ergunor, O. Emre*, 2007: On the Resolution of Financial Crises – The Swedish Experience. Policy Discussion Paper, Federal Reserve Bank of Cleveland.
- Ernst & Young (Hg.)*, 2007: IFRS 7 and Basel II, Pillar III – Similarities, Differences and Synergies. Rotterdam.
- Executive Office of the President of the United States*, 2002: President Calls for Expanding Opportunities to Home Ownership”; *Pressemitteilung*, online verfügbar unter <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020617-2.html>.
- Hull, John C.*, 2008: The Credit Crunch of 2007: What went wrong? Why? What Lessons Can Be Learned? Diskussionspapier, University of Toronto.
- Jorion, Philippe*, 2005: Financial Risk Manager Handbook. Hoboken/New Jersey: Wiley.
- Lipsky, John*, 2008: The Global Economy and Financial Crisis. Speech at the UCLA Economic Forecasting Conference, September 24, 2008.
- Lucchetti, Aaron/Ng, Serena*, 2007: How Rating Firms’ Calls Fueled Subprime Mess. *The Wall Street Journal*, 16. August 2007.
- Lüscher, Stefan/Maier, Lorenz*, 2008: Die Verpackungskünstler. *Bilanz*, Nr. 1/2008, S. 50-55.
- Marrison, Chris.*, 2007: Investigating the US Subprime Crash. *GARP Risk Review* September/Oktober 2007, S. 36-40.

- Matten, Chris*, 2000: *Managing Bank Capital – Capital Allocation and Performance Measurement*, New York: Wiley.
- Norris, Floyd*, 2008: Defaults Could Net Bigger Fish. *The New York Times*, 4. September 2008.
- Pleven, Liam/ Craig, Susanne*, 2008: Deal Fees Under Fire. *The Wall Street Journal*, 17. Januar 2008.
- Schmidt, Hansjörg*, 2007: Kreditratings – Wünsche und Wirklichkeiten. *Finanz und Wirtschaft* vom 19. September 2007.
- Shah, Atul K.*, 1997: Regulatory arbitrage through financial innovation. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 10, S. 85 – 104.
- Steinbrück, Peer*, 2008: Regierungserklärung zur Lage der Finanzmärkte, Berlin, 25. September 2008.
- Tomlinson, Richard/Evans, David*, 2007: CDO Boom Masks Subprime Losses, Abetted by S&P, Moody's, Fitch. *Bloomberg News*, 31. Mai 2007.
- Van Duyn, Aline/Tett, Gilian*, 2008: Markets Assess the Costs of a Monoline Meltdown, *Financial Times*, 20. Februar 2008.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, 2009: Zur Bankenregulierung in der Finanzmarktkrise. Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Berlin, 23. Januar 2009.
- Zuberbühler, Daniel*, 2008: Finanzkrise und Bankenaufsicht. Mimeo, Zürich, Eidgenössische Bankenkommision.

Anschriften der Autoren:

Dr. Sikandar Siddiqui, Ringstr. 21, 69115 Heidelberg
E-Mail: siddiqui@web.de

Dr. Margrit Seckelmann, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer,
Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67346 Speyer
E-Mail: seckelmann@foev-speyer.de

Armin Schäfer

Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie

Zusammenfassung

Dieser Aufsatz greift die in den Siebzigerjahren entwickelten Argumente zur „Unregierbarkeit“ einerseits und zum „Spätkapitalismus“ andererseits auf und befragt sie nach ihrer heutigen Relevanz. Beide Denkschulen erkannten eine Überforderung des Staats. Während linke Autoren die Ursache in den Widersprüchen des Kapitalismus verorteten, machten Konservative die Anspruchsinflation von Transferempfängern und die Überdehnung demokratischer Partizipation verantwortlich. Anhand empirischer Trends aus den OECD-Staaten wird dargestellt, wie der Staat seit der Unregierbarkeitsdebatte gesellschaftliche Ansprüche abwehrt, indem er dem Markt mehr Geltung verschafft und die eigenen Steuerungsansprüche reduziert. Gemessen an den damaligen Prognosen hat der Staat Handlungsfähigkeit gewonnen. Dadurch ist jedoch der Vertrauensverlust in die Politik nicht gestoppt, sondern beschleunigt worden. Diese Analyse lässt die Konturen einer neuen Krisendiagnose erkennbar werden, die der Begriff „Postdemokratie“ kennzeichnet.

Schlagworte: Demokratietheorie; Legitimation; Sozialstaatsreform; Postdemokratie

Abstract

Crisis Theories of Democracy: Ungovernability, Late Capitalism, and Post-democracy

This paper revisits arguments about ‚ungovernability‘ and ‚late capitalism‘ developed in the seventies to inquire into their current usefulness. Both theories noted government overload. Neomarxists saw the reason in the contradictions of late capitalism, while Conservatives held rising expectations and undue participation responsible. Looking at long-term empirical trends in OECD-countries helps to understand how governments have since then fended off societal expectations by expanding markets and reducing their own ambitions. Although the state has in due process regained some capacity to govern, this has not reversed but actually reinforced the contemporary disenchantment with politics. This analysis supports the current crisis diagnosis that we are entering a post-democratic age.

Key words: democratic theory; legitimacy; retrenchment; welfare state reform; post-democracy

1. Einleitung¹

Sozialwissenschaftliche Zeitdiagnosen beweisen ihren Wert, wenn sie über den Entstehungszeitpunkt hinaus Erklärungskraft behalten. Bieten sie, selbst wenn die verwendeten Begriffe den meisten Lesern bereits fremd geworden sind, eine Problemanalyse, die weiterhin Gültigkeit beanspruchen kann? In diesem Aufsatz werden, dreißig Jahre nach ihrer Entstehungs- und Blütezeit, die in den Siebzigerjahren entwickelten Argumente zur „Unregierbarkeit“ einerseits und zum „Spätkapitalismus“ andererseits aufgegriffen und nach ihrer heutigen Relevanz befragt. Beide Denkschulen erkannten eine Überforderung des

Staats. Doch während linke Autoren die Ursache in den Widersprüchen des Kapitalismus verorteten, machten Konservative die Anspruchsinflation von Transferempfängern und Gewerkschaften, wie auch die Überdehnung demokratischer Partizipation für die Unregierbarkeit westlicher Demokratien verantwortlich. In der politischen Praxis setzte sich die Perspektive der rechten Sozialstaatskritik durch. Die konservative Krisendiagnose war eine Ursache für die wirtschaftsliberalen Reformen der letzten zweieinhalb Dekaden. Der Preis für diese Politik liegt allerdings, wie von der Spätkapitalismustheorie angenommen, in Legitimitätsproblemen der Demokratie.

Der Aufsatz ist wie folgt aufgebaut: Im nächsten Abschnitt wird dargestellt, welche Faktoren aus Sicht der Unregierbarkeitstheoretiker den Staat überforderten: die Stärke der Gewerkschaften, hohe Inflationsraten und wachsende Staats- und Sozialausgaben. Im Gegensatz zu dieser Auffassung musste der Staat aus Sicht der Spätkapitalismustheoretiker, wie im dritten Abschnitt gezeigt wird, Aufgaben an sich ziehen, um die Funktionsweise des Marktes zu stabilisieren und um Massenloyalität zu sichern. Im vierten Abschnitt wird anhand empirischer Trends aus den OECD-Staaten dargestellt, wie der Staat seit der Unregierbarkeitsdebatte versucht hat, Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen. Westliche Staaten wehren gesellschaftliche Ansprüche ab, indem sie dem Markt mehr Geltung verschaffen und die eigenen Steuerungsansprüche reduzieren. Eine Konsequenz daraus ist, wie im fünften Abschnitt argumentiert wird, die wachsende Distanz der Bürger zur Politik. Mit der Abwicklung des keynesianischen Wohlfahrtsstaats gewinnen ökonomische Widersprüche als Krisenursachen der Demokratie erneut an Bedeutung. Sie übersetzen sich allerdings nicht im von linken Autoren erwarteten bzw. erhofften Umfang in eine politische Bewegung zur erneuten Eindämmung der Märkte. Stattdessen, so wird im Schlussteil argumentiert, sehen wir den Übergang zur „Postdemokratie“, in der formale demokratische Verfahren weiter bestehen, die Bürger – vor allem, aber nicht nur die sozial Schwachen – jedoch kaum noch Positives von der Politik oder den Parteien erwarten und ihre Beteiligungsrechte ungenutzt lassen.

2. Der überforderte Staat: Die Unregierbarkeitsthese

Die in den Siebzigerjahren aufkommende Literatur zur Unregierbarkeit ist gespickt mit dramatischen Formulierungen und Untergangsszenarien. So äußerte *Brittan* (vgl. 1975, S. 129) die Vermutung, dass noch zu Lebzeiten der damals Erwachsenen die Demokratie dahinscheiden werde. *Crozier u.a.* (vgl. 1975, S. 2) zitierten *Willy Brandt*, der kurz vor dem Ende seiner Kanzlerschaft den Untergang der Demokratie in Westeuropa für die folgenden 20 bis 30 Jahre vorausgesagt haben soll. Schließlich sah *Hennis* (vgl. 1977, S. 20) zwar nicht den Staat, wohl aber die „spezifisch abendländische Weise des Regierens“ vom Absterben bedroht. Vor allem die Stärke der Gewerkschaften, hohe Inflationsraten und wachsende Ansprüche führten zu dieser pessimistischen Zukunftssicht.

2.1 Auf dem Weg in den Gewerkschaftsstaat

Aus Sicht der Unregierbarkeitstheoretiker begründeten drei Faktoren die Stärke der Gewerkschaften (*Kielmansegg* 1978, S. 160). Erstens konnten stabile Preise und eine niedrige Arbeitslosigkeit nicht ohne die Gewerkschaften erreicht werden. Da die Regierung für

den Erhalt von Vollbeschäftigung verantwortlich gemacht wurde, hing es von der Bereitschaft zur Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften ab, ob die Inflationsrate niedrig blieb. Zweitens verfügten neben (sehr) großen Unternehmen, deren Investitionsentscheidungen volkswirtschaftlich relevant waren, nur die Gewerkschaften über eigenständige politische Entscheidungsgewalt. Sie wirkten nicht bloß, wie andere Interessengruppen, an politischen Entscheidungen mit, sondern entschieden selbst. Die gewerkschaftliche Lohnpolitik schuf Fakten, an die sich die Regierungspolitik anzupassen hatte (*Böckenförde* 1977, S. 230-231). Schließlich fehlten dem Staat Instrumente, die Kooperation der Gewerkschaften zu erzwingen. Aus dieser Perspektive erschienen die Gewerkschaften als „Gegenregierung“ (*Kielmansegg* 1978), von der die Regierbarkeit eines Lands abhing.

Die konsequenteste Analyse zum Zusammenhang von Verbandsmacht und Unregierbarkeit lieferte einige Jahre später *Mancur Olson*.² In *Aufstieg und Niedergang von Nationen* argumentierte er, dass in den demokratischen Ländern des Westens Verteilungskolitionen immer mehr Einfluss erhielten, die nicht selbst produktiv seien, sondern um ökonomische Renten kämpften. Aufgrund ihrer überlegenen Fähigkeit zum kollektiven Handeln gewannen partikulare gegenüber Gemeinwohlinteressen an Bedeutung. Die Stagflation der Siebzigerjahre, also das parallele Auftreten von geringem Wirtschaftswachstum und hohen Inflationsraten, führte *Olson* auf den Einfluss dieser „wachstumshemmenden Organisationen“ (S. 134) zurück. Obwohl das Argument sich allgemein auf Sonderinteressengruppen bezog, waren doch vor allem die Gewerkschaften gemeint (*Olson* 1991, S. 63-64, 143-144, 149, 264): Sie bildeten Kartelle, kontrollierten den Zugang zum Arbeitsmarkt und handelten nicht-marktgerechte Preise aus, die zu Arbeitslosigkeit führten.

Plausibilität erhielt *Olsons* Argumentation durch die unterschiedliche Entwicklung europäischer Staaten in den Siebzigerjahren. Ländern mit zentralisierten, verpflichtungsfähigen Verbänden gelang es besser, die negativen Auswirkungen der Ölpreisschocks zu verarbeiten, als solchen mit starken, aber zersplitterten und konkurrierenden Gewerkschaften (*Scharpf* 1987).³ Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass insbesondere Großbritannien als unregierbar galt (*Crozier/Huntington/Watanuki* 1975, S. 11). Die Siebzigerjahre hindurch versuchten wechselnde britische Regierungen, die Inflationsrate durch Absprachen mit den Gewerkschaften in den Griff zu bekommen. Immer neue Abkommen zur Einkommenspolitik wurden ausgehandelt, die jedoch selten länger als ein Jahr Bestand hatten. Der Staat wirkte den Gewerkschaften hilflos ausgeliefert. Trotz einiger Besonderheiten wurde die „englische Krankheit“ als Vorbote künftiger Entwicklungen in anderen Ländern angesehen (*Guggenberger* 1975b, S. 33, *Kaltenbrunner* 1975, S. 12).

Genährt wurde die Angst vor übermäßiger Gewerkschaftsmacht durch eine Welle von Streiks. Die politischen Unruhen in Frankreich im Mai 1968 und der anschließende „heiße Herbst“ in Italien bildeten den Auftakt für die turbulenten Siebzigerjahre. Waren Streiks in den ersten zwei Nachkriegsjahrzehnten selten gewesen, nahm die Anzahl der Streiktage Ende der Sechzigerjahre sprunghaft zu. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen fürchteten die Unregierbarkeits-theoretiker den Gewerkschaftsstaat. Sie teilten die Annahme, dass eine demokratische Regierung in Friedenszeiten wenig gegen das Wachstum von Sonderinteressengruppen tun könne. Im Staat sahen sie einen „tönerne[n] Riesen“ (*Hennis* 1977, S. 12), an den sich Forderungen richteten, die er nur erfüllen könne, wenn er die Vetomacht der Gewerkschaften überwinde.

2.2 Inflation als Krankheit der Demokratie

Aus Sicht vieler, nicht nur konservativer Beobachter waren hohe Preissteigerungsraten eine unmittelbare Folge der Gewerkschaftsmacht. So betonte *Goldthorpe* (vgl. 1978, S. 201), dass Inflation nicht als technisches Problem diskutiert werden könne, sondern als Verteilungskonflikt zu verstehen sei. In ihm drücke sich der Unwille der Beschäftigten aus, das bestehende Maß sozialer Ungleichheiten hinzunehmen. Mit wachsender Organisationsmacht setzten sie Lohnzuwächse durch, die den Inflationsdruck erhöhten. Für die Regierungen waren steigende Inflationsraten brisant, weil ein negativer Zusammenhang zwischen Preisstabilität und Beschäftigung angenommen wurde. Alle Versuche, die Inflation zu bremsen, führten notwendig zum Anstieg der Arbeitslosigkeit. Dies in Kauf zu nehmen, hätte die Wiederwahlchancen der Amtsinhaber torpediert, da der keynesianische Nachkriegskonsens die Verantwortung für Vollbeschäftigung bei der Regierung sah.⁴ Doch häufig fehlten dem demokratischen Staat die Mittel, die Gewerkschaften zu disziplinieren oder die Ansprüche der Wähler abzuwehren, um die Inflation wirkungsvoll zu bekämpfen: „In this sense, inflation is the economic disease of democracy“ (*Crozier/Huntington/Watanuki* 1975, S. 164).

Die Abhängigkeit der Regierung von den Gewerkschaften bestand im damaligen Verständnis darin, dass hohe Lohnabschlüsse zu Arbeitslosigkeit führten, die sich nur durch Ausweitung der Geldmenge oder wachsende Staatsausgaben vermeiden ließ. Beides führte zu höherer Inflation. Da die Gewerkschaften dies wussten, erkämpften sie im Gegenzug Lohnzuwächse, die den Einkommensverlust durch die Geldentwertung wettmachen sollten. Diese Reaktion, wie auch Preiserhöhungen durch die Unternehmen brachten eine Lohn-Preis-Spirale in Gang, die die Regierung nur durchbrechen konnte, wenn sie Arbeitslosigkeit tolerierte oder Absprachen mit den Gewerkschaften traf. Die erste Option trug die Gefahr elektoraler Vergeltung in sich, die zweite hing von der Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit der Gewerkschaften ab. Die Zukunft der Demokratie schätzten die Unregierbarkeitstheoretiker auch deshalb pessimistisch ein, weil Regierungen, falls ihnen die Entmachtung der Gewerkschaften nicht gelang, nur die Wahl zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit hatten – und beides galt als mit der Demokratie unvereinbar (*Brittan* 1975, S. 143).

2.3 Die Anspruchsspirale

Die Überforderung des Staats resultierte aus Sicht der Unregierbarkeitstheoretiker aus einem Missverhältnis zwischen an den Staat gerichteten Ansprüchen und dessen Fähigkeit, diese zu befriedigen (*Crozier/Huntington/Watanuki* 1975, S. 9, *Guggenberger* 1975a, S. 37). Für die Überlastung des Staats wurden in dieser Literatur zwei Ursachen identifiziert: Erstens steige die Nachfrage nach staatlicher Intervention ständig und zweitens überboten sich die Parteien im Kampf um Wählerstimmen in ihren Wahlversprechen. Zusammen mündeten Nachfrage und Angebot im „Prinzip des Selbstantriebs“, das *Luhmann* (vgl. 1983, S. 37) mit dem Heuschreckenflug verglich, für den es keine internen Stoppregele gebe. Statt gesellschaftliche Ansinnen zurückzuweisen, übernahmen moderne Staaten immer mehr Aufgaben, für die sie zusätzliche Einnahmen benötigten. Sie absorbierten deshalb einen immer größeren Anteil des Sozialprodukts über Steuern und Abgaben. Die Ausweitung staatlicher Interventionen liege im „kompensatorischen Prinzip“ (*Luhmann*

1981, S. 8) moderner Sozialstaaten begründet. Der Übergang vom Fürsorge- zum Wohlfahrtsstaat gehe mit der Umstellung von einer begrenzten Hilfe bei Notfällen auf die Etablierung eines Rechtsanspruchs auf soziale Absicherung einher, den die Mitglieder einer Gesellschaft unabhängig von ihrer Bedürftigkeit besäßen.

Während einige Autoren die Ausweitung staatlicher Zuständigkeiten auf den Parteienwettbewerb zurückführten, sahen andere langfristige Trends am Werk. In säkularisierten Staaten übertrugen sich Heilserwartungen auf den Staat, der an Stelle des Schicksals, persönlichen Engagements oder göttlicher Fügung für das Glück des einzelnen verantwortlich gemacht wird: „Once upon a time, then, man looked to God to order the world. Then he looked to the market. Now he looks to government“ (*King* 1975, S. 288). Diese „Politisierung des Glücks“ (*Matz* 1977, S. 94) musste den Staat überfordern, wurde er doch für alle persönliche Unbill verantwortlich gemacht. Die Krise der Demokratie war zwangsläufige Folge „einer Revolution der wachsenden Ansprüche“ (*Bell* 1991, S. 32), die von der Politik zwar geweckt, aber nicht befriedigt werden konnten. Umstritten blieb, ob die notwendige Abkehr von der „Vielregiererei“ in einer „unbeschränkten Demokratie“ möglich sei oder ob die „Entthronung der Politik“ gelingen könne (*Hayek* 1978, S. 17). Eine Mehrheit sah in den wachsenden Staatsauf- und Staatsausgaben einen unentrichtbaren Trend, wohingegen *Huntington* (vgl. 1975, S. 84, 113) die Überlastung der Politik als zyklisch wiederkehrenden „Exzess der Demokratie“ interpretierte. Zu retten sei die Demokratie nur durch weniger Politik.

3. Legitimationsprobleme spätkapitalistischer Demokratien: Die linke Gegenthese

Der Ausgangspunkt der Neomarxisten unterschied sich deutlich vom Unregierbarkeitstheorem.⁵ Nicht ein Übermaß an politischer Partizipation, die Stärke von Interessengruppen oder inflationierte Ansprüche der Wähler wurden für die Überforderung des Staates verantwortlich gemacht, sondern politische Dauerinterventionen, die im Spätkapitalismus zur Stabilisierung der Kapitalakkumulation und zur Abfederung des Antagonismus von Kapital und Arbeit notwendig waren (*Offe* 2006, S. 29). Anfang der Siebzigerjahre erschien es den im Folgenden betrachteten Autoren nicht mehr plausibel, dass der Kapitalismus unmittelbar an ökonomischen Krisen untergehen werde. Denn in den Nachkriegsjahrzehnten sei es den westlichen Demokratien gelungen, sowohl den Klassenkonflikt als auch ökonomische Krisen zu entschärfen (*Habermas* 1973, S. 58). Der Preis für diese Erfolge liege darin, dass sich die Krisen auf die Politik verlagerten. So schloss *Habermas* (vgl. 1973, S. 60) in einer für die Spätkapitalismustheoretiker typischen Argumentation nicht aus, „daß die ökonomische Krise auf die Dauer abgefangen werden kann, obgleich nur in der Weise, daß die kontradiktorischen Steuerungsimperative, die sich im Zwang zur Kapitalverwertung durchsetzen, eine Reihe anderer Krisentendenzen erzeugen“.⁶

Der Begriff Spätkapitalismus stellte nicht auf ein nahes Ende des Kapitalismus ab, sondern bezeichnete eine Phase oligopolistischer Marktstrukturen und politischer Interventionen. Die Trennung von Ökonomie und Politik war zugunsten wechselseitiger Verschränkung aufgehoben (*Habermas* 1967, S. 163). In Abgrenzung sowohl von orthodoxen Ansätzen wie der „Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus“ (*Stamokap*) als auch von *Milibands* (vgl. 1972) Versuch, den Klassencharakter des Staats anhand der Herkunft der Machtelite in Politik und Verwaltung nachzuweisen, sahen neomarxistische

Autoren den Staat nicht bloß als verlängerten Arm der Großindustrie oder als Instrument der herrschenden Klasse (*Poulantzas* 2002, S. 41). Der Politik wurde eine relative Eigenständigkeit zugebilligt, die zwar Reformen im Interesse der Arbeiterklasse zuließ, ohne jedoch die „klassenspezifische Selektivität“ des politischen Institutionensystems in Frage zu stellen (*Offe* 2006, S. 101-104). Der Begriff Spätkapitalismus rechtfertigte sich dadurch, dass die politischen Auffangmechanismen „kategorial erschöpft“ waren, um ökonomische und legitimatorische Krisentendenzen einzudämmen (*Offe* 2006, S. 65) – damit geriet das Krisenmanagement selbst in eine Krise (*Offe* 1984, S. 36).

3.1 Sozialstaat und fiskalische Krise

Auch für die Spätkapitalismustheoretiker war der Staat wachsenden finanziellen Risiken ausgesetzt. In Übereinstimmung mit der konservativen Position sahen sie einen Zwang, die Staatsausgaben ständig auszuweiten. Die Ursachen lagen aus ihrer Sicht in der Notwendigkeit, (a) immer anspruchsvollere Infrastrukturleistungen für Unternehmen zu erbringen; (b) die Reproduktion der Arbeitskraft zu sichern; sowie (c) Verwertungsmöglichkeiten für überschüssiges Kapital zu schaffen und die Folgen kapitalistischer Krisen aufzufangen.⁷ Während die ersten beiden Ausgabenarten direkt und indirekt dazu dienten, die Profitabilität von Unternehmen zu sichern, war die dritte Ausgabenart nötig, um den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft zu wahren (*O'Connor* 1974, S. 16). Der Staat stand vor dem Dilemma, weder seine Ausgaben drosseln noch die Einnahmen beliebig erhöhen zu können. Nicht die Anspruchsinflation der Wähler, sondern Funktionsdefizite und Nebenfolgen des Markts führten aus dieser Perspektive zur Finanzkrise des Staats (*O'Connor* 1974, S. 39).

In ähnlicher Weise sah *Offe* (vgl. 2006, Kapitel 3) die „bestandsnotwendige Ausweitung strukturfremder Systemelemente“ am Werk. Der Markt zehre von Voraussetzungen, die er selbst nicht erzeugen könne, weil das Interesse von Einzelkapitalien und Gesamtkapital auseinander fiele. Der Staat überwinde diese Probleme kollektiven Handelns, da er den Interessen der einzelnen Unternehmen als „Gegenmacht“ gegenübertrete (*Offe* 2006, S. 72). Die „Besonderung“ des Staates – wie dies in der Staatsableitungsdebatte bezeichnet wurde – sei notwendig, damit das Gesamtinteresse des Kapitals vertreten werden könne (*Blanke/Jürgens/Kastendiek*, S. 35, *Poulantzas* 2002, S. 158). Doch werde dadurch die Politisierung von Entscheidungen möglich und das Legitimationserfordernis staatlichen Handelns wachse. Je umfangreicher die politischen Interventionen in den Markt werden, desto höher sei die Wahrscheinlichkeit, dass Rationalitäts- oder Legitimationskrisen aufträten (*Habermas* 1973, S. 88-89).

Aus Spätkapitalismusperspektive stellte sich der Keynesianismus als ein temporär erstaunlich erfolgreicher Mechanismus dar, diese widersprüchlichen Aufgaben des Staates als miteinander vereinbar erscheinen zu lassen. Der keynesianische Wohlfahrtsstaat sicherte durch eine Fülle politischer Vorleistungen das Funktionieren der Märkte. Durch das Instrumentarium makroökonomischer Steuerung sollten Wirtschaftskrisen vermieden werden. Traten sie dennoch auf, entschärfte der Wohlfahrtsstaat die Folgen, indem er Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter absicherte und „überschüssige“ Bevölkerungsteile konfliktfrei brachlegte (*Offe* 2006, S. 79).⁸ Diese beiden Elemente des keynesianischen Wohlfahrtsstaats – Krisen zu verhindern und mögliche Folgen abzumildern – waren eine wesentliche Legitimationsquelle des kapitalistischen Staats. Und doch fügte

die politische Verantwortung für das wirtschaftliche Krisenmanagement strukturfremde Elemente in den Wirtschaftsprozess ein, die auf Dauer nicht ohne Folgen für die Effizienz der Märkte blieben.

Der dekommodifizierende Sozialstaat geriet in Widerspruch zu den Anforderungen der Marktwirtschaft, da er die Leistungsbereitschaft senkte und den Anspruchslohn anhub (*Offe* 1984, S. 199-200). Der Sozialstaat umfasste Leistungen, die „nicht einmal indirekt produktiv“ waren (*O'Connor* 1974, S. 17) und ein wachsender Anteil der Bevölkerung war „wertverzehrend statt mehrwerterzeugend“ tätig (*Offe* 2006, S. 80). Konnten Sozialausgaben im Keynesianismus als Beitrag zur Stabilisierung der Nachfrage begriffen werden, erschienen sie aus angebotspolitischer Sicht als unnötige Last. Einige linke Autoren – insbesondere *Offe* – teilten die Auffassung rechter Sozialstaatskritiker, dass Dekommodifizierung und die Ausdehnung nicht-produktiver Sektoren auf Dauer die Wachstumsdynamik gefährden würden. Im Gegensatz zu den rechten Positionen erwarteten sie jedoch, dass ein Zurückdrängen geschützter Bereiche gleichzeitig die Legitimationsgrundlage der Gesellschaft gefährden würde. Das Ende des Keynesianismus wurde zur Krise der nationalstaatlichen Demokratie (*Przeworski* 1985, S. 211).

3.2 Klassenherrschaft und Demokratie

Eine Legitimationskrise gewann für die Spätkapitalismustheoretiker auch deshalb an Plausibilität, weil zeitgleich zum einsetzenden Niedergang des keynesianischen Wohlfahrtsstaat ein zweiter Mechanismus an Integrationskraft verlor, der die Stabilität des Kapitalismus gesichert hatte: Ein Parteiensystem mit wenigen konkurrierenden Massenparteien. Anknüpfend an Theoretiker des frühen 20. Jahrhunderts (*Michels*, *Luxemburg*, *Weber*) argumentierten linke Autoren, dass die Bürokratisierung der Politik in Massenparteien den Klassenkonflikt entschärft hatte. Der Parteienwettbewerb zwang *Catch-all parties* (*Kirchheimer* 1969), klassenübergreifend Unterstützung zu suchen. Dies konnte nur durch eine Entideologisierung der eigenen Position gelingen. Parteiintern wurde durch „oligarchische“ Tendenzen sichergestellt, dass die Parteiführung im politischen Alltagsgeschäft weitgehende Handlungsfreiheit behielt. Eine über den Wahltag hinaus anhaltende Politisierung war nicht erwünscht, weil erfolgreiches Regieren weitgehend passive Parteimitglieder und Wähler erforderte (*Wolfe* 1977, S. 305-308). Das Ziel, kampagnen- und regierungsfähig zu sein, förderte die Machtkonzentration an der Spitze des Regierungsapparats gegenüber Parteien und Parlamentsfraktionen. Die Exekutive dominierte zunehmend die Legislative, statt von ihr kontrolliert zu werden (*Offe* 2006, S. 37). Mit dem Kapitalismus vereinbar erwies sich die Demokratie, weil die Funktionslogik der modernen Massendemokratie Ideologien entradikalisierte, Parteimitglieder deaktivierte und kollektive Identitäten auflöste (*Offe* 1984, S. 187).

An die Seite eines „familial-beruflichen Privatismus“, der durch Freizeit und Konsum bestimmt werde, trete der „staatsbürgerliche Privatismus“, der auf minimaler politischer Beteiligung beruhe (*Habermas* 1973, S. 106). Solange der keynesianische Wohlfahrtsstaat relativ reibungslos funktioniere, dominiere die Output-Orientierung der Wähler, während sich ihre politische Beteiligung auf die periodische Auswahl des Führungspersonals beschränke. Gelingen es dem politischen und administrativen System hingegen nicht länger, ökonomische Krisen zu vermeiden und die Nebenfolgen des Marktes abzufedern, werde die Legitimation staatlichen Handelns prekär und die diffuse Massenloya-

lität der Bürger schwinde (Motivationskrise). Die politische Ordnung verliere ihre Legitimität, wenn diese nicht länger als gerecht und richtig anerkannt werden könne (*Habermas* 1982, S. 271). Diese Krise lasse sich nur überwinden, wenn entweder die Klassenstruktur des Spätkapitalismus aufgehoben oder wenn der Legitimationszwang des politischen Systems beseitigt werde (*Habermas* 1973, S. 130).⁹

Die Krisenerwartung der Neomarxisten bestand also darin, dass sowohl das Parteiensystem als auch der keynesianische Wohlfahrtsstaat die Grenze ihrer Integrationskraft erreicht hatten. Aufgrund des Niedergangs jener Mechanismen, die im demokratischen Wohlfahrtsstaat wirtschaftliche Widersprüche sozialpolitisch abgefedert oder in parteipolitisch geordnete Bahnen kanalisiert hatten, sah *Offe* (vgl. 1984, S. 203) ein Potenzial zur Repolitisierung der Gesellschaft, mit der sowohl die wirtschaftlichen als auch die politischen Grundlagen des Nachkriegskapitalismus unter Druck geraten könnten. Rückblickend erscheint diese Erwartung, wie der fünfte Abschnitt zeigt, angesichts der tatsächlichen Entwicklung der Demokratie in den westlichen Staaten unbegründet.

Zwischenfazit

Die von Konservativen verordnete Therapie gegen die Unregierbarkeit lag im Rückzug des Staats sowie in der Depolitisierung sowohl der Märkte als auch der Demokratie. Um dies zu begründen, eignete sich die rechte Zeitdiagnostik nicht nur den Gegenstand, sondern auch die Begriffe neomarxistischer Kapitalismuskritik an (*Offe* 1979, S. 295). Politisch hat sich die konservative Krisendiagnose als folgenreich herausgestellt. Seit den späten Siebzigerjahren verfolgen die OECD-Staaten eine Reformpolitik, die im Kern den Empfehlungen der Unregierbarkeitstheoretiker entspricht. Nicht überall begann diese Strategie zur gleichen Zeit und nicht alle Regierungen haben sie mit gleicher Intensität betrieben, doch nirgends ist sie gänzlich ausgeblieben. Die Probleme, die aus Sicht der Unregierbarkeitstheoretiker die Demokratie plagten, verloren mit der Abkehr vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zumindest in Teilen an Bedeutung (Abschnitt 4). Doch sind die Krisensymptome westlicher Demokratien damit nicht verschwunden, denn der aktivierende „Schumpeterian Workfare State“ (*Jessop* 1993) verfügt über weniger Integrationskraft und Legitimationspotenzial als sein Vorgänger, und es bestätigt sich die Annahme (Abschnitt 5), dass das „therapeutische Repertoire“ der Unregierbarkeitstheoretiker bestehende Legitimationsprobleme verschärfen könnte (*Offe* 1979, S. 309).

4. Abschied vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat

4.1 Der Einflussverlust der Gewerkschaften

Eine der prägnantesten innenpolitischen Veränderungen seit den Siebzigerjahren ist die Abkehr vom Vollbeschäftigungsversprechen. Inzwischen ist die durchschnittliche Arbeitslosenquote auf ein Maß gestiegen, das in der Vergangenheit als Demokratie gefährdend galt. Unter sonst gleichen Umständen schwächt Massenarbeitslosigkeit die Gewerkschaften (*Scruggs/Lange* 2001). In Tabelle 1 ist die Entwicklung des gewerkschaftlichen Organisationsgrads in 18 Ländern abgetragen.

Tabelle 1: Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in 18 Ländern

	1970	1980	1990	2002/2003	Veränderung	
					seit 1970	seit 1980
<i>Finnland</i>	51,3	69,4	72,5	74,1	22,8	4,7
<i>Belgien</i>	42,1	53,4	50,1	55,4	13,3	2
<i>Schweden</i>	67,7	78	80,8	78	10,3	0
<i>Dänemark</i>	60,3	77,5	74,5	70,4	10,1	-7,1
Norwegen	50,4	55,2	56,4	53,3	2,9	-1,9
Canada	31,6	34,7	32,9	28,4	-3,2	-6,3
Italien	37	49,6	39,1	33,7	-3,3	-15,9
Deutschland	32	34,9	32,1	22,6	-9,4	-12,3
USA	23,5	19,5	15,5	12,4	-11,1	-7,1
Schweiz	29,9	30,8	26,5	17,8	-12,1	-13
Frankreich	21,7	18,5	10,3	8,3	-13,4	-10,2
Niederlande	36,5	34,8	24,3	22,3	-14,2	-12,5
Japan	35,1	31,1	25,4	19,7	-15,4	-11,4
Großbritannien	44,8	50,7	39,3	29,3	-15,5	-21,4
Irland	53,2	57,1	51,1	35,3	-17,9	-21,8
Österreich	56,7	51,8	46,9	35,4	-21,3	-16,4
Australien	50,2	49,5	40,5	22,9	-27,3	-26,6
Neuseeland	55,2	69,1	51	22,1	-33,1	-47
Mittelwert	43,3	48,1	42,7	35,6	-7,7	-12,5

Daten: *Ebbinghaus/Visser* (vgl. 2000) und *Visser* (vgl. 2006). Angegeben ist der Nettoorganisationsgrad: aktive Mitglieder (ohne Rentner)/abhängige Beschäftigte. Die Gent-Staaten sind kursiv gesetzt. Schweiz: bis 2001.

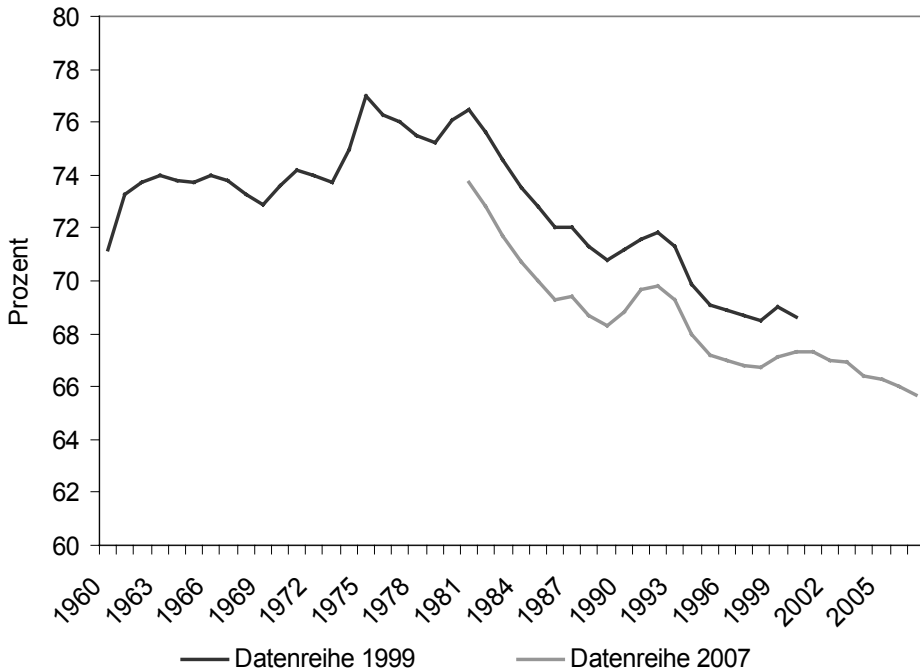
Seit 1970 haben die Gewerkschaften in 13 Ländern an Rückhalt verloren. Nicht betroffen von diesem Trend sind die so genannten Gent-Länder (Belgien, Dänemark, Finnland und Schweden), in denen der Organisationsgrad sogar gestiegen ist. In dieser Ländergruppe verwalten die Gewerkschaften die Arbeitslosenversicherung. In allen anderen Ländern, mit Ausnahme Norwegens, geht der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder zurück. Dennoch unterschätzt diese Betrachtung den Wandel, da viele Gewerkschaften in den Siebzigerjahren noch Mitglieder gewinnen konnten, und die politische Kehrtwende erst danach stattfand. Nimmt man 1980 als Vergleichsjahr, fällt der Rückgang durchschnittlich größer aus und nur in drei Ländern bleiben die Mitgliederzahlen stabil. In den anderen 15 Staaten ist der Organisationsgrad zwischen sieben und 47 Prozent zurückgegangen.

Eine weitere auffällige Veränderung ist die Abnahme der Streiktätigkeit (*Glyn* 2006, S. 6). Das Schlagwort des Gewerkschaftsstaats erschien Beobachtern in den Siebzigerjahren plausibel, weil in den Jahren ab 1968 die Militanz der Arbeiterschaft zunahm. Bis auf eine erste Streikwelle Anfang der Sechzigerjahre waren industrielle Konflikte in der Nachkriegszeit selten, doch zwischen 1968 und 1975 erlebten fast alle westlichen Staaten anhaltende Streiks. Selbst viele Gewerkschaftsführer wurden von der Kampfbereitschaft ihrer Mitglieder überrascht. Häufig mussten sie wilde Streiks nachträglich als offizielle Arbeitskämpfe deklarieren, um den Anschein zu vermeiden, sie hätten die Kontrolle über die Basis verloren (*Sassoon* 1996, S. 364-365). Bis in die Achtzigerjahre blieben Arbeitsniederlegungen in einigen Ländern auf der Tagesordnung. Doch seit Anfang der Neunziger liegt die Anzahl der Arbeitstage, die durch Streiks verloren gehen, wieder auf dem Niveau der frühen Sechzigerjahre.¹⁰

Ein weiterer Indikator, der Auskunft über die schwindende Verhandlungsmacht der Gewerkschaften gibt, ist die Entwicklung der Lohnquote. Sie gibt den Anteil der Real-löhne am Bruttoinlandsprodukt an. Aus Abbildung 1 lässt sich entnehmen, dass die

Lohnquote in den Siebzigerjahren deutlich anstieg, aber seit den Achtzigern kontinuierlich fällt.¹¹

Abbildung 1: Die Entwicklung der Lohnquote in 17 OECD-Ländern, 1960-2007



Daten: *European Commission* (vgl. 2000, S. 312-313, Tabelle 32) und *Europäische Kommission* (vgl. 2007, S. 96-97, Tabelle 32). Länder: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, USA.

Insgesamt weisen die empirischen Belege auf eine Schwächung der Gewerkschaften hin. Nicht in allen Fällen liegt dem Einflussverlust, wie in Großbritannien, eine aggressiv-gewerkschaftsfeindliche Politik zugrunde. Doch überall wurden wirtschaftspolitische Weichen so gestellt, dass der Einfluss der Gewerkschaften zurückging.

4.2 Das Ende der Inflation

Das zweite Übel, das den Eindruck der Unregierbarkeit vermittelte, waren hohe Inflationsraten. Jeweils in den Jahren nach den Ölpreisschocks 1973 und 1979 gab es Inflationschübe mit Preissteigerungen im zweistelligen Bereich. Inzwischen beträgt die Inflationsrate in der OECD-Welt selten mehr als vier Prozent. Offizielles Ziel der Europäischen Zentralbank ist es, „eine Preissteigerungsrate unter, aber nahe der 2%-Marke beizubehalten“ (EZB 2004, S. 52). Entgegen anders lautenden Erwartungen haben die westlichen Staaten institutionelle Antworten gefunden, mit denen sie die Inflation eindämmen. Eine wesentliche Änderung bestand, wie oben erwähnt, in der Abkehr vom Vollbeschäftigungsversprechen. Das Krisenjahrzehnt der Siebziger wurde zum Geburtshelfer einer an-

gebotsorientierten Wirtschaftspolitik. *Böckenförde* (vgl. 1977, S. 231) hatte noch argumentiert, dass die Gewerkschaften für die anderen wirtschaftspolitischen Akteure „unumgehbare Daten“ vorgäben. Wie sich zeigen sollte, waren staatliche Instanzen durchaus in der Lage, die Lohnpolitik der Gewerkschaften zu beeinflussen und die Führungsrolle in der Wirtschaftspolitik zu übernehmen. Dies gelang umso leichter, desto größer die Unabhängigkeit der Notenbank war. Spätestens 1974 vollzog die Bundesbank eine „monetaristische Wende“ (*Scharpf* 1987, S. 170-177). Sie signalisierte fortan, dass sie einer stabilen Preisentwicklung Vorrang einräumen würde – selbst wenn im Ergebnis die Arbeitslosigkeit anstieg.

Nicht in allen Ländern waren die Notenbanken jedoch unabhängig. Und selbst wenn die Unabhängigkeit gewährt wurde, musste die Geldpolitik zunächst Glaubwürdigkeit gewinnen. Eine Alternative bestand darin, die eigene Währung an die D-Mark zu koppeln, und so Glaubwürdigkeit zu importieren. Mit dem Europäischen Währungssystem schufen die EG- und einige angrenzenden Staaten einen Mechanismus, feste Wechselkurse zu etablieren. Dieser externe Anker erleichterte es den teilnehmenden Staaten, eine stabilitätsorientierte Politik im Innern durchzusetzen. Rückblickend zeigt sich, dass die Inflationsraten der Siebzigerjahre Nachwehen des Keynesianismus waren, die in den folgenden Jahren verschwanden. Geschwächte Gewerkschaften und eine rückläufige Streiktätigkeit sorgten im Zusammenspiel mit unabhängigen Zentralbanken und festen Wechselkursen für ein ungekanntes Maß an Preisstabilität (*Busch* 2002). Der Staat hatte einen Teil seiner politischen Souveränität zurückerobert, indem er das keynesianische gegen ein monetaristisches Korsett eintauschte.

4.3 Staatsfinanzen

Aus Sicht beider krisentheoretischer Ansätze wohnt dem Staat die Tendenz inne, in immer mehr Bereiche des wirtschaftlichen Lebens einzugreifen und einen immer größeren Teil des Bruttosozialprodukts zu absorbieren. Ein Anwachsen der Staatsquote ist die unausweichliche Konsequenz. Im Gegensatz zu dieser These wird seit einigen Jahren der Rückzug des Staats diskutiert. Vor allem mit Blick auf den Sozialstaat wird argumentiert, dass die westlichen Länder die Expansionsphase hinter sich gelassen haben und zur Kontraktion übergegangen sind. In einem ersten Schritt lässt sich die Frage nach einem Rückzug des Staats mit Blick auf die Staatsquote ermesen. Unstrittig ist dabei, dass in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg eine massive Ausweitung der Staatstätigkeit stattgefunden hat (Tabelle 2).

Inzwischen stagniert oder fällt die Staatsquote in den meisten Ländern. Bereits in den Siebzigerjahren kommt die Ausweitung der Staatsquote in den angelsächsischen Ländern zum Erliegen, und auch danach verzeichnet sie nur moderate Zuwächse. In den kontinentaleuropäischen Ländern hält die Expansion die Siebziger hindurch an, doch in den Achtzigern endet sie und kehrt sich zum Teil um. Die skandinavischen Länder entwickeln sich bis Ende der Siebzigerjahre im Gleichschritt mit ihren südlichen Nachbarn, doch steigt die Staatsquote auch in den Achtzigerjahren weiter an. Erst in den Neunzigern ebbt diese Dynamik ab. Am längsten dauert die Wachstumsphase in den südeuropäischen Ländern. Doch auch in diesen Staaten deutet sich eine Trendwende an. Seit dem Jahr 2000 sinkt die Staatsquote in allen vier Ländergruppen.

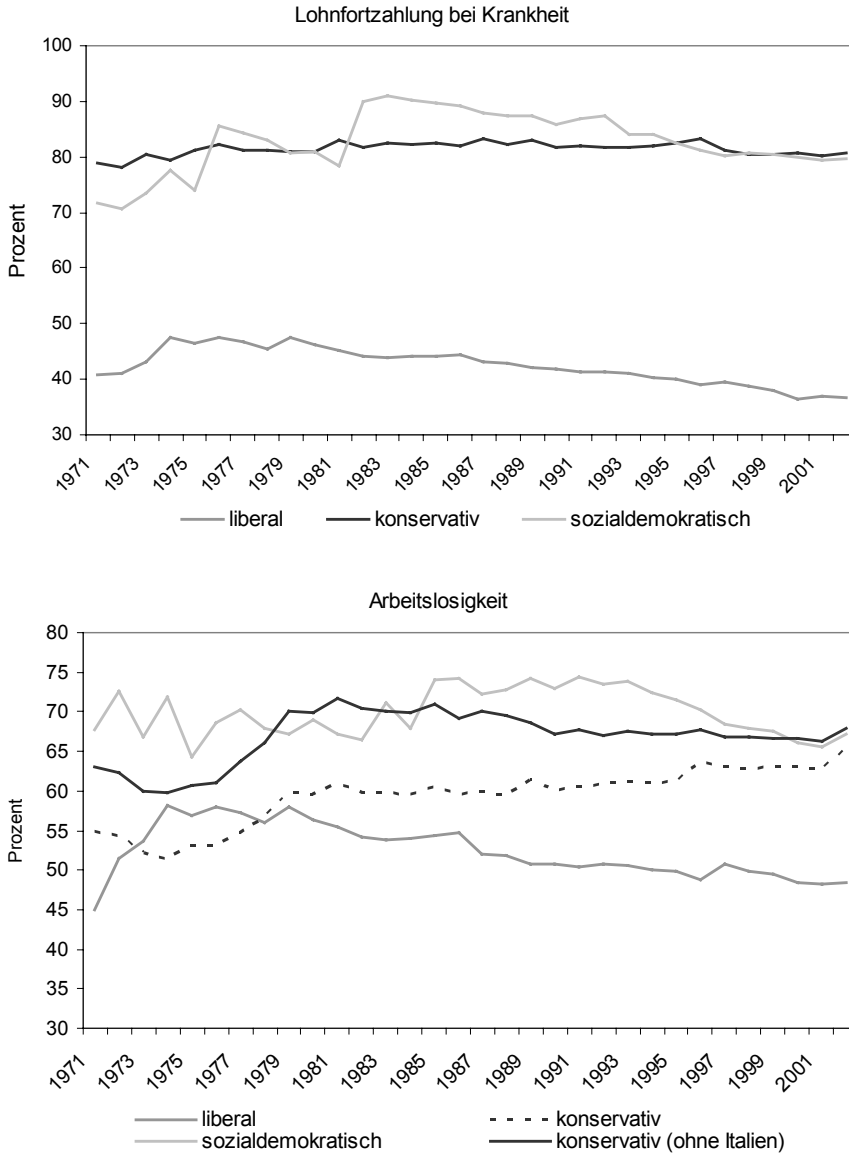
Tabelle 2: Veränderung der Staatsquote seit 1964

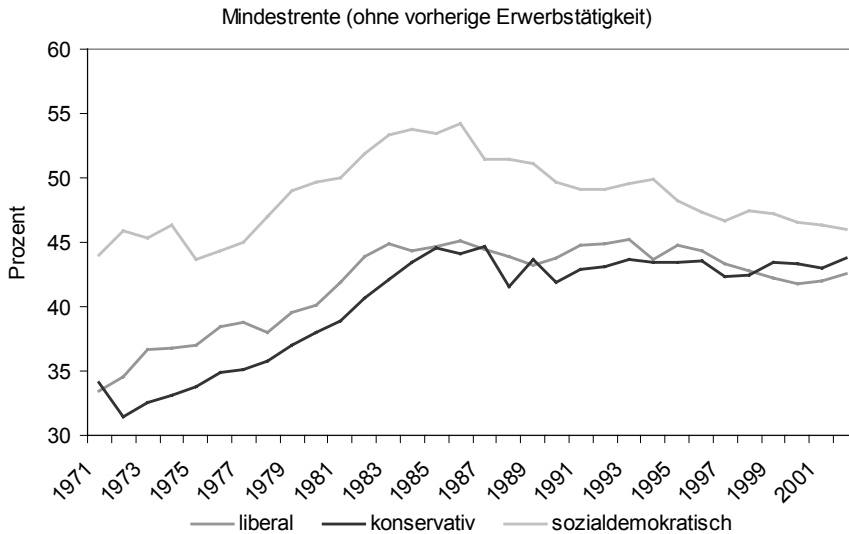
	1964-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2008
Großbritannien	8	-2,4	1,6	0,4	1,3
Irland	4,7	0,6	1,4	-3,7	-0,6
Kanada	6,7	0,3	5	1,3	-3,8
USA	4,1	0,9	2,1	2,4	-2
Mittelwert	5,9	-0,2	2,5	0,1	-1,3
Belgien	4,3	15	-4,6	4,1	-0,7
Deutschland	3,1	6,1	-1,5	5	-2,9
Frankreich	1,8	3,7	2,4	3,8	0,8
Luxemburg	0,8	17,1	-8,6	0,6	-1,6
Niederlande	7,5	6,9	-4,9	-1,8	-0,7
Österreich	1,7	6,1	2,2	2	-2,2
Mittelwert	3,2	9,2	-2,5	2,3	-1,2
Dänemark	7,5	9,1	4	2,6	-2,6
Finnland	3,1	1,9	15,4	-0,2	-4,6
Norwegen	7,3	7,3	0,8	-1,9	2,1
Schweden	9,8	9,4	8,5	-2,6	-5,5
Mittelwert	6,9	6,9	7,2	-0,5	-2,7
Griechenland	3,2	3,8	0,7	11,4	-4,3
Italien	0,1	5,3	7,1	5	0,3
Portugal	3,2	5,7	2,9	6,5	2,9
Spanien	3,1	5,9	9	-0,4	0,9
Mittelwert	2,4	5,2	4,9	5,6	-0,1

Daten: OECD Economic Outlook, Nr. 37 (1985) und Nr. 80 (2006)

Veränderungen der Staats- und Sozialstaatsquote haben allerdings nur eine begrenzte Aussagekraft, weil Entwicklungen auf der Makroebene nicht unbedingt mit denen auf der Mikroebene übereinstimmen. Selbst wenn individuelle Leistungen gekürzt werden, kann deren Summe aufgrund einer größeren Anzahl der Leistungsbezieher steigen. Bei zunehmender Arbeitslosigkeit und in einer alternden Gesellschaft lässt sich ein Anstieg der Sozialausgaben erwarten.¹² Deshalb untersuchen *Allan* und *Scruggs* (vgl. 2004) sowie *Scruggs* (vgl. 2006) individuelle Ansprüche auf soziale Leistungen. Zwei Dimensionen werden betrachtet: Zum einen der Abdeckungsgrad und zum anderen die Höhe der Leistungen. Kürzungen können in beiden Dimensionen erfolgen, indem entweder weniger Menschen einen Anspruch auf Sozialtransfers haben oder die Höhe der Kompensation sinkt. In der ersten Dimension stellt *Scruggs* (vgl. 2006, S. 358) keine nennenswerten Einschnitte fest – der Abdeckungsgrad bleibt seit Anfang der Siebzigerjahre in den meisten Ländern stabil oder wird sogar ausgeweitet. Anders verhält es sich mit der Leistungshöhe. Abbildung 1 stellt die Höhe der Lohnersatzleistungen bei Krankheit (Lohnfortzahlung im Krankheitsfall) und Arbeitslosigkeit sowie die Höhe der Mindestrente in Prozent des durchschnittlichen Einkommens eines vierzigjährigen Vollzeitbeschäftigten dar.¹³

Abbildung 1: Höhe der Lohnersatzleistungen gemessen am vorherigen Einkommen in drei Zweigen der sozialen Sicherung





Daten: *Scruggs* (vgl. 2004). Länder: Australien, Großbritannien, Irland, Neuseeland, USA (liberale Wohlfahrtsstaaten); Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich (konservative Wohlfahrtsstaaten); Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden (sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten).

Betrachtet man den letzten verfügbaren Wert im Vergleich zum Ausgangswert, kann vom Abbau des Sozialstaats nicht die Rede sein. Im Jahr 2002 liegen die Lohnersatzleistungen in allen drei untersuchten Zweigen sozialer Sicherung in den meisten Staaten über dem Niveau von 1971. Dennoch trägt der Eindruck nicht, dass in den letzten Jahren Einschnitte ins soziale Netz stattgefunden haben, denn ebenfalls in fast allen Ländern fallen die sozialen Leistungen heute weniger großzügig aus als zwischen Ende der Siebziger- und Mitte der Achtzigerjahre. Am deutlichsten sind die Einschnitte im Bereich der Arbeitslosenversicherung, am geringsten ausgeprägt bei den Mindestrenten. Während die konservativen Sozialstaaten kaum Kürzungen vorgenommen haben, geschah dies in nennenswertem Umfang in liberalen und sozialdemokratischen Staaten. Die Lohnersatzleistungen fallen in beiden Ländergruppen – bei unterschiedlichem Ausgangsniveau – deutlich geringer als in der Vergangenheit aus (siehe auch *Schmidt* 2005, S. 222). Ein ähnliches Bild wie bei den Sozialleistungen zeigt sich bei der Staatsverschuldung. Auch hier erwarteten beide Krisentheorien einen weiteren Anstieg. Nimmt man 1970 als Ausgangspunkt, lag die durchschnittliche Staatsverschuldung 2006 zwar 15 Prozent über dem damaligen Wert – damit blieb sie jedoch mehr als 15 Prozent unterhalb des Maximalwerts von 1995.¹⁴ Auch hier fand in den meisten Staaten eine Trendumkehr statt.

Fügt man die empirischen Puzzleteile zusammen, widerspricht das Ergebnis der Erwartung einer ungebremsen Ausgabendynamik. Obwohl die Ausgaben weiterhin über dem Niveau der ersten Nachkriegsjahre liegen, haben Regierungen in den letzten 15 bis 20 Jahren begonnen, Ausgaben zu kürzen oder zumindest nicht weiter ansteigen zu lassen. Viele Einschnitte werden zudem erst in Zukunft greifen, da lange Übergangsfristen eingeplant sind.¹⁵

5. Politischer Vertrauensverlust

Wenn es um die Abwehr gesellschaftlicher Ansprüche geht, scheint der Staat heute handlungsfähiger als noch vor 25 Jahren. Inflation und die Gewerkschaftsmacht sind nicht länger Kernprobleme westlicher Demokratien, und die Staatsausgaben steigen nicht ungebremst an. Gemessen an den damaligen Erwartungen hat sich die angewandte Therapie – die Befähigung des Staats, den Markt zu stärken – als erfolgreich herausgestellt. Doch hat die mühsam gewonnene, selektive Handlungsfähigkeit des Staats nicht dazu geführt, dass die Bevölkerung ein positiveres Bild der Politik entwickelt. Im Gegenteil, das Vertrauen in Parteien, Parlamente und Politiker nimmt ab, die Wahlbeteiligung sinkt und Zweifel an der Funktionsweise der Demokratie breiten sich aus. Der folgende empirische Überblick zeigt eine wachsende Distanz der Wähler von der Politik. Es mehren sich die Anzeichen, dass sich vor allem Reformverlierer enttäuscht von der Politik abwenden. Während die Spätkapitalismustheoretiker eine Repolitisierung der Gesellschaft erwartet hatten, findet tatsächlich eine Abkehr von der Politik statt.

Ein Vierteljahrhundert nach dem Erscheinen von *The Crisis of Democracy* griff eine Nachfolgestudie die damaligen Themen erneut auf (*Pharr/Putnam* 2000). In der späteren Veröffentlichung fehlen zwar die apokalyptischen Formulierungen des Vorgängers, aber das Bild vom Zustand der Demokratie hat sich in der Zwischenzeit nicht aufgehellt. Im Gegenteil, auf breiter empirischer Grundlage zeigt sich ein Vertrauensverlust in die politischen Institutionen und insbesondere ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber Politikern und Parteien. Umfrageergebnisse aus 13 Ländern über einen Zeitraum von etwa 30 Jahren zeigen einen negativen Trend im Ansehen der politischen Elite in allen Ländern mit Ausnahme der Niederlande (*Putnam/Pharr/Dalton* 2000, S. 15-16, Tabelle 1.1).¹⁶ Diese Ergebnisse bestätigen sich auch bei einer Ausweitung auf 16 Länder (*Dalton* 2004, S. 29-30, Tabelle 2.2). Jenseits der Unzufriedenheit mit einer amtierenden Regierung oder einzelner Personen finden die Autoren systematische Hinweise, dass die Bevölkerungen der OECD-Staaten weniger Vertrauen in Politiker, Parteien, Parlamente und andere politische Institutionen haben als in der Vergangenheit (*Putnam/Pharr/Dalton* 2000, S. 21), auch wenn sie der Demokratie als Regierungsform weiterhin zustimmen. *Klingemann* (vgl. 2000, S. 281) spricht von „unzufriedenen Demokraten“.

Der Rückgang traditioneller Partizipationsformen zeigt sich an der sinkenden Wahlbeteiligung. In Tabelle 3 wird die jährliche Veränderung der Wahlbeteiligung in 17 etablierten Demokratien seit Anfang der Siebzigerjahre abgebildet.

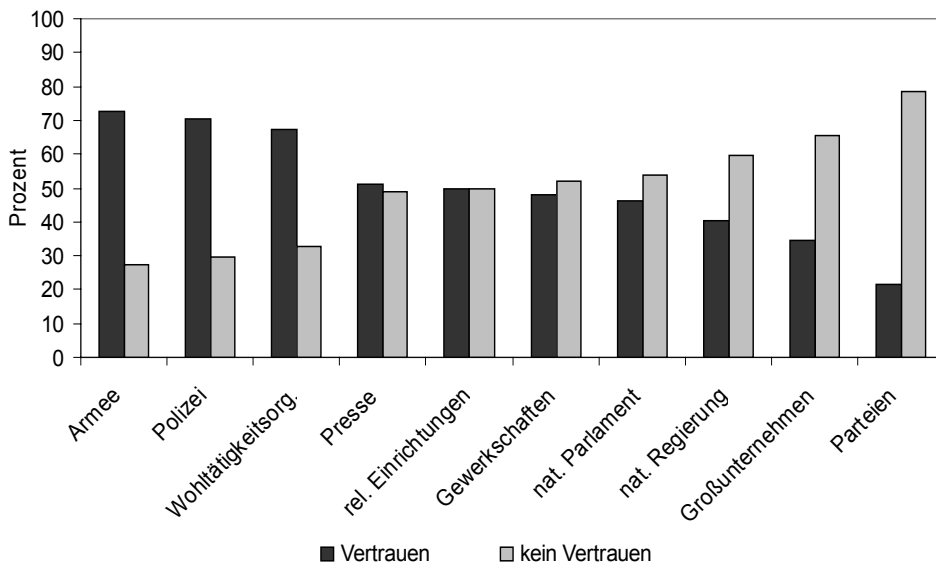
In keinem dieser Länder ist die Wahlbeteiligung am Ende des Jahrhunderts ähnlich hoch oder gar höher als 30 Jahre zuvor. Nicht in allen Ländern mag der Trend dramatisch erscheinen. Verblüffend ist hingegen, dass die Wahlbeteiligung überall sinkt. Besonders gering ist die Partizipationsneigung bei wenig Gebildeten und ökonomisch Schwachen. So weist *Gattig* (vgl. 2006) einen Zusammenhang zwischen Klassenlage und Wahlteilnahme nach: Wo sie sich in Ermangelung eines entsprechenden politischen Angebots nicht auf die *Wahlergebnisse* niederschlägt, wirkt sich die Klassenlage auf die *Wahlbeteiligung* aus. Dieser Effekt verstärkt sich, wenn es im Parteiensystem keine Partei gibt, die die Interessen sozial benachteiligter Gruppen artikuliert (siehe auch *Kohler* 2006, S. 168). Ob Parteien diese Interessen vertreten, hängt auch von der Stärke der Gewerkschaften ab. Mit rückläufigen Organisationsgraden gelingt es ihnen weniger, Parteien auf eine Politik für die Gewerkschaftsmitglieder zu verpflichten, und die Wahlbeteiligung sinkt (*Gray/Caul* 2000, *Radcliff/Davis* 2000).

Tabelle 3: Trends der Wahlbeteiligung in 17 Ländern

	jährliche Veränderung	Zeitspanne	Wahlen
Belgien	-0,22	1971-1999	10
Dänemark	-0,22	1971-1998	12
Deutschland	-0,60	1972-1998	8
Finnland	-0,60	1970-1999	9
Frankreich	-0,37	1973-1997	7
Großbritannien	-0,32	1970-2001	9
Irland	-0,56	1973-1997	8
Italien	-0,30	1972-2001	9
Japan	-0,66	1972-2002	11
Kanada	-0,43	1972-2000	9
Luxemburg	-0,63	1974-1999	6
Neuseeland	-0,34	1972-2002	11
Niederlande	-0,48	1971-1998	9
Norwegen	-0,26	1973-2001	8
Österreich	-0,51	1970-1999	10
Schweden	-0,29	1970-1998	10
Schweiz	-0,33	1971-1999	8
USA	-0,23	1972-2000	8

Daten: <http://www.idea.int/vt/> Angegeben sind die unstandardisierten Koeffizienten einer linearen Regression, bei der die unabhängige Variable seit 1969 vergangene Jahre sind. Grundlage ist die Wahlbeteiligung gemessen an der Bevölkerung im Wahlalter. Für die USA werden nur Parlamentswahlen beachtet, die im selben Jahr wie die Präsidentschaftswahl stattfinden. In Nebenwahlen (*midterm elections*) ist die Wahlbeteiligung deutlich niedriger.

Abbildung 2: Durchschnittliches Institutionenvertrauen in der EU-15



Daten: Eurobarometer 61, 2004.

Für *Mair* (vgl. 2006, S. 33) sind Parteien nicht länger ein Transmissionsriemen zwischen Bevölkerung und Regierung. Die Wähler glauben nicht mehr, dass Parteien ihre Interessen vertreten, und diese sind weniger auf Mitglieder und Wählerstimmen angewiesen als früher. Betrachtet man die Bewertung unterschiedlicher Institutionen in der EU-15, fällt das negative Abschneiden der Parteien auf (Abbildung 2).

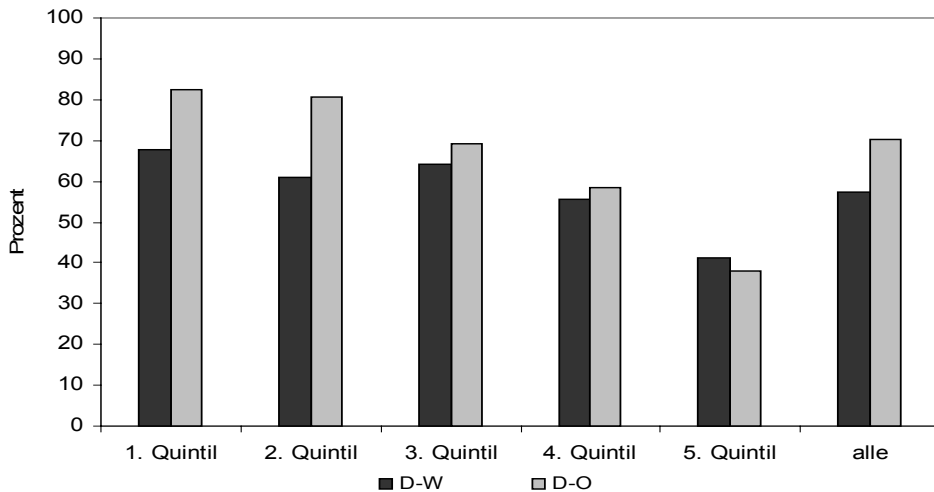
Durchschnittlich antworten vier von fünf Befragten des Eurobarometers, dass sie Parteien nicht vertrauen. Mehr als sechzig Prozent bringen dagegen Armee und Polizei Vertrauen entgegen. Daher überrascht es nicht, dass immer weniger Menschen bereit sind, Mitglied in einer Partei zu werden. In 13 von 16 westeuropäischen Staaten haben die Parteien seit 1980 Mitglieder verloren – häufig sind die Mitgliedszahlen um mehr als ein Drittel geschrumpft (*Mair/Biezen* 2001, S. 12). Vielfach beobachtet wurde zudem das Nachlassen der Parteienidentifikation, auch unter politisch Gebildeten (*Dalton* 2000, S. 34).

Hinter diesen Veränderungen verbirgt sich zum Teil die Hinwendung zu alternativen Partizipationsformen. Während eng an soziale Milieus gebundene Formen der Beteiligung an Bedeutung verlieren, werden individuelle Partizipationsformen wichtiger. Allerdings verteilen sich diese unkonventionellen politischen Aktivitäten – wie die Mitarbeit in einer Bürgerbewegung oder kritischer Konsum – ungleich über die Bevölkerung. Menschen mit geringer (formaler) Bildung engagieren sich eher in traditionellen Organisationen, deren Bedeutung mit der Auflösung sozialer Milieus abnimmt. Der Übergang zu neuen sozialen Bewegungen verschließt für einen Teil der Bevölkerung die Möglichkeit, soziales Kapital aufzubauen, ohne bereits mit hohem kulturellen oder ökonomischen Kapital ausgestattet zu sein (*Brömmel/Strasser* 2001, S. 14). Vom Armutsrisiko betroffene Menschen haben eine weit geringere Wahrscheinlichkeit sozialer, politischer und kultureller Partizipation als jene aus höheren Einkommensschichten (*BMAS* 2005, Abschnitt XI). Bestehende Ungleichheiten in der demokratischen Teilhabe werden durch unkonventionelle Beteiligungsformen nicht etwa ausgeglichen, sondern noch verstärkt (*Deth* 2004, S. 310).

Welche Hinweise gibt es für einen Zusammenhang zwischen Wohlfahrtsstaatsreformen und Demokratiedistanz in Deutschland?¹⁷ Mit Blick auf die negative Bewertung von Parteien ist die von allen Gesellschaftsgruppen einhellig geteilte Auffassung hervorzuheben, dass Parteien „keine echten Alternativen“ bieten: Zwei Drittel der Befragten stimmen dieser Aussage zu.¹⁸ Im Gegensatz dazu antworteten 1980 noch mehr als sechzig Prozent der Westdeutschen in einer Umfrage, dass sie wesentliche Unterschiede zwischen den Parteien sähen.¹⁹ Bei der Einschätzung, ob Politiker nur wegen des eigenen Vorteils in der Politik sind, weichen unterschiedliche Einkommensgruppen deutlich voneinander ab. Nur eine Minderheit der zwanzig Prozent mit dem höchsten Haushaltsnettoeinkommen schreiben Politikern Eigennutz als Motiv politischen Handelns zu (D-W: 41,3%; D-O: 27,6%). Dagegen geht die überwiegende Mehrheit des einkommensschwächsten Quintils davon aus, dass Politiker nur wegen des persönlichen Vorteils in der Politik sind (D-W: 64,7%; D-O: 74,6%).²⁰ Noch ausgeprägter schlagen sich Einkommensunterschiede auf die Einschätzung aus, ob man selbst Einfluss auf die Regierung ausüben kann. 80 Prozent der einkommensärmsten Ostdeutschen und 70 Prozent der einkommensärmsten Westdeutschen haben hinsichtlich ihrer Einflusschancen resigniert, während sich nur eine Minderheit der Wohlhabenden als einflusslos erachtet (Abbildung 4).

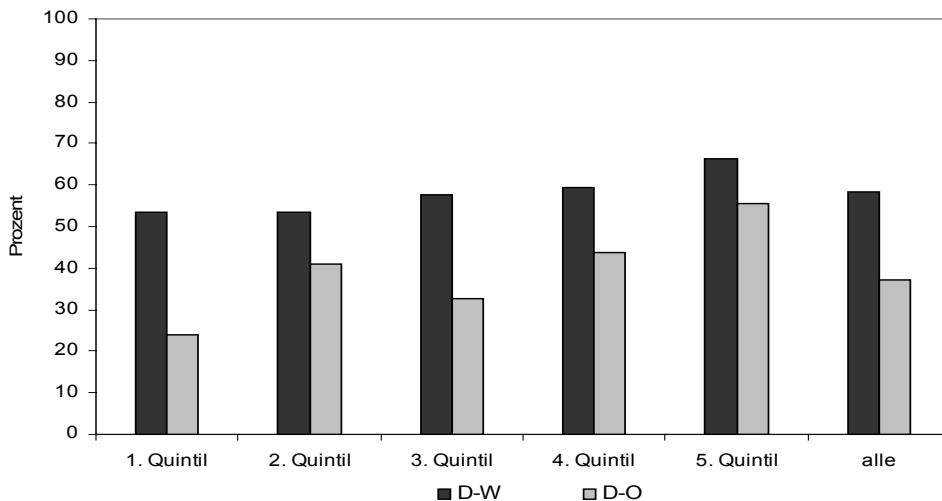
Schließlich beeinflusst das verfügbare Haushaltseinkommen die Bewertung der Demokratie. Je höher das Einkommen, desto wahrscheinlicher ist eine verhältnismäßig positive Bewertung der Funktionsweise der Demokratie – obwohl selbst bei der einkommensstärksten Gruppe, vier von zehn Befragten sich kritisch bis negativ äußern (Abbildung 5).

Abbildung 4: Menschen wie ich haben nichts zu sagen



Daten: Allbus 2004 (ZA-Nr. 3762). Abgetragen sind nach Haushaltseinkommen gestaffelt diejenigen, die der Aussage zustimmen: „Menschen wie ich haben nichts zu sagen bei dem, was die Regierung macht“.

Abbildung 5: Demokratie in Deutschland funktioniert gut



Daten: Allbus 2004 (ZA-Nr. 3762). Abgetragen sind nach Haushaltseinkommen gestaffelt diejenigen, die die Funktionsweise der Demokratie positiv bewerten (aus einer Skala von 0 „sehr schlecht“ bis 10 „sehr gut“ wurden drei Gruppen gebildet; 0-4 schlecht; 5-6 weder noch; 7-10 gut).

Im Politbarometer 2005 wurden sowohl die Demokratiezufriedenheit als auch die Bewertung der Agenda 2010-Reformen abgefragt. Insgesamt äußern sich 45 Prozent der West- und 65 Prozent der Ostdeutschen mit der Demokratie unzufrieden. Unter denen, die die Reformen in den Bereichen Gesundheit, Rente, Arbeitsmarkt und Steuern seit 2003 „eher falsch“ finden, liegt der Anteil der Unzufriedenen jeweils deutlich höher. Im

Westen sind 63 Prozent der Reformgegner, im Osten sogar 73 Prozent mit der Demokratie „eher unzufrieden“. Reformbefürworter in beiden Landesteilen beurteilen die Demokratie dagegen überdurchschnittlich häufig positiv.²¹ Weitere Umfragen belegen, wie weit verbreitet die Auffassung ist, dass die soziale Ungleichheit in der Gesellschaft in den letzten Jahren zugenommen hat, und im Unterschied zur Vergangenheit glaubt eine große Mehrheit der Deutschen heute, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse nicht gerecht sind (FAZ, 23. Juli 2008, S. 5). Nur noch 19 Prozent der Ostdeutschen (1990: 77 Prozent) und 39 Prozent (1994: 57 Prozent) der Westdeutschen haben vom Wirtschaftssystem in Deutschland eine gute Meinung (FAZ, 20.6.2008, S. B3).

Zusammengenommen verweisen die Daten dieses Abschnitts darauf, dass es ein erhebliches Maß an Unzufriedenheit mit der Politik und der Funktionsweise der Demokratie gibt und dass diese Unzufriedenheit bei den sozial Schwachen besonders stark ausgeprägt ist. Mit der Freisetzung des Markts kehren soziale Ungleichheit und prekäre Lebenslagen zurück. Gerade untere soziale Schichten – die weit mehr Menschen als das „abgehängte Prekariat“ umfassen – haben geringe Aufstiegshoffnungen und wenden sich resigniert von der Politik ab: Sie wählen nicht, werden nicht Mitglied in einer Bürgerbewegung und bewerten Politiker, Parteien und die Funktionsweise der Demokratie überwiegend negativ (Bertelsmann Stiftung 2004, S. 129, Neugebauer 2007).

Zwischenfazit

Aus der Konfrontation der Siebzigerjahre Krisentheorien mit empirischen Trends in den OECD-Staaten in den Abschnitten 4 und 5 lassen sich fünf Schlussfolgerungen ableiten.

- (1) In den letzten beiden Jahrzehnten haben die meisten OECD-Staaten Einschnitte vorgenommen, die weder von Unregierbarkeits- noch von den Spätkapitalismustheorien erwartet wurden. Der Staat hat sich mit der Abkehr vom Keynesianismus aus der Abhängigkeit von den Gewerkschaften befreit und sich fähig erwiesen, gesellschaftliche Ansprüche abzuwehren.
- (2) Die These der Anspruchsinflation hat den Widerstand der Mittelschicht gegen höhere Steuern und Abgaben nicht vorhergesehen. Auch die Bereitschaft von Parteien, unpopuläre Reformen durchzuführen, wurde unterschätzt.
- (3) Linke Autoren hielten es nicht für möglich, dass der Staat sich zurückziehen und Steueransprüche reduzieren könnte, ohne die Funktionsfähigkeit des Markts zu gefährden. Doch hat sich der Kapitalismus als anpassungs- und erneuerungsfähig erwiesen.
- (4) Die zurückeroberte Fähigkeit des Staats, den Wohlfahrtsstaat umzubauen und Märkte zu liberalisieren, hat den Ansehensverlust der Politik weder stoppen noch gar umkehren können. Nicht obwohl, sondern weil der Sozialstaat umgebaut wird, schwindet die Akzeptanz der Politik. Der stärker aktivierende, rekommodifizierende „Schumpeterian Workfare State“ verfügt nicht über das gleiche Legitimationspotenzial wie der „Keynesianische Wohlfahrtsstaat“.
- (5) Weder der Umbau des Sozialstaats noch die nachlassende Bindekraft der Volksparteien haben zu einer Repolitisierung der Gesellschaft geführt, wie dies *Offe* und *Harbermas* erwarteten. Besonders die sozial Schwachen verzichten auf politische Partizipation, weil sie nicht glauben, durch Politik ihre Lage verbessern zu können. An die Stelle des Protests gegen Ungleichheit treten Resignation und politische Apathie.

Nach Durchsicht der Krisentheorien der Siebzigerjahre und einer Skizze der empirischen Entwicklung bleiben beide Denkschulen nicht unbeschadet zurück. Konservative Autoren haben sich in den Ursachen für die Krise der Demokratie geirrt, da sie Regierbarkeit mit einer geringen Staatsquote und der freien Entfaltung des Markts gleichsetzten. Linke Theoretiker mussten erkennen, dass der Abschied vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat nicht zur Politisierung der Gesellschaft geführt hat. Gleichfalls nicht bestätigt hat sich die Einschätzung, dass der Kapitalismus bereits ein Stadium erreicht hatte, in dem alle Aufnahmemechanismen aufgebraucht waren.²² Nicht eine immer weitere Politisierung der Märkte fand statt, sondern eine Anpassung politischer Entscheidung an ökonomische Imperative. Die Reformen der letzten Jahre haben die Probleme der Demokratie nicht gelöst, wie von konservativer Seite erwartet wurde, sondern ihre Legitimationsgrundlage weiter ausgehöhlt. Doch weder beendet die verbreitete Unzufriedenheit, wie von links erhofft, den „staatsbürgerlichen Privatismus“ noch führt sie zur Revitalisierung der Demokratie.

6. Schluss: Auf dem Weg in die Postdemokratie

Die im letzten Zwischenfazit beschriebenen Tendenzen lassen die Konturen einer neuen Krisendiagnose sichtbar werden, die mit dem Begriff „Postdemokratie“ bezeichnet werden kann. *Crouch* (vgl. 2004) kritisiert mit diesem Begriff, dass demokratische Verfahren zwar formal intakt bleiben, aber einen Substanzverlust erleiden. Sie sind aus seiner Sicht nicht länger der maßgebliche Ort politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung (so auch *Dahrendorf* 2002, S. 17, 66, 80). Politik verkommt zum Spektakel, während wichtige Entscheidungen unbeobachtet von der Öffentlichkeit zwischen den Eliten aus Politik und Wirtschaft ausgehandelt werden oder Regierungen in vorausseilendem Gehorsam den Unternehmensinteressen folgen:

“The idea of post-democracy helps us describe situations when boredom, frustration and disillusion have settled in after the democratic moment; when powerful minority interests have become far more active than the mass of ordinary people in making the political system work for them; where political elites have learned to manage and manipulate popular demands; where people have to be persuaded to vote by top-down publicity campaigns” (*Crouch* 2004, S. 19-20).

Der Begriff Postdemokratie ist für „befremdliche normative Impulse“, die fehlende „Klärung des Verursacherprinzips“ (*Richter* 2006, S. 23, 25) und seine „Rückwärtsgewandtheit“ (*Blühndorn* 2006, S. 72) kritisiert worden.²³ Die in diesem Aufsatz vorgenommene Analyse ermöglicht es, die zugrunde liegende Krisendiagnose zu präzisieren: In den Siebzigerjahren konstatieren linke wie konservative Autoren die Überforderung des Staates. In den anschließenden Jahrzehnten nehmen Regierungen das Vollbeschäftigungsversprechen zurück, weiten den Markt aus und kürzen soziale Leistungen. In fast allen Staaten wächst seither die soziale Ungleichheit, und die Bürger misstrauen Politik, Parteien und Parlamenten. Doch übersetzt sich keine dieser Entwicklungen in verstärktes Engagement oder politischen Protest. Stattdessen ziehen sich diejenigen von der Politik zurück, die am stärksten auf kollektives Handeln angewiesen sind. Soziale Ungleichheit geht verstärkt mit politischer Exklusion einher.

Die Verschiebung von der Parteien- zur „Zuschauerdemokratie“ (*Manin* 1997, Kapitel 6) und der Übergang zu unkonventionellen Beteiligungsformen erschweren den sozial Schwachen die Teilhabe an der Willensbildung, weil niederschwellige Partizipationsmöglichkeiten rar werden. Im Gegensatz zu prä- oder undemokratischen Regimes bleiben die Kernelemente des „Staatsbürgerstatus“ (*Marshall* 1992) – Freiheits-, Partizipations- und so-

ziale Grundrechte – erhalten, doch gelingt es in geringerem Maß als in der Vergangenheit, diese mit Leben zu füllen (Kronauer 2002, S. 96). Der Übergang zur Postdemokratie vollzieht sich nicht als plötzlicher Bruch, sondern, wie *Offe* (2008) in seiner *Crouch*-Rezension bemerkt, „als schleichender, undramatischer Verrottungsprozess, als ein allmählicher ‚Substanzverlust der Demokratie‘ bei durchaus intakt bleibenden institutionellen Strukturen“. Im Ergebnis bleiben politische Verfahren hinter zwei unhintergehbaren Versprechen der Demokratie zurück (Jörke 2005, S. 486): Sie werden dem Versprechen gleicher Teilhabechancen und dem Versprechen einer kollektiv legitimierten Gestaltung des Gemeinwesens nicht gerecht.

Anmerkungen

- 1 Für wertvolle Hinweise danke ich Michael Blauberger, Roland Czada, Edgar Grande, Martin Höpner, Wolfgang Streeck, Benjamin Werner, Cornelia Woll und zwei Gutachtern.
- 2 *Olson* (vgl. 1991, S. 9-10) sah seine Arbeit ausdrücklich als Beitrag zur Unregierbarkeitsdebatte.
- 3 Deshalb sah *Beyme* (vgl. 1981) den Neo-Korporatismus als Mittel gegen die Unregierbarkeit.
- 4 *Hayek* (vgl. 1980, S. 271) hielt dies für *Keynes*’ „gefährlichste[s] Erbe“.
- 5 In diesem Abschnitt kann kein Versuch unternommen werden, die linken Theorieströmungen der Sechziger- und Siebzigerjahre auch nur im Ansatz vollständig darzustellen. Stattdessen folge ich u.a. *Beyme* (vgl. 1992, S. 111-120), der *Offe* und *Habermas* als Hauptvertreter eines (unorthodoxen) Neomarxismus identifiziert.
- 6 Ebenso *Offe* (vgl. 1972, S. 185).
- 7 Sowohl *Mandel* (vgl. 1972, Kapitel 9) als auch *O'Connor* (vgl. 1974, Kapitel 6) betonen die Bedeutung von Rüstungsausgaben im Spätkapitalismus, mit denen überschüssiges Kapital absorbiert wird. Auf diesen Aspekt wird im Folgenden nicht näher eingegangen. Im Gegensatz zu ihrer Annahme sind die Verteidigungsausgaben in Prozent des BIP in den meisten OECD-Staaten gesunken, wie *Cusack* (vgl. 2007, S. 108, Tabelle 5.2) zeigt.
- 8 *Müller/Neuß* (vgl. 1970, S. 42, passim) kritisierten diese Position als revisionistische „Sozialstaatsillusion“, die die Möglichkeit der Umverteilung zwischen Klassen maßlos überschätze.
- 9 Insbesondere die zweite Antwort, das Umschlagen von demokratischer in autoritäre Herrschaft, war Teil der linken Krisentheorie. So sah *Agnoli* (vgl. 1968, S. 53) im „Notstandsstaat ... [die] Fortsetzung und Krönung des Wohlstandsstaates“, die durch die zunehmende Politisierung der Bevölkerung notwendig wurde. *Poulantzas* (vgl. 2002, S. 232) sah Ende der Siebzigerjahre einen „autoritären Etatismus“ heraufziehen, der sich in einem „einschneidenden Verfall der Institutionen der politischen Demokratie“ und in „drakonischen und vielfältigen Einschränkungen der sogenannten ‚formalen‘ Freiheiten“ niederschlug. In Abgrenzung zu *Habermas* und *Offe* wollten radikale Linke wie *Agnoli* und *Poulantzas* diese Entwicklung nicht bloß analytisch erfassen, sondern unmittelbar zur Abwehr autoritärer Tendenzen und zur Politisierung der Gesellschaft beitragen.
- 10 Weniger Streiks deuten nicht zwangsläufig auf eine Schwäche der Gewerkschaften hin, da gerade in korporatistischen Staaten besonders selten gestreikt wird. Durch die Verschränkung von Staat und intermediären Organisationen, nach *Lehmbruch* (vgl. 1979, S. 150) Kennzeichen des Korporatismus, verlieren Arbeitskämpfe an Bedeutung.
- 11 Da keine vollständige Zeitreihe vorliegt, werden zwei getrennte Zeiträume (1960-1999 und 1981-2007) aufgeführt. Die aktuelleren Werte liegen in dem sich überschneidenden Bereich ca. zwei Prozent unter den 1999 veröffentlichten Werten. Der Trend wird davon jedoch nicht berührt.
- 12 In 22 von 23 Staaten hat der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung zwischen 1960 und 2004 zugenommen. Die Ausnahme ist Irland, wo der Anteil annähernd konstant geblieben ist. Daten *Armingeon u.a.* (vgl. 2006, Variable „elderly“).
- 13 Im *Comparative Welfare Entitlements Dataset* werden Werte für zwei Haushalte berechnet: einen Einpersonenhaushalt und eine Familie mit zwei Kindern und einem erwerbstätigen Elternteil. Die Werte korrelieren stark (>0,8), weichen aber im Einzelnen voneinander ab, weil die Besteuerung der Einkommen und der sozialen Transfers sich nach Haushaltstyp unterscheiden kann. Für diesen Aufsatz wurde der Mittelwert aus beiden Angaben gebildet.
- 14 Diese Aussagen beziehen sich auf folgende Staaten, für die über einen längeren Zeitraum Daten verfügbar waren: Belgien, Dänemark (ab 1980), Deutschland (bis 1990 Westdeutschland), Finnland (ab 1975),

- Frankreich, Großbritannien, Kanada, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, USA. Daten: SourceOECD, Economic Outlook, Nr. 81, 2007.
- 15 Dennoch bleibt der finanzpolitische Handlungsspielraum der Regierungen weiterhin begrenzt. *Streeck* (vgl. 2009, Tabelle 5.1, S. 71) zeigt für Deutschland, dass der Anteil der gebundenen Ausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes von 56,7 Prozent 1970 auf 81,2 Prozent 2005 gestiegen ist.
 - 16 Die verwendeten Indikatoren beziehen sich im Wesentlichen auf die Responsivität der Politik. In der Regel wird hierfür der Begriff „*external efficacy*“ verwandt. Er erfasst, inwieweit Bürger glauben, dass Politiker auf ihre Anliegen reagieren. „*Internal efficacy*“ beschreibt dagegen, ob die Bürger glauben, selbst Einfluss ausüben zu können. *Vetter* (vgl. 2000, S. 80, Abb. 1) zeigt, dass die *internal efficacy* in Deutschland seit Ende der sechziger Jahre gestiegen ist, während die *external efficacy* seit Mitte der siebziger Jahre sinkt.
 - 17 Da es keine Umfragen gibt, die über lange Zeiträume den Zusammenhang zwischen Reformpolitik und Demokratiezufriedenheit sozialer Gruppen erfragen, dienen hier Momentaufnahmen als Indizien.
 - 18 Daten: Eigene Berechnung aus *Allbus* 2004, ZA-Nr. 3762.
 - 19 Die Frage lautete: „Sind die großen politischen Parteien in ihren Aussagen und in ihrem politischen Handeln so ähnlich, dass es gleichgültig ist, welche Partei man wählt oder sehen Sie zwischen diesen Parteien wesentliche Unterschiede?“ Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, ZA-Nr. 1053: 141.
 - 20 Daten: Eigene Berechnung aus *Allbus* 2004, ZA-Nr. 3762.
 - 21 Eigene Berechnung aus den Politbarometer-Daten 2005 (ZA-Nr. 4256 Ost; ZA-Nr. 4257 West). Diese Befunde werden durch eine Umfrage im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung bestätigt: Arbeitslose (73%), Befragte aus Hartz-IV-Haushalten (63%) oder mit einem Haushalts-Nettoeinkommen unter 700 Euro (60%) beurteilen die Funktionsweise der Demokratie besonders häufig negativ (*Tagesspiegel*, 29.6.2008: 4).
 - 22 Im Nachwort zur Neuauflage von „Strukturprobleme des kapitalistischen Staates“ bezeichnet *Offe* (vgl. 2006, S. 194) den Ausdruck Spätkapitalismus deshalb als terminologischen Missgriff.
 - 23 Zur vielfältigen Begriffsverwendung *Buchstein/Nullmeier* (vgl. 2006).

Literatur

- Agnoli, Johannes*, 1968: Die Transformation der Demokratie, in: *Agnoli, Johannes/Brückner, Peter* (Hrsg.), Die Transformation der Demokratie, Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt, S. 7-87.
- Allan, James P./Scruggs, Lyle*, 2004: Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies, in: *American Journal of Political Science*, 48, S. 496-512.
- Armingeon, Klaus/Leimgruber, Philipp/Beyeler, Michelle/Menegale, Sarah*, 2006: Comparative Political Data Set 1960-2004, University of Berne: Institute of Political Science.
- Bell, Daniel*, 1991: Die kulturellen Widersprüche des Kapitalismus, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Bertelsmann Stiftung*, 2004: Politische Partizipation in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Beyme, Klaus von*, 1981: Der liberale Korporatismus als Mittel gegen die Unregierbarkeit?, in: *Alemann, Ulrich von* (Hrsg.), Neokorporatismus, Frankfurt/New York: Campus, S. 80-91.
- Beyme, Klaus von*, 1992: Theorie der Politik im 20. Jahrhundert: von der Moderne zur Postmoderne, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Blanke, Bernhard/Jürgens, Ulrich/Kastendiek, Hans*, Zur neueren marxistischen Diskussion über Analyse von Form und Funktion des bürgerlichen Staates, in: *Narr, Wolf-Dieter* (Hrsg.), Politik und Ökonomie – autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 19-60.
- Blühndorn, Ingolfur*, 2006: billig will Ich. Post-demokratische Wende und simulative Demokratie, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 19, S. 72-83.
- BMAS*, 2005: Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, 1977: Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie, in: *Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/ Matz, Ulrich* (Hrsg.), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Stuttgart: Klett-Cotta, S. 223-254.
- Brittan, Samuel*, 1975: The Economic Contradictions of Democracy, in: *British Journal of Political Science*, 5, S. 129-159.

- Brömme, Norbert/Strasser, Hermann, 2001: Gespaltene Bürgergesellschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 51, S. 6-14.
- Buchstein, Hubertus/Nullmeier, Frank, 2006: Einleitung: Die Postdemokratie-Debatte, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 19, S. 16-22.
- Busch, Andreas, 2002: Die politische Ökonomie der Inflation, in: *Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard* (Hrsg.), *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, Opladen: Leske + Budrich, S. 175-197.
- Crouch, Colin, 2004: *Post-Democracy*, Cambridge/Malden: Polity Press.
- Crozier, Michel J./Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji, 1975: *The Crisis of Democracy. Report of the Governability of Democracies of the Trilateral Commission*, New York: New York University Press.
- Cusack, Thomas R., 2007: Sinking Budgets and Ballooning Prices: Recent Developments Connected to Military Spending, in: *Castles, Francis G.* (Hrsg.), *The Disappearing State? Retrenchment in an Age of Globalisation*, Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar, S. 103-132.
- Dahrendorf, Ralf, 2002: *Die Krisen der Demokratie. Ein Gespräch*, München: C.H. Beck.
- Dalton, Russell J., 2000: The Decline of Party Identifications, in: *Dalton, Russell J./Wattenberg, Martin P.* (Hrsg.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, S. 19-36.
- Dalton, Russell J., 2004: *Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Deth, Jan W. van, 2004: Soziale Partizipation, in: *Deth, Jan W. van* (Hrsg.), *Deutschland in Europa. Ergebnisse des European Social Survey 2002-2003*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 295-315.
- Ebbinghaus, Bernhard/Visser, Jelle, 2000: *Trade Unions in Western Europe since 1945*, Houndmills: Macmillan.
- Europäische Kommission, 2007: *Statistischer Anhang zu „Europäische Wirtschaft“*, Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- European Commission, 2000: *The EU Economy: 1999 Review*, in: *European Economy*, 69, S.
- EZB, 2004: *Die Geldpolitik der EZB*, Frankfurt: Europäische Zentralbank.
- Gattig, Alexander, 2006: Klasseneinflüsse auf das Wahlverhalten und die Wahlbeteiligung. Resultate aus der Bundesrepublik Deutschland und den USA, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 58, S. 510-533.
- Glyn, Andrew, 2006: *Capitalism Unleashed. Finance Globalization and Welfare*, Oxford: Oxford University Press.
- Goldthorpe, John H., 1978: The Current Inflation: Towards a Sociological Account, in: *Hirsch, Fred/Goldthorpe, John H.* (Hrsg.), *The Political Economy of Inflation*, Cambridge: Harvard University Press, S. 186-214.
- Gray, Mark/Caul, Miki, 2000: Declining Voter Turnout in Advanced Industrial Democracies, 1950 to 1997. The Effects of Declining Group Mobilization, in: *Comparative Political Studies*, 33, S. 1091-1122.
- Guggenberger, Bernd, 1975a: Herrschaftslegitimierung und Staatskrise. Zu einigen Problemen der Regierbarkeit des modernen Staates, in: *Greven, Michael Th./Guggenberger, Bernd/Strasser, Johano* (Hrsg.), *Krise des Staates? Zur Funktionsbestimmung des Staates im Spätkapitalismus*, Darmstadt/Neuwied: Luchterhand, S. 9-59.
- Guggenberger, Bernd, 1975b: Sind wir noch regierbar? Zur Dialektik von Stärke und Schwäche des modernen Staates, in: *Kaltenbrunner, Gerd-Klaus* (Hrsg.), *Der überforderte schwache Staat. Sind wir noch regierbar?*, München: Herder, S. 30-41.
- Habermas, Jürgen, 1967: *Theorie und Praxis. Sozialphilosophische Studien*, Neuwied am Rhein: Luchterhand.
- Habermas, Jürgen, 1973: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen, 1982: *Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus*. 3. Auflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hayek, Friedrich A. von, 1980: *Studies in Philosophy, Politics, and Economics*. 2. Auflage, Chicago: University of Chicago Press. Midway Reprints.
- Hayek, Friedrich A. von, 1978: Die Entthronung der Politik, in: *Frei, Daniel* (Hrsg.), *Überforderte Demokratie?*, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, S. 17-30.

- Hennis, Wilhelm, 1977: Zur Begründung der Fragestellung, in: *Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich* (Hrsg.), *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, Stuttgart: Klett-Cotta, S. 9-21.
- Huntington, Samuel P., 1975: The United States, in: *Crozier, Michel J./Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji* (Hrsg.), *The Crisis of Democracy*, New York: New York University Press, S. 59-118.
- Jessop, Bob, 1993: Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, in: *Studies in Political Economy*, 40, S. 7-39.
- Jörke, Dirk, 2005: Auf dem Weg zur Postdemokratie, in: *Leviathan*, 33, S. 482-491.
- Kaltenbrunner, Gerd-Klaus, 1975: Vorwort des Herausgebers, in: *Kaltenbrunner, Gerd-Klaus* (Hrsg.), *Der überforderte schwache Staat. Sind wir noch regierbar?*, München: Herder, S. 7-16.
- Kielmansegg, Peter Graf, 1978: Organisierte Interessen als „Gegenregierungen“?, in: *Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich* (Hrsg.), *Regierbarkeit. Studien zur ihrer Problematisierung. Band 2*, Stuttgart: Klett-Cotta, S. 139-176.
- King, Anthony, 1975: Overload: Problems of Governing in the 1970s, in: *Political Studies*, 23, S. 284-296.
- Kirchheimer, Otto, 1969: Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: *Ziebur, Gilbert* (Hrsg.), *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre. Zur Theorie, Typologie und Vergleichung politischer Parteien*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 341-374.
- Klingemann, Hans-Dieter, 2000: Unterstützung für die Demokratie: Ein globale Analyse für die 1990er Jahre, in: *Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian* (Hrsg.), *Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 266-297.
- Kohler, Ulrich, 2006: Die soziale Ungleichheit der Wahlabstinenz in Europa, in: *Alber, Jens/Merkel, Wolfgang* (Hrsg.), *Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung?* WZB-Jahrbuch 2005, Berlin: edition sigma, S. 159-179.
- Kronauer, Martin, 2002: Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt am Main: Campus.
- Lehmbruch, Gerhard, 1979: Liberal Corporatism and Party Government, in: *Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard* (Hrsg.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hill/London: Sage Books, S. 147-183.
- Luhmann, Niklas, 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München/Wien: Olzog.
- Luhmann, Niklas, 1983: Anspruchsinfektion im Krankheitssystem. Eine Stellungnahme aus gesellschaftstheoretischer Sicht, in: *Herder-Dorneich, Philipp/Schuller, Alexander* (Hrsg.), *Die Anspruchsspirale. Schicksal oder Systemdefekt?*, Stuttgart u.a.: W. Kohlhammer, S. 28-49.
- Mair, Peter, 2006: Ruling the Void? The Hollowing of Western Democracy, in: *New Left Review*, 42, S. 25-51.
- Mair, Peter/Biezen, Ingrid van, 2001: Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000, in: *Party Politics*, 7, S. 5-21.
- Mandel, Ernest, 1972: Der Spätkapitalismus. Versuch einer marxistischen Erklärung, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Manin, Bernard, 1997: *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, Thomas H., 1992: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Campus: Frankfurt/New York.
- Matz, Ulrich, 1977: Der überforderte Staat: Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen, in: *Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich* (Hrsg.), *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, Stuttgart: Klett-Cotta, S. 82-102.
- Miliband, Ralph, 1972: Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft. Eine Analyse des westlichen Machtsystems, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Müller, Wolfgang/Neuß, Christel, 1970: Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital, in: *Sozialistische Politik*, S. 4-67.
- Neugebauer, Gero, 2007: Politische Milieus in Deutschland. Die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Dietz.
- O'Connor, James, 1974: Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Offe, Claus*, 1972: Dokumentation: ‚Wortmeldung‘ – eine Gegenpolemik, in: *Offe, Claus* (Hrsg.), Strukturprobleme des kapitalistischen Staats. Aufsätze zur politischen Soziologie, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 169-188.
- Offe, Claus*, 1979: „Unregierbarkeit.“ Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, in: *Habermas, Jürgen* (Hrsg.), Stichworte zur ‚Geistigen Situation der Zeit‘. I. Band: Nation und Republik, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 294-238.
- Offe, Claus*, 1984: Contradictions of the Welfare State, Cambridge: The MIT Press.
- Offe, Claus*, 2006: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur Politischen Soziologie, Frankfurt am Main: Campus.
- Offe, Claus*, 2008: Wie der Markt die Politik vergiftet. Die Finanzkrise als Demokratieverlust: Colin Crouchs Lagebericht. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.09.2008, S. 37.
- Olson, Mancur*, 1991: Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit. 2. Auflage, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Pharr, Susan J./Putnam, Robert D.*, 2000: Disaffected Democracies. What’s Troubling the Trilateral Countries?, Princeton: Princeton University Press.
- Poulantzas, Nicos*, 2002: Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus, Hamburg: VSA-Verlag.
- Przeworski, Adam*, 1985: Capitalism and Social Democracy, Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D./Pharr, Susan J./Dalton, Russell J.*, 2000: Introduction: What’s Troubling the Trilateral Democracies?, in: *Pharr, Susan J./Putnam, Robert D.* (Hrsg.), Disaffected Democracies. What’s Troubling the Trilateral Countries?, Princeton: Princeton University Press, S. 3-27.
- Radcliff, Benjamin/Davis, Patricia*, 2000: Labor Organization and Electoral Participation in Industrial Democracies, in: *American Journal of Political Science*, 44, S. 132-141.
- Richter, Emanuel*, 2006: Das Analysemuster der „Postdemokratie“. Konzeptionelle Probleme und strategische Funktionen, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 19, S. 23-37.
- Sassoon, Donald*, 1996: One Hundred Years of Socialism. The West European Left in the Twentieth Century, New York: The Free Press.
- Scharpf, Fritz W.*, 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich, Frankfurt am Main: Campus.
- Schmidt, Manfred G.*, 2005: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scruggs, Lyle*, 2004: Welfare State Entitlements Data Set: A Comparative Institutional Analysis of Eighteen Welfare States, Version 1.1, University of Connecticut.
- Scruggs, Lyle*, 2006: The Generosity of Social Insurance, 1971-2002, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 22, S. 349-364.
- Scruggs, Lyle/Lange, Peter*, 2001: Unemployment and Union Density, in: *Bormeo, Nancy* (Hrsg.), Unemployment in the New Europe, Cambridge: Cambridge University Press, S. 145-170.
- Streeck, Wolfgang*, 2009: Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the Germany Political Economy, Oxford: Oxford University Press.
- Vetter, Angelika*, 2000: Frischer Wind in einer alten Beziehung? Political Efficacy und die Bundestagswahl 1998, in: *Falter, Jürgen/Gabriel, Oscar W./Rattinger, Hans* (Hrsg.), Wirklich ein Volk? Die politischen Orientierungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich, Opladen: Leske + Budrich, S. 79-109.
- Visser, Jelle*, 2006: Union Membership Statistics in 24 Countries, in: *Monthly Labor Review*, 129, S. 38-49.
- Wolfe, Alan*, 1977: The Limits of Legitimacy. Political Contradictions of Contemporary Capitalism, New York: The Free Press.

Anschrift des Autors:

Armin Schäfer, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstraße 3, 50676 Köln
E-Mail: as@mpifg.de

Annett Schultz/Klaus Peter Strohmeier/Holger Wunderlich

Örtliche Familienpolitik – warum und wie?

Zusammenfassung

In Deutschland hat der Geburtenrückgang der 1960er und 1970er Jahre erst Ende des letzten Jahrzehnts der staatlichen Familienpolitik Prominenz und neuen Schub gegeben. Familienpolitik in Deutschland am Anfang des 21. Jahrhunderts versteht sich als Bevölkerungspolitik, die bezweckt, mit verbesserter Vereinbarkeit von Beruf und Familie das Ausmaß an Kinderlosigkeit zu senken und die Geburtenzahlen zu heben. Diese Ausrichtung orientiert sich an den Bedarfen von Mittelschichtfamilien, und sie fokussiert quantitative Aspekte der Leistung von Familien für die Gesellschaft. Tatsächlich gibt es in den Städten und Gemeinden aber eine Vielfalt von Lebenslagen der Familien mit unterschiedlichen Gefährdungen von Qualitäten der Entwicklung von Kindern, die nach differenzierten und integrativen örtlichen Politikansätzen unter Einbeziehung der Wirtschaft und zivilgesellschaftlicher Akteure verlangt. Örtliche Familienpolitik ist Investition in die nachwachsende Generation. Um passgenaue Lösungen für unterschiedliche Problemlagen entwickeln zu können, braucht es gute Informationsgrundlagen, die eine kommunale Familienberichterstattung schafft. Es braucht Zuständigkeiten für Familie in den Kommunen und die Beteiligung der Familien „vor Ort“. Wirksame örtliche Familienpolitik integriert Aktivitäten unterschiedlicher individueller und korporativer Akteure, die geeignet sind, die Leistungen der Familien umfassend zu unterstützen. „Mehr Kinder“ ist nicht genug.

Schlagworte: Demografie, Familie, Familienpolitik, Kommune, Interventionsformen

Abstract

Local family policy – why and how?

The declining birth rates of the 1960s and 1970s have (only in the late 1990s) given new impetus to national family policies. At the beginning of the 21st century Family policy in Germany is factually population policy which, by means of improving the combination of job life and family life, is attempting to reduce the amount of childlessness and to increase fertility. This orientation follows the needs of middle-class families, and focuses on the quantitative aspects of family functioning in society. In fact, however, within each individual city, there is a multitude of conditions of family life, each involving different risks for the quality of child development, demanding differential, integrative local family policies, also involving the economy and civil society. Local family policy is an investment into coming generations. Family policy has to be well informed (through local family reports) to develop adequate solutions to different problems, responsibilities for family affairs on the local level must be integrated, and families must have a chance to participate. Effective local family policy has to integrate the actions of individual and corporate actors, which support families functioning in a comprehensive way. „More children“ is not enough.

Key words: demography, family, family policy, local authority, intervention

1. Einleitung

Der „demographische Wandel“ hat der Familienpolitik, die bis in die 1990er Jahre ein eher nachrangiger Politikbereich gewesen ist, neuen Schub gegeben. Mit einer Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf soll staatliche Familienpolitik in Zeiten niedriger Geburtenzahlen und wachsender Kinderlosigkeit (vor allem in den gebildeten Mittelschichten) die Familie mit Kindern wieder zu einer (auch für nachwachsende Generationen prospektiver Eltern) attraktiven Option einer mittlerweile individualisierten Lebensführung machen. Das erhoffte Ergebnis sind steigende Geburtenzahlen. Aktuell gibt es in Deutschland eine breite Diskussion der Themen Familien- und Kinderfreundlichkeit auf allen Politikebenen. Die „Schrumpfende Gesellschaft“ (Kaufmann 2005) und schrumpfende Städte und Gemeinden haben dafür gesorgt, dass die generativen Funktionen des seit den 1960er Jahren arg geschrumpften Familiensektors auch auf örtlicher Ebene eine größere Aufmerksamkeit erfahren. Die Frage ist heute, wie förderliche Lebensbedingungen für Familien aussehen müssen, damit diese ihre Leistung der „Nachwuchssicherung“ für die Gesellschaft auch weiterhin erbringen können. Dabei bleiben die Debatten freilich überwiegend an den quantitativen Aspekten dieses Problems hängen. Moderne Familienpolitik versteht sich erstmals seit 1945 als „Bevölkerungspolitik“. Der für die Zukunft einer Gesellschaft zentrale Aspekt der „qualitativen Nachwuchssicherung“ (Kaufmann), also die Frage nach den elementaren sozialen Kompetenzen und Motiven, über die die nachwachsende Generation verfügen muss, um diese Gesellschaft fortzusetzen, wird bisher nur am Rande thematisiert. Bereits der fünfte Familienbericht der Bundesregierung (BMFSFJ 1994) hat im Bericht der Sachverständigenkommission dieses Problem der Gefährdung des gesellschaftlichen „Humanvermögens“ thematisiert, ohne dass dies Folgen gehabt hätte.

Demographische Prozesse sind das Ergebnis höchst privater Entscheidungen, für die sehr persönliche Gründe maßgeblich sind, die Menschen dazu bewegen, ihr Leben so und nicht anders zu führen. Die Möglichkeiten der Beeinflussbarkeit individualisierter biographischer Entscheidungen, die den Hintergrund demographischer und familialer Prozesse bilden, werden in der Politik in der Regel überschätzt, da auf allen Politikebenen noch unzureichend wahrgenommen wird, dass die aktuellen demographischen Verhältnisse das Ergebnis eines nachhaltigen Wandels familiärer Werte und privater Lebensformen sowie kaum umkehrbarer gesellschaftlicher Veränderungen sind. Mittlerweile gibt es gesellschaftliche Milieus, in denen Kinderlosigkeit die „normale“ Option der Lebensführung ist und in denen die Entscheidung für Kinder besonderer Begründung bedarf. Verbesserte Kinderbetreuung allein wird hier keine Verhaltensänderung bewirken.

Was sich mit Mitteln der Familienpolitik (über eine Definition wird noch zu reden sein) erreichen lässt, ist die Verbesserung der Lebensbedingungen der Familien, in denen heute Kinder aufwachsen. Der fünfte Familienbericht (BMFSFJ 1994) beklagte die „strukturelle Rücksichtslosigkeit“ von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber der Familie. In modernen, differenzierten Gesellschaften werden wir alle gleichbehandelt, nämlich als kinder- und anhanglose Individuen. Eltern heute erfahren solche Rücksichtslosigkeiten am Arbeitsplatz (z.B. in Gestalt schlechter Vereinbarkeit von Familie und Beruf) und dort, wo sie leben (z.B. in Gestalt wenig kindgerechter Wohnumfeldbedingungen).

Die Sachverständigenkommission hat 1994 noch formuliert, dass es der Familie schlecht ginge, aber dass es schwer sei, ihr zu helfen. Tatsächlich geht es heute nach mehr

als drei Jahrzehnten mit niedrigen Geburtenzahlen und einer allmählich stattgefundenen „Unterschichtung“ der Lebensformen mit Kindern bei der Begründung für Familienpolitik nicht um Hilfe und Nächstenliebe, sondern wir reden über notwendige gesellschaftliche Investitionen. Kinder sind „öffentliche Güter“, die in der Vergangenheit gewissermaßen „umsonst und zuhause“ bereitgestellt wurden. In Zeiten, in denen eine Elterngeneration durch ihre Kinder nur zu etwa zwei Dritteln ersetzt wird, und in denen wachsende Teile des Nachwuchses in benachteiligten und benachteiligenden Lebenslagen aufwachsen, gewinnen die elementaren sozialen Kompetenzen und Motive, die in Familien gebildet werden, das Humanvermögen (Gesundheit, Solidarität, Empathie, Partizipationsbereitschaft, Bildungsfähigkeit) an Bedeutung, denn sie sind die Voraussetzung jeder darauf aufbauenden Bildung von Humankapital (berufsverwertbarer Fähigkeiten). Je knapper der Nachwuchs wird, umso weniger kann sich eine Gesellschaft die soziale Vererbung eingeschränkter Lebenschancen leisten.

2. Was ist und wie wirkt Familienpolitik?

Eine Definition der Familienpolitik kann ihren Ausgangspunkt entweder von den expliziten Absichten des Gesetzgebers (der z.B. die Lebenslage der Familien oder ihre Leistungen in einer bestimmten Weise beeinflussen will) oder von den faktischen Wirkungen der Politik nehmen. Im ersten Fall ist Familienpolitik einfach gesagt das, was die Familienministerin tut. Im zweiten Fall würde jede Politik, die faktisch Einfluss auf die Lebenslage oder die Leistungen von Familien nimmt oder die den Familienalltag beeinflusst, als „implizite“ Familienpolitik gelten. Die engere Definition expliziter Familienpolitik geht also von den Intentionen und institutionellen Zuständigkeiten der Politiker aus, die mit Familienpolitik die Beeinflussung der Lebenslage von Familien, ihrer Lebensformen, des Lebensalltags und der Leistungen der Familien anstreben, wobei die Frage der faktischen Wirkungen zunächst offen bleibt. Die zweite, vom Ergebnis her argumentierende „wirkungsanalytische“ Begriffsbestimmung ist umfassender und komplexer und verlangt nach empirischer Forschung.

In Europa gibt es eine explizite Familienpolitik nur in Deutschland, Österreich und in Frankreich. Während die Ziele der französischen Familienpolitik eindeutig bevölkerungspolitischer Natur sind, formuliert das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (in Art. 6 GG) sie betont allgemein. In Bezug auf eine bevölkerungspolitische Begründung staatlicher Familienpolitik hat es in Deutschland nach 1945 lange Zeit große Zurückhaltung gegeben, und erst neuerdings werden mögliche Effekte Familien fördernder Politik auf die Geburtenhäufigkeit als explizite Begründung familienpolitischer Intervention genannt. Im aktuell erschienenen Familienreport des Familienministeriums wird direkt auf die Geburten fördernden Effekte aktueller familienpolitischer Maßnahmen, des Elterngelds oder des bedarfsgerechten Ausbaus der Kinderbetreuung, hingewiesen (vgl. *BMFSFJ* 2009). Familienpolitik des Bundes am Beginn des 21. Jahrhunderts ist pronatalistische Bevölkerungspolitik.

Die nationalen „Familienpolitikprofile“ der europäischen Staaten unterscheiden sich vor allem in den finanziellen Transfers zugunsten der Familien und in der Unterstützung der Erwerbstätigkeit der Mütter (vgl. zuerst *Gauthier* 1996). Die unterschiedlichen nationalen Politikprofile in Europa stellen nichts anderes dar, als in Institutionen und Gesetze geronnene ländertypische Leitbilder und kulturelle Orientierungsmuster eines „normalen“

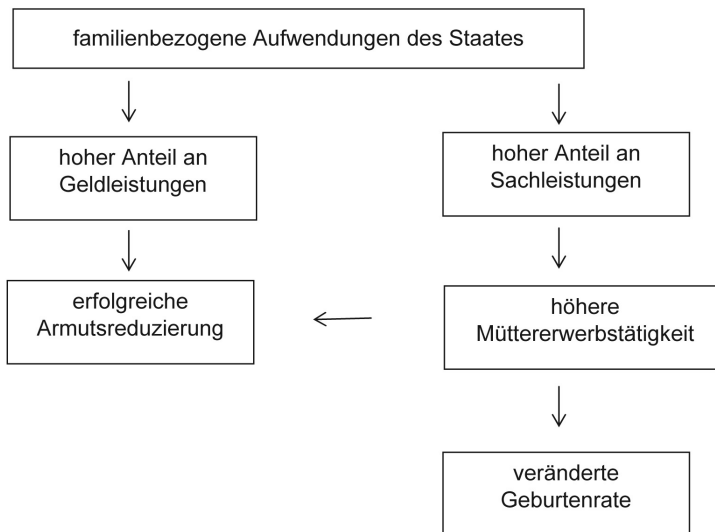
Familienlebens (dazu *Fux* 2002). Während das Politikprofil in den skandinavischen Ländern oder in Frankreich weitgehend problemlose Vereinbarkeit von Beruf und Familien verspricht, legt das „germanische“ (*Gauthier*) Profil der alten Bundesrepublik eine traditionelle Lebensführung nahe (*Huinink* 1997). Politikprofile formulieren gesellschaftliche Vorstellungen eines normalen Familienlebens. An diesen Leitbildern sowie den mit ihnen verbundenen typischen Gelegenheiten und Beschränkungen orientieren sich die biographischen Entscheidungen, die junge Menschen heute im Rahmen einer überall „individualisierten“ Lebensführung treffen. Der europäische Vergleich zeigt, dass eine (von den Wirkungen her gesehen) „moderne“ Familienpolitik, die besonders die Erwerbsbeteiligung beider Eltern ermöglicht, mit relativ hohen Geburtenzahlen einhergeht (vgl. *Strohmeier* 2002).

Charakteristisch für die Familienentwicklung in Deutschland und faktisch eine Erklärung für den Geburtenrückgang seit Mitte der 1960er Jahre ist ein zunehmendes Auseinanderfallen dieser institutionalisierten und in Gesetzen verankerten traditionellen Leitbilder eines „normalen“ Familienlebens und der zunehmend modernen Orientierungsmuster in den nachwachsenden (potentiellen) Elterngenerationen. Die einseitige Bevorzugung des Ernährermodells durch die deutsche Familienpolitik – trotz Bildungsexpansion, von der vor allem Frauen profitiert haben – hat den Geburtenrückgang mit erzeugt. Das Ernährermodell, das eine „traditionelle“ Ausrichtung auf Ehe und Kinder fördert und eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit – zumeist der Mütter – zumindest während der Kindererziehungszeiten sowie die Versorgung über einen Haupternährer in der Familie fordert, hatte in den letzten Jahrzehnten (insbesondere bei jungen Frauen) zunehmend an Akzeptanz verloren (vgl. zusammenfassend u.a. *Krüger* 2006). Der aktuell zu beobachtende Politikwechsel weg vom Ernährermodell, hin zu flexibleren und partnerschaftlicheren Modellen, wie wir sie etwa in den Niederlanden oder in Skandinavien beobachten, bedeutet eine späte Anpassung der institutionalisierten Leitbilder und Gesetze (Makroebene) an veränderte Lebensziele und kulturelle Orientierungsmuster in den relevanten Altersgruppen (Mikroebene).

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich gegenwärtig in der Familienpolitik auf allen Politikebenen ein neuer parteiübergreifender politischer Konsens für den Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung und vor allem für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ab. Unterstützung der Müttererwerbstätigkeit wird in diesem Zusammenhang auch als neuer „Königsweg“ zur Bekämpfung von Familienarmut betrachtet (vgl. Abbildung 1).

In diesem Wirkungsmodell werden komplexe Prozesse, die mehrere Ebenen involvieren, stark vereinfacht. Eine Rekonstruktion der Wirkungen (und der Wirkungsweise) familienpolitischer Intervention muss den Mehrebenencharakter ihres Wirkungsfeldes berücksichtigen (vgl. Abbildung 2). Denn gleichgültig, welche Gestaltungsabsichten die Familienpolitik mit Blick auf das Familienleben und die Leistungen der Familie verfolgt, es bedarf immer der Inanspruchnahme familienunterstützender Leistungen durch die Familien und der Umsetzung der durch sie bereitgestellten Ressourcen im Alltag der Familie, damit es zu den von der Politik intendierten, möglicherweise aber auch zu anderen, ungeplanten „Effekten“ kommt.

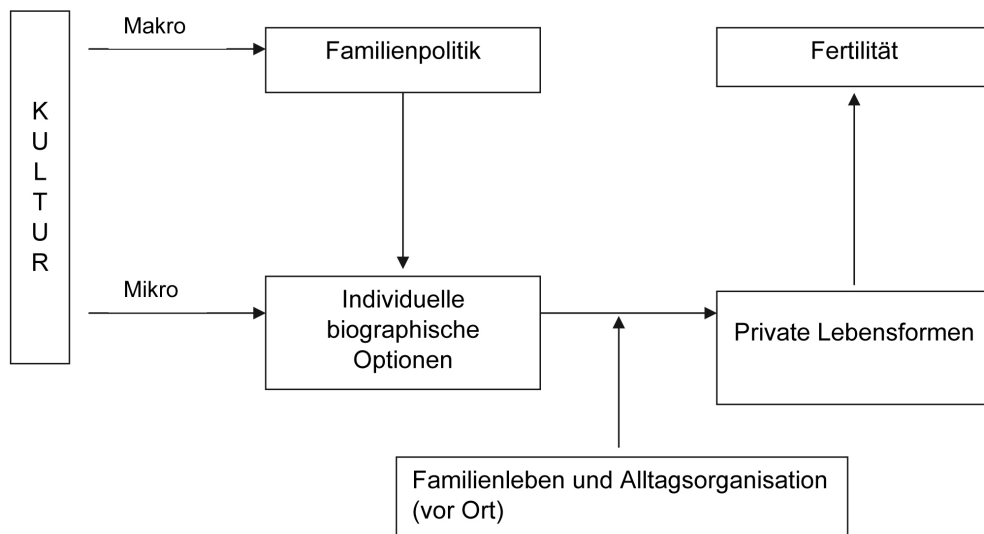
Abbildung 1: Wirkungsschema familienbezogener Aufwendungen des Staates aus der Sicht des zuständigen Bundesministeriums



Quelle: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009): Familienreport 2009. Leistungen, Wirkungen, Trends. Berlin. S. 9.

Familienpolitik gestaltet die Entscheidungsumwelt biografischer familienbezogener Entscheidungen von Menschen in unterschiedlichen Lebensaltern. Sie setzt „Parameter“, die die Akteure in einer „entfalteten Sozialpolitik“ (Achingner 1958) als stabil und quasi unveränderlich wahrnehmen und ihren Entscheidungen, die stets langfristige Bindungen einschließen, zu Grunde legen. Bertram verweist daher zu Recht darauf, dass Familienpolitik „auch die Lebenszeit als ein wesentliches Gestaltungselement von aktiver und nachhaltiger Familienpolitik“ (Bertram 2009, S. 129) begreifen muss. Während das „amtliche“ Wirkungsmodell in Abbildung 1 direkte kausale Abhängigkeiten von familienpolitischen Leistungen und Geburtenzahlen behauptet, gehen wir davon aus, dass solche „Effekte“ als makrostrukturelle Wirkungen der Familienpolitik nur in indirekter Weise – gebrochen durch individuelle Entscheidungen von Frauen und Männern und als deren im Prinzip nicht planbares kollektives Ergebnis – hergestellt werden. Der hohe Anteil lebenslang kinderlos bleibender hochqualifizierter Frauen in Deutschland ist ein ungeplanter „Effekt“ einer Optionen erweiternden Bildungspolitik und einer sie gleichzeitig einschränkenden traditionellen Familienpolitik. In jedem Fall sind einfache und kurze Wirkungsketten eher unwahrscheinlich. Das Modell in Abbildung 2 verzichtet deshalb auf eine kausale Verknüpfung von staatlicher Familienpolitik und Geburtenhäufigkeit (Fertilität).

Abbildung 2: Mehrebenenmodell der Wirkungsweise familienbezogener Aufwendungen



Der Natur der tatsächlich bestehenden Beziehungen angemessen ist ein Mehrebenenmodell, in dem makrosoziale, ökonomische oder politische Strukturveränderungen „oben“ auf die Entwicklung und den Alltag von Familien als Akteuren „unten“ nicht direkt, sondern vermittelt über die Veränderung des Entscheidungsumfelds der Akteure wirken. Sie verändern die Rahmenbedingungen autonomer und für sich rationaler Entscheidungen, die individuelle Akteure für ihr Leben treffen. Eine Geburtenrate ist nichts anderes als das ungeplante, aggregierte Ergebnis dieser Entscheidungen. Staatliche Familienpolitik (auf der Makroebene) macht unterschiedliche biografische Optionen unterschiedlich attraktiv für individuelle Akteure. Das „Gelingen“ solcher Entscheidungen (z.B. mehrere Kinder zu haben und erwerbstätig zu bleiben) hängt jedoch entscheidend von den örtlichen Bedingungen des Familienlebens und der Alltagsorganisation ab.

Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen (Makro-, Mikroebene) handeln jeweils in ihrer eigenen Handlungslogik und entlang eigener Zeitskalen. Niemand bekommt ein Kind, weil es als Beitragszahler für die Rente gebraucht wird oder weil es dafür mehr Kindergeld oder Elterngeld geben wird. Auf der Mikroebene geht es um biografische Entscheidungen mit lebenslanger Bindungswirkung, die vor dem Hintergrund der gegebenen Gelegenheiten und Beschränkungen im Lebensumfeld der Menschen getroffen werden.

Auf den „oberen Etagen“ eines Mehrebenensystems reagieren (korporative) Akteure auf Veränderungen „unten“ häufig spät oder überhaupt nicht. Nur so wird es erklärlich, dass die Familien- und Sozialpolitik in der Bundesrepublik erst Ende der 1990er Jahre – in einer Zeit, in der Nicht-Handeln hätte Wahl entscheidend werden können – in später Beunruhigung den bereits 25 Jahre zuvor abgeschlossenen Geburtenrückgang zur Kenntnis genommen hat.

Die Gestaltung des Entscheidungsumfeldes autonomer Akteure mit dem Ziel der Steigerung der Attraktivität der bislang als eher belastet wahrgenommenen Option „Familie“ erscheint als die aussichtsreichste Strategie, um die von der Politik beabsichtigten

Wirkungen zu erreichen. Allerdings zeigt der internationale Vergleich (etwa das Beispiel der Niederlande in den 1990er Jahren, vgl. *Strohmeier* 2002), dass man dafür einen langen Atem braucht, der die Zeit einer Legislaturperiode deutlich übersteigen wird. Instrumente einer auf die Verbesserung der Lebenslage der Familien abzielenden örtlichen Familienpolitik wären nach diesem Modell vermutlich die „bevölkerungspolitisch“ (langfristig) wirksamsten, weil zwischen Angebot, Nachfrage und „Wirkung“ die kürzesten Wirkungsketten liegen.

Im Rahmen einer Studie für das nordrhein-westfälische Familienministerium im Jahr 2005 (vgl. *MGsFF* 2005, S.85f.) haben wir eine Reihe ausgewiesener Expertinnen und Experten der deutschen Familienforschung danach gefragt, was sie als Ziele bzw. Aufgaben einer effektiven Familienpolitik in Deutschland ansehen. Die meisten der im Folgenden genannten Ziele wären Aufgaben der örtlichen Ebene:

- Familienpolitik soll die Teilhabechancen aller Familienmitglieder stärken anstatt bestehende Benachteiligungen, insbesondere von Frauen, zu verfestigen.
- Familienpolitik soll Eigenarten der Lebensformen, z.B. bei Alleinerziehenden oder kinderreichen Familien, aber auch Besonderheiten der Lebensführung, z.B. bei Migranten, berücksichtigen und zugleich den sozialräumlichen Kontext des Familienlebens gestalten.
- Ökologische Interventionsformen (das sind Dienstleistungen vor Ort) sollen gegenüber ökonomischen (direkten und indirekten materiellen Transfers) deutlich an Gewicht gewinnen. Das bedeutet einen Perspektivenwechsel, denn bislang haben ökonomische Interventionen in der deutschen Familienpolitik dominiert. Damit wird zugleich eine Perspektiverweiterung gefordert, denn auch Pflege und Unterstützung älterer Menschen ist Familienarbeit.
- Dem strukturellen Armutsrisiko der Familien in Deutschland muss deutlich entgegengewirkt werden. Hierfür braucht es auch künftig ökonomische Interventionen, die aber nicht wie bislang einseitige geschlechtsbezogene Anreize setzen sollten (wie derzeit das Ehegattensplitting).
- Die Orientierung von Familienpolitik an quantitativen demographischen Zielen soll einer stärker an der qualitativen Nachwuchssicherung und der Qualität der Familienbeziehungen orientierten Familienpolitik weichen. Hierzu zählen auch die öffentliche Thematisierung von Partnerschafts- und Eheproblemen, familialer Gewalt oder Erziehungsproblemen und der Aufbau von diesbezüglichen Unterstützungssystemen.
- Die in Deutschland immer noch starke Bindung zwischen sozialer Herkunft und Lebens- und Bildungschancen muss gelockert werden. Dies soll vornehmlich durch eine stärkere Förderung der Kinder im vorschulischen und schulischen Bereich geschehen, die aber die Eltern und die spezifischen Lebenskontexte der Kinder einbeziehen muss.
- Familienpolitik soll Unterstützung bieten, die Familien vom alltäglichen Erziehungsdruck, den sozial bedingten Überlastungsrisiken und von Alltags- und Zeitstress entlastet.

Diese Ziele bzw. die damit angesprochenen Zuständigkeiten ressortieren nicht alle unter „Familienpolitik“. Im wirkungsanalytischen Politikverständnis ist Familienpolitik Querschnittspolitik, die Bildungspolitik und andere Bereiche der Sozialpolitik als Investitionen in eine überlastete Lebensform, die gesellschaftlich unverzichtbare Leistungen erbringt, mit umfasst.

3. Herausforderungen örtlicher Familienpolitik

Worin bestehen die spezifischen Aufgaben der örtlichen Ebene? Mit dem Attribut „örtlich“ beziehungsweise „lokal“ wollen wir ausdrücken, dass nicht allein die politische Gemeinde zuständig ist, sondern dass örtliche Familienpolitik auch andere Akteure der Ortsgesellschaft, zum Beispiel Unternehmen, Kirchen, Vereine und Verbände, betrifft.

Der Bielefelder Soziologe *Franz-Xaver Kaufmann* (2007) hat vor etwas mehr als einem Jahrzehnt fünf „Herausforderungen“ des Sozialstaats beschrieben: Er unterscheidet eine ökonomische (1), eine demographische (2), eine soziale (3), eine kulturelle (4) und eine internationale (5) Herausforderung der deutschen Sozialpolitik am Ende des 20. Jahrhunderts (*Kaufmann* 1997). Die Krise der öffentlichen Finanzen (1), der Geburtenrückgang und die Alterung der Bevölkerung (2), als „krisenhaft“ empfundene Entwicklungen im Verhältnis der Generationen und in der Familie (3), das Schwinden sozialer und politischer Partizipation (4), die Probleme einer geregelten Zuwanderung und der Integration von Einwanderern (5) sind auch die Herausforderungen und zentralen Themen der örtlichen Politik:

1. Die *ökonomische* Herausforderung der Kommunen benennt die Restriktionen, die den Städten und Gemeinden die Bewältigung der anderen vier Herausforderungen nicht leicht machen. Sie besteht in der Krise der öffentlichen Finanzen und in der zunehmenden Belastung der Kommunen durch Problemverschiebungen von der Bund-Länder-Ebene.
2. Die *demographische* Herausforderung beschreibt die schnellen Veränderungen von Humanpotenzialen infolge des Geburtenrückgangs und der Alterung der Bevölkerung sowie der Verschiebungen im Generationenverhältnis, die auf der örtlichen Ebene auch die informellen Solidarpotenziale verändern. So führt die demographische Entwicklung in den Gemeinden zu einer absehbaren Überlastung der so genannten „mittleren Generation“ in den Familien, auf deren unentgeltliche Dienste sich die kommunale Sozialpolitik bislang selbstverständlich verlassen hat.
3. Die *soziale* Herausforderung der Städte und Gemeinden besteht zum einen im Wandel der traditionellen Lebensformen, in erster Linie der Familie und der Nachbarschaft. Zum anderen im Schwinden sozialer Solidarität und Integration unter Bedingungen einer zunehmenden Familienarmut, die die Entwicklungschancen und Lebensperspektiven der nachwachsenden Generation negativ beeinflussen. Das betrifft vor allem die unteren Sozialschichten, in denen Familien- und Nachbarschaftsnetzwerke mit wachsender Perspektivlosigkeit und sozialer Exklusion immer mehr ausdünnen.
4. Die *kulturelle* Herausforderung der Städte liegt im Schwinden sozialer Integration und lokaler Identifikation der Bürger in der Ortsgesellschaft. Sie zeigt sich u.a. im Rückgang lokalpolitischer und sozialer Partizipation und verbreitetem Gestaltungspessimismus. In den Armutsvierteln der Städte und in den Stadtteilen mit den höchsten Migrantenanteilen sind in der Kommunalpolitik faktisch nicht mehr repräsentierte „demokratiefreie Zonen“ entstanden, in denen nur eine Minorität von einem Zehntel der erwachsenen Bevölkerung am politischen Leben partizipiert.
5. Die *internationale* Herausforderung schließlich stellt die Aufgabe der Integration einer wachsenden Zahl von Menschen mit Migrationshintergrund unter Bedingungen zunehmender kleinräumiger Segregation nach Nationalitäten, Lebenslagen und -formen.

Diese fünf Herausforderungen der örtlichen Sozial- und Familienpolitik sind in hohem Maße interdependent. In den Städten und Gemeinden wird diese Interdependenz sichtbar in der Segregation der Wohnbevölkerung mit einer Tendenz zur Entstehung verfestigter mehrdimensionaler Problemlagen in besonders benachteiligten Stadtteilen, die es in praktisch jeder Stadt bzw. Gemeinde gibt.

Eine nachhaltige Familienpolitik in den Städten (und Gemeinden) wird sich deshalb nicht mit der Sicherung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie begnügen können, wie sie derzeit auf der Bundesebene als Mittel der Wahl propagiert wird, sie wird immer auch Migrations- und Integrationspolitik und zugleich eine Politik zur Bekämpfung der (Familien-)Armut sowie zum Ausgleich der Folgen und der Vererbung von Armut sein müssen. In den Städten des Ruhrgebiets beispielsweise besteht, wie in anderen großen deutschen Städten, eine besonders große Nachfrage nach familienpolitischen Leistungen und Diensten zur Bekämpfung der Bedingungen, Folgen und der Vererbung von Armut sowie zur Sicherung von Zukunftschancen von Kindern insbesondere aus ärmeren Familien.

Vor diesem Hintergrund greifen die aktuellen familienpolitischen Debatten mit der Absicht, den Trend sinkender Geburtenzahlen (vor allem der mittleren und oberen Schichten) umzukehren, zu kurz. Heute konzentriert sich der Blick deutlich auf die Probleme der Mittelschichtfamilien: Elterngeld und „Vätermonate“ mögen für die (deutschen) Mittelschichten zwar Anreize zur Überwindung der hohen Schwelle zum ersten Kind sein. Im Armutsmilieu der sozialen Unterschichten oder in Migrantenfamilien hingegen sind nicht zu wenige Kinder das Problem, sondern die Bedingungen, unter denen die (häufig vielen) Kinder dort aufwachsen sowie ihre schlechten Zukunftsperspektiven. Dazu zählen zum Beispiel Bildungsarmut und schlechte Gesundheit (vgl. *Strohmeier/Amonn/Kersting* 2008, *Terpoorten* 2007).

Für die Eltern in den Vierteln der sozialen „Unterschichten“ ist – anders als in der „Mittelschicht“ – nicht die Vereinbarkeit von Familie und Beruf der Engpass ihres Familienalltags, vielmehr fehlt es hier oft an Arbeitsplätzen und/oder an der nötigen Qualifikation.

4. Warum örtliche Familienpolitik?

Die Struktur der Familien und ihr Alltag werden nicht nur durch die „opportunities“ (z.B. Kinderbetreuungsangebote) und „constraints“ (z.B. schlechte Vereinbarkeit von Familie und Beruf) beeinflusst, denen die Akteure in ihrem Entscheidungsumfeld und in ihrer Lebenslage (z.B. in Gestalt fehlender ökonomischer Ressourcen) unterliegen. Von erheblicher Bedeutung, die freilich noch nicht gut erforscht ist, sind auch kulturelle Orientierungen und die Einbindung der Akteure in soziale Milieus und Netzwerkbeziehungen „vor Ort“. Wir beobachten orts- und milieuspezifische kulturelle Selbstverständlichkeiten bzw. fraglos geteilte kollektive kulturelle Orientierungen zur Lebensgestaltung und zur Arbeitsteilung von Männern und Frauen. In einem Städtevergleich der Familienformen in Abhängigkeit vom Bildungsniveau zeigt *Strohmeier* (2007), dass in der wohlhabenden Stadt Neuss im „Speckgürtel“ von Düsseldorf die meisten hoch gebildeten Eltern in „double career“-Familien leben, während in der Ruhrgebietstadt Gelsenkirchen die Mehrheit der Eltern mit dem höchsten Bildungsniveau in Hausfrauenfamilien lebt, in denen nur ein Elternteil, in der Regel der Vater, erwerbstätig ist. Dabei ist die Kinderbetreuung in Gelsenkirchen nicht schlechter als in Neuss. Gleichzeitig wird gezeigt, dass in Gelsenkirchen die meisten allein erziehenden Mütter gering qualifiziert und nicht er-

werbstätig sind, während im bürgerlichen Neuss die Mehrheit der Alleinerziehenden erwerbstätig ist und besser gebildet ist als in der Ruhrgebietstadt. Neben kulturellen Milieus gibt es also auch Effekte der Sozialstruktur und des Arbeitsmarktes.

Lebensentscheidungen hängen also von den örtlichen Lebensbedingungen ab, in denen Familien leben und Kinder aufwachsen. Eine von den Wirkungen her gesehene örtliche Familienpolitik sollte sich deshalb vorrangig auf das teils räumlich eher überschaubare Gebiet der Bedingungen der Alltagsorganisation der Familien beziehen. Andererseits sind biografische Optionen auch kulturell geformt. Ein Politikwechsel wie er sich gegenwärtig abzeichnet und wie ihn die Niederlande Anfang der 1990er Jahre erlebt haben (*Strohmeier* 2002, *Kuijsten/Schulze* 1997), muss mit einer längeren Periode der Transformation recht nachhaltiger traditioneller Orientierungen rechnen.

Der „demographische Wandel“, Geburtenrückgang, Alterung und strukturelle Veränderungen des Familiensektors einschließlich der kulturellen Wandlungen sozialer Milieus haben in den Städten und in ihrem Umland sehr unterschiedliche Verläufe genommen. In den Städten im Ballungskern und in den Gemeinden am Ballungsrand gibt es heute verschiedene Bevölkerungs- und Familienstrukturen und Familienwelten mit unterschiedlichen familienpolitischen Bedarfen und Problemlagen (vgl. *Strohmeier/Schultz/Wunderlich* 2009). Dabei sind in den meisten deutschen Großstädten in den letzten Jahrzehnten vergleichbare Entwicklungen zu beobachten: Die Bevölkerung innerhalb der Stadtgrenzen ist geschrumpft, gleichzeitig sind die Städte über ihre Grenzen hinaus ins Umland gewachsen. In diesem Prozess der „Suburbanisierung“ haben vor allem die Familien der Mittelschicht auf der Suche nach einem „grünen“ Wohnumfeld die Ballungsräume verlassen und sich am Ballungsrand und im Umland angesiedelt. Die suburbanen Randlagen der Großstädte sowie die Umlandgemeinden sind zur „Familienzone“ der bürgerlichen deutschen Mittelschichtfamilien geworden. Im Ballungsraum hingegen sind die Anteile der Familien an den Haushalten und der Kinder und Jugendlichen in der Bevölkerung geschrumpft. So machen Haushalte mit minderjährigen Kindern heute bundesweit in den meisten Großstädten nur noch Anteile von ca. einem Fünftel der Haushalte aus. Von diesen wenigen Familienhaushalten aber ist ein großer Teil sozial und ökonomisch benachteiligt: Es sind häufig die von Armut und Arbeitslosigkeit bedrohten oder betroffenen Familien, die im Ballungsraum zurückbleiben, darunter vor allem Familien mit Migrationshintergrund sowie Alleinerziehende (vgl. *Strohmeier/Schultz/Wunderlich* 2009). Solche unterschiedlichen Familienmilieus werden durch innerstädtische Segregationsprozesse, die ursprünglich durch den Wohnungsmarkt bedingt sind, aber durch die Wohnungspolitik der vergangenen Jahrzehnte noch verstärkt werden (vgl. *Strohmeier/Alic* 2006), auch (klein-)räumig abgebildet. Arme und wohlhabende Familien in der Stadt sind typischerweise jeweils Nachbarn von Ihresgleichen.

Die Kenntnis darüber, welche Familien mit welchen Bedarfen in welchen Kommunen und welchem Stadtteilen leben, ist daher eine wichtige Voraussetzung für die Gestaltung einer passgenauen örtlichen Familienpolitik, die eine Verbesserung der Lebensbedingungen von Familien anstrebt. Aber zwischen dem, was Familien für eine bessere Organisierbarkeit des Alltags brauchen, und dem, was ihnen durch örtliche Familienpolitik angeboten bzw. zugestimmt wird, gibt es in der Regel nur wenig Abstimmung.

Unter der Bedingung knapper kommunaler Finanzen („ökonomische Herausforderung“) bedarf es zudem möglichst guter Informationen über die innerstädtischen Disparitäten des Familienlebens (Familienformen, Lebenslagen, Familienalltag, Bedarfe bezüglich familienfreundlicher Rahmenbedingungen), um knappe Mittel effizient und effektiv

einsetzen zu können. Eine Lösung des Informationsproblems bietet kommunale Familienberichterstattung als dauerhaftes Diagnoseinstrument, das zugleich eine Evaluation familienpolitischen Handelns und (weil öffentlich!) die Legitimation politischer Entscheidungen erleichtert. Eine zusätzliche Schwierigkeit besteht darin, Familienpolitik „vor Ort“ nachhaltig auszurichten.

5. Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Familienpolitik

Noch vor einem Jahrzehnt hätten sich die meisten Bürgermeister in Deutschland nicht als „Familienpolitiker“ verstanden. Erst in dem Maße, in dem der demographische Wandel auf die kommunalpolitische Agenda gelangt ist, hat eine allmähliche Neuorientierung stattgefunden. Wichtige Rahmenbedingungen kommunaler Familienpolitik sind rechtlich festgelegt. In der Unterscheidung zu örtlicher Familienpolitik sprechen wir bei kommunaler Familienpolitik von familienpolitischen Aktivitäten der Kommune bzw. der kommunalen Verwaltung. Der gesetzliche Rahmen für kommunale Familienpolitik ist durch Regelungen auf Bundes- und Landesebene relativ eng gesteckt. Allgemein wird bei den Aufgaben der kommunalen Sozial- und Familienpolitik zwischen Aufgaben im übertragenen und im eigenen Wirkungsbereich der Städte und Kreise unterschieden (Tabelle 1).

Der Bereich der Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich besteht aus Auftragsangelegenheiten, zu denen die Kommunen gesetzlich verpflichtet sind und bei denen die Bundesebene ein unbeschränktes Weisungsrecht hinsichtlich der Durchführung besitzt (hier hat die Bundesebene die Rechts- und Fachaufsicht). Zudem gibt es Pflichtaufgaben, zu deren Wahrnehmung die Kommunen gesetzlich verpflichtet sind und auf deren Durchführung der Staat in einem gesetzlich vorgesehenen Rahmen Einfluss nehmen kann (hier besitzt der Staat ein Sonderaufsichtsrecht).

Die Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich der Kommunen und Kreise werden differenziert in pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten. Bei beiden Wirkungsbereichen hat der Staat nur die Rechtsaufsicht. Im Gegensatz zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, zu denen die Kommune gesetzlich verpflichtet ist, deren konkrete Durchführung aber in ihrem Ermessen liegt, handelt es sich bei den freien Selbstverwaltungsaufgaben um Aufgaben, bei denen nicht nur die Art der Durchführung im Ermessen der Kommune liegt, sondern auch die Frage, ob sie überhaupt durchgeführt werden (vgl. *Naßmacher/Naßmacher 2007*).

Tabelle 1: Aufgaben der Kommunen mit Familienbezug

Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich		Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich	
Auftragsangelegenheiten	Pflichtaufgaben	Pflichtige Selbstverwaltungsaangelegenheiten;	Freiwillige Selbstverwaltungsaangelegenheiten;
– Bauaufsicht	– Grundsicherung bei Erwerbsminderung und im Alter	– Kinderbetreuungsangebote	– Förderung familiengerechten Wohnens
– Melderecht etc.	– Jugendhilfe	– Beratungsangebote etc.	– familiengerechte Ausgestaltung der kommunalen Infrastruktur
	– kommunale Leistungen nach dem SGB II etc.		– Kommunale Familienberichterstattung etc.

Eigene Zusammenstellung.

Der Schwerpunkt kommunaler Familienpolitik liegt in der Ausführung von Pflichtaufgaben im übertragenen Wirkungsbereich (Kinder- und Jugendhilfe, Grundsicherung, kommunale Leistungen nach dem SGB II etc.) und in der Bereitstellung Familien unterstützender sowie Familien ergänzender Angebote im Rahmen der pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten, welche vornehmlich Betreuungs- und Beratungsangebote (Kinderbetreuungsplätze, Erziehungsberatung) sind. Die Zuständigkeit konzentriert sich für diese Aufgabenbereiche in der Regel bei den Jugend- und Sozialämtern, was nicht zuletzt auf die rechtlichen Grundlagen (Sozial- und Jugendhilfegesetz) zurückzuführen ist.

Darüber hinaus besteht aber die Möglichkeit, aus eigenem Antrieb Maßnahmen zu ergreifen und nach eigenem Ermessen zu gestalten. Streng genommen kann erst mit der Wahrnehmung dieser freiwilligen Leistungen von aktiv gestaltender kommunaler Familienpolitik gesprochen werden.

Für viele Städte und Gemeinden stellt sich jedoch die Frage, welche Möglichkeiten sie überhaupt haben, um familienfreundliche Rahmenbedingungen vor Ort zu gestalten. Nach *Kaufmann* können über sozial- bzw. familienpolitische Interventionsformen vier Typen sozialpolitisch anzustrebender Wirkungen erreicht werden: die Verbesserung des rechtlichen Status, die Vermehrung verfügbarer Ressourcen, die Verbesserung der Gelegenheitsstrukturen und die Verbesserung der Handlungskompetenzen (*Kaufmann* 2005: 87f.).

Tabelle 2: Soziale Teilhabe und sozial- bzw. familienpolitische Interventionsformen

Dimensionen sozialer Teilhabe	Status	Ressourcen	Gelegenheiten	Kompetenzen
Sozial- und familienpolitische Güter	Rechtsansprüche	Geldleistungen	Infrastrukturelle Einrichtungen	Kompetenzen
Interventionsformen	rechtliche	ökonomische	ökologische	pädagogische

Eigene Zusammenstellung nach *Kaufmann* 2005.

Die Möglichkeiten kommunaler Familienpolitik konzentrieren sich derzeit auf ökologische Interventionen (Kinderbetreuung mit flexiblen Öffnungszeiten, Beratungsangebote, Frühwarnsysteme, Stadtteilkonzepte) und pädagogische Interventionen (Familienbildung, Gesundheitsprävention usw.). Zum Teil werden aber auch ökonomische Interventionsformen verfolgt, beispielsweise mit einem Familienpass oder der Bereitstellung kostengünstiger Bauflächen für Familien oder Baudarlehen. Die Handlungsmöglichkeiten in diesem Bereich sind aber sehr begrenzt und liegen faktisch ausschließlich in der Kompetenz des Bundes und der Länder, im Bereich der rechtlichen Interventionsform sogar ausschließlich. Vor dem Hintergrund hoher Kosten für die Bereiche kommunaler Pflichtaufgaben und der prekären Finanzlage der öffentlichen Haushalte in den meisten Städten und Gemeinden sind die faktischen Handlungsmöglichkeiten im Bereich freiwilliger familienpolitischer Leistungen heute recht begrenzt.

Auf der anderen Seite aber ist kommunale Familienpolitik nicht allein eine Frage der vorhandenen Mittel. Eine neuere Studie der *Bertelsmann Stiftung* (2008) zeigt, dass arme Städte (hier Gelsenkirchen) und wohlhabende Städte (hier Ulm) sich hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung ihrer örtlichen Familienpolitik nicht signifikant unterscheiden. Familienpolitisches Handeln der Kommunen ist immer auch eine Frage der politischen Prioritäten und entsprechend der Prioritäten bindet örtliche Familienpolitik in den Kom-

munen andere Akteure (Wirtschaft, Verbände, Zivilgesellschaft) wirkungsvoll mit ein. Unter der Bedingung knapper Mittel sind die Kommunen vermehrt Initiatoren, Motivatoren und Moderatoren familienpolitischer Aktivitäten unterschiedlicher Akteure. Dafür freilich müssen Strukturen geschaffen werden.

6. Themen und Handlungsansätze örtlicher Familienpolitik

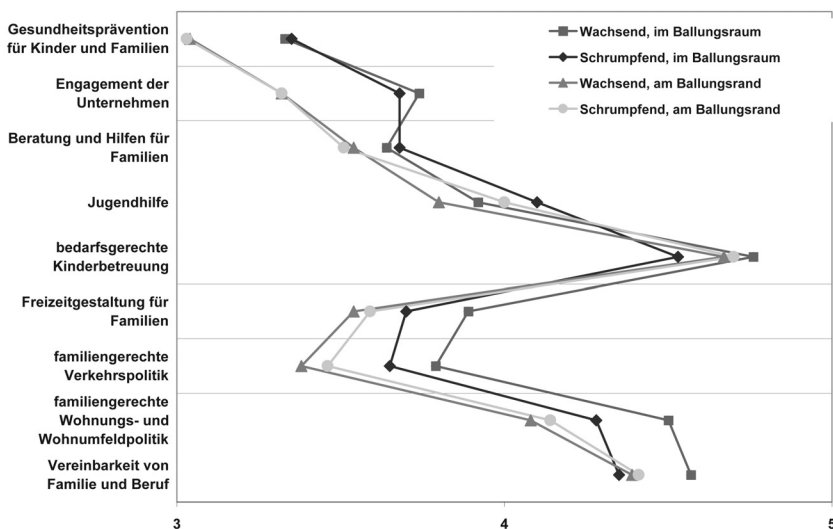
In unterschiedlichen sozialräumlichen Kontexten ein und derselben Stadt stehen unterschiedliche familienpolitische Themen im Vordergrund, die unterschiedliche Lösungen erfordern. In jeder Stadt gibt es Teilräume, in denen die in der bundespolitischen Diskussion im Vordergrund stehende Schwierigkeit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf eben nicht der bedeutendste Engpass in den Lebenslagen der Familien ist. Hier mögen Einkommensarmut, Bildungsarmut und Arbeitslosigkeit oder Probleme des Wohnumfeldes im Vordergrund stehen. Informationsinstrumente, wie der Familienatlas der Bundesregierung (*BMFSFJ* 2007), übersehen solche kleinräumigen Besonderheiten. Entsprechend gibt es bislang auf der kommunalen Ebene nur eine geringe Spezifizierung der familienpolitischen Aktivitäten. Deutlich wird dies z.B. anhand der Ergebnisse einer bundesweit repräsentativen Bürgermeisterbefragung in Städten mit 5.000 und mehr Einwohnern durch die Bertelsmannstiftung aus dem Jahr 2005 (vgl. *Bertelsmann Stiftung* 2005).

In der Befragung wurden die Städte gebeten, die Wichtigkeit von Aspekten einer modernen Familienpolitik auf einer Skala von 1 „weniger wichtig“ bis 5 „sehr wichtig“ zu bewerten (Abbildung 3). In die Auswertung sind Städte mit ausgesprochen differenzierten Ausgangslagen eingegangen. Wir vergleichen lediglich vier Städtetypen: schrumpfende und wachsende Städte im Ballungsraum sowie am Ballungsrand. Die Antwortmuster unterscheiden sich kaum. Es gibt keine Unterschiede in der Gewichtung zwischen schrumpfenden und wachsenden Städten und lediglich minimale Unterschiede in der Gewichtung zwischen Ballungsrand und Ballungskern. Die Antwortmuster folgen durchweg dem aktuellen bundesweiten familienpolitischen Konsens, der der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie dem Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung Priorität gibt. Andere Aspekte der Familienpolitik werden in ihrer Bedeutung niedriger gewichtet. Die Spezifika der Lebenslagen der Familien in den unterschiedlichen Städtetypen (eher Mittelschicht am Ballungsrand und Unterschicht im Ballungskern) kommen hier ebenso wenig zum Tragen wie die innerstädtischen Differenzierungen der Lebenslagen von Familien und die Segregationstendenzen in den Städten. Grenzüberschreitende Verflechtungen von Entwicklungsprozessen und sozialen Problemlagen in Ballungsräumen werden nicht als Problem wahrgenommen. Vielmehr greifen die Verantwortlichen in den Städten vor dem Hintergrund sehr unterschiedlicher örtlicher Herausforderungen überall zum gleichen Standardrepertoire familienpolitischer Intervention (wie in Abbildung 1 beschrieben).

Dieses Interventionsmodell wird getragen von der Hoffnung auf mehr Kinder in den Familien und will die Reduktion der hohen Kinderlosigkeit durch eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch einen erheblichen Ausbau der Kinderbetreuung erreichen. Diese starke Fokussierung der Familienpolitik, die gegenwärtig auf allen Politikebenen zu beobachten ist, konzentriert sich auf die Probleme der mittleren und oberen sozialen Schichten. Tatsächlich aber sind die Betreuungskennziffern im Ballungskern des Ruhrgebiets beispielsweise fast überall deutlich besser als im Umland, dennoch sind im

Revier die Geburtenzahlen und der Anteil der Kinder an der Gesamtbevölkerung deutlich niedriger als im Umland, wo die Versorgung mit Kindergartenplätzen vielfach deutlich schlechter ist (vgl. ausführlich *Strohmeier* 2008). Die deutschen Mittelschichtfamilien verlassen hier weiterhin den Ballungskern und ziehen vor allem wegen der Wohnumfeldqualität in das angrenzende Münsterland, wobei Engpässe in der Kinderbetreuung in Kauf genommen werden. Familiengerechtigkeit und eine „moderne“ Familienpolitik erschöpfen sich demnach nicht im Ausbau von Kinderbetreuung.

Abbildung 3: Wichtigkeit von Aspekten einer modernen Familienpolitik im Urteil deutscher Bürgermeister/innen (bundesweit)

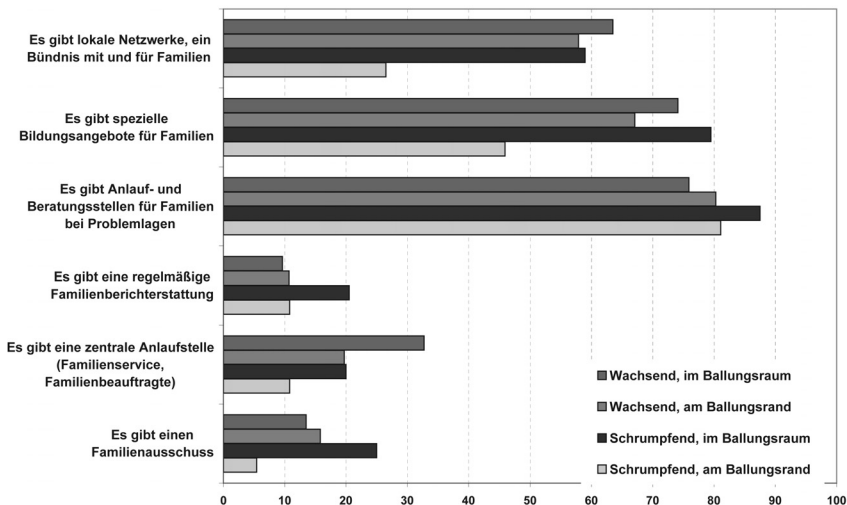


Mittelwerte: 1 weniger wichtig bis 5 sehr wichtig, nur Städte am Ballungsrand und in Ballungsraum. Um die nur geringen Unterschiede zwischen den betrachteten Städtegruppen sichtbar zu machen wurde nur die Skalenbreite von 3 bis 5 abgebildet.

Datenbasis: Bürgermeisterbefragung 2005 – Repräsentative schriftliche Befragung der Bertelsmannstiftung von Kommunen in Deutschland über 5.000 Einwohner.

Ebenso wie bei den Themen gibt es auch bei den existierenden kinder- und familienpolitischen Angeboten nur wenige signifikante Unterschiede zwischen den Städten (Abbildung 4). Nur schrumpfende Städte am Ballungsrand, die insgesamt ein deutlich niedrigeres Angebotsspektrum erkennen lassen, bilden eine Ausnahme. Von den Städten der drei anderen Städtegruppen werden am häufigsten Anlauf- und Beratungsstellen für Familien bei Problemlagen genannt, die zum Katalog der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen gehören. Ein weiteres häufiges Aktivitätsfeld sind spezielle Bildungsangebote für Familien, die zum Teil ebenfalls zum Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben gehören. Diese beiden Bereiche kann man als traditionelle Handlungsfelder kommunaler Familienpolitik einordnen.

Abbildung 4: Kinder- und familienpolitische Angebote in den Städten (bundesweit)



Nur Städte im Ballungsraum und am Ballungsrand.

Datenbasis: Bürgermeisterbefragung 2005 – Repräsentative schriftliche Befragung der Bertelsmannstiftung von Kommunen in Deutschland über 5.000 Einwohner.

Ein wichtiger Bestandteil örtlicher Familienpolitik, d.h. einer Familienpolitik, die über kommunale Aufgaben hinausgeht und bei der die Lokalität der Leistungserbringung im Vordergrund steht, sind lokale Netzwerke bzw. lokale Bündnisse für Familien. Diese haben sich sowohl in den wachsenden Städten als auch in den schrumpfenden Städten im Ballungsraum etabliert. Ausgesprochen selten findet man hingegen zentrale Anlaufstellen für Familien. Eine örtliche Familienberichterstattung ist (noch) die Ausnahme. Zuständigkeiten für Familie in Politik und Verwaltung („Familienausschuss“) sind weiterhin überwiegend über verschiedene Ressorts verteilt.

Obwohl es in immer mehr Städten und Gemeinden lokale Bündnisse für Familie gibt, sind deren Effektivität (über den bloßen PR-Effekt hinaus; vgl. *Strohmeier/Amonn/Wunderlich* 2005) und Nachhaltigkeit jedoch nach wie vor problematisch. Verbindliche Strukturveränderungen (in Form von zentralen Anlaufstellen für Familien in der Verwaltung oder politischen Zuständigkeiten in Form von Ausschüssen) bilden ebenfalls die Ausnahme. Die lokalen Bündnisse sind für viele Kommunen – in der Regel sind die kommunale Verwaltung und kommunale Politik die „Träger“ dieser Bündnisse – eine Möglichkeit, mit einem vergleichsweise geringen Aufwand eine große Außenwirkung zu erzielen, also zu signalisieren, dass das Thema Familie ernst genommen wird. Strukturelle Veränderungen hingegen, die direkt in den Familienalltag wirken bzw. die seine Rahmenbedingungen effektiv beeinflussen, sind demgegenüber deutlich aufwändiger und kostenintensiver.

7. Örtliche Familienpolitik als prozessorientierte Querschnittsaufgabe

Bisher haben wir skizziert, dass es sich bei Familienpolitik um ein Politikfeld handelt, das aus sachlichen Gründen auf der lokalen Ebene ansetzen muss. Darüber hinaus haben wir gezeigt, dass es sich um eine Politik handelt, die komplexe (und schwierig vorhersehbare) Wirkungszusammenhänge berücksichtigen muss und die zudem durch zersplitterte vertikale (Bund, Länder, Kommunen) und horizontale (Dezernate, Ämter) Zuständigkeiten geprägt ist. Was können vor diesem Hintergrund Eckpunkte einer nachhaltigen Familienpolitik „vor Ort“ sein?

Die eine Familienpolitik für alle Familien gibt es nicht!

Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist, dass Familienpolitik im regionalen und im kleinräumigen Vergleich unterschiedliche Ziele setzen und zu unterschiedlichen Mitteln greifen muss. Die Variationen der Bevölkerungs- und Familienstrukturen zwischen den Teilräumen einer Kommune ist oft größer als die Unterschiede zwischen den Kommunen eines Bundeslandes, wie die Ergebnisse unserer Familienberichterstattung mit zahlreichen Kommunen in NRW zeigen (*Schultz/Wunderlich* 2008). In den Städten gibt es „alte“ und „junge“ Viertel. Es gibt in jeder Stadt Räume, in denen mehr Nichtdeutsche leben, als in anderen. Es gibt Räume, die stärker „familiengeprägt“ sind, darunter solche, die durch eine Häufung bestimmter Familienformen (Alleinerziehende, Kinderreiche) auffallen. Und es gibt Gebiete, die von Ein-Personen-Haushalten geprägt sind. In unterschiedlichen Gemeinden eines Kreises oder in verschiedenen Stadtteilen einer Stadt finden wir unterschiedliche Anteile und Formen von Familien mit unterschiedlichen Unterstützungsbedarfen.

Ein einheitliches und allgemeingültiges „Themen-Raster“ für Familienfreundlichkeit und Familienpolitik ist angesichts dieser Vielfalt absurd. Tatsächlich müssen in unterschiedlichen Typen von Regionen und Kommunen – abweichend vom Standardproblemerkatalog – unterschiedliche Herausforderungen und Randbedingungen der Familien identifiziert und spezifisch „bearbeitet“ werden. Eine Familienpolitik „von der Stange“ verfehlt immer die Bedürfnisse eines großen Teils der Familien. Familienpolitik im ländlichen Münsterland oder im ländlichen Mecklenburg-Vorpommern muss andere Themen (bzw. die gleichen Themen anders) angehen als Familienpolitik in Großstädten wie Frankfurt oder Bremen bzw. in Ballungszentren wie dem Ruhrgebiet. Die Familien in den mittelschichtgeprägten Stadtteilen jeder der genannten Städte haben andere Unterstützungsbedarfe als Familien in den „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ in den gleichen Städten.

Örtliche Familienpolitik benötigt Wissen über die Familien vor Ort

Die genaue Kenntnis der Lage der Familien in den Kommunen, über Angebote und Kapazitäten familienorientierter Dienste und Leistungen sowie über familienpolitische Handlungsbedarfe, sollte die Grundlage familienpolitischer Aktivitäten in den Kommunen sein. Familienpolitik ohne solches Wissen über die Familien und um die konkreten

Herausforderungen der Familien vor Ort gleicht einem Blindflug und ist bei knappen Mitteln eine extrem ineffiziente Strategie. Eine nachhaltige und passgenaue örtliche Familienpolitik wird sich konsequenterweise an den (kleinräumigen) Differenzierungen der Lebenslagen von Familie orientieren müssen. Voraussetzung solch spezifischen Handelns ist die Einführung einer kommunalen Familienberichterstattung. Nach unseren Erfahrungen liefern solche Berichtssysteme in den Kommunen nicht nur Wissen als Grundlage familienpolitischen Handelns. Darüber hinaus kann eine nach bestimmten Kriterien systematisch ausgerichtete Familienberichterstattung zudem einen wichtigen Beitrag zur (Neu-)Strukturierung örtlicher und kommunaler Sozial- und Familienpolitik leisten (*Wunderlich* 2007). Die Inhalte der Berichterstattung können zudem Gegenstand wirkungsvoller Bürgerbeteiligung sein.

Örtliche Familienpolitik gründet sich auf breite Akteursbündnisse

Eng definiert ist „kommunale Familienpolitik“ Familienpolitik für Familien in der Zuständigkeit der Kommune. Neben Politik und Verwaltung gibt es in den Gemeinden weitere Akteure, die für die Ausgestaltung familienpolitischer Aktivitäten wichtig sind: Unternehmen, Vereine und Verbände, Kirchen, Gewerkschaften, Wohnungsunternehmen sowie andere Akteure haben (aus unterschiedlichen Gründen) ein Interesse daran, dass Familien ihren Alltag möglichst so gestalten können, dass sie die von der Gesellschaft von ihnen erwarteten Leistungen (in erster Linie die Produktion des Humanvermögens) erbringen. Diese Akteure gilt es einzubinden. Für die Familien ist es nicht wichtig, *wer* ihnen Unterstützung anbietet, sondern *dass* und *wie* sie unterstützt werden. Entscheidend ist der Ort der Leistungserbringung, also Stadt oder Gemeinde, und nicht der Leistungserbringer. Nur durch die Integration von Angeboten aller familienpolitisch gestaltungsmächtigen Akteure vor Ort lassen sich die vorhandenen Potenziale effizient und effektiv nutzen. Kommunen sind in diesem Prozess in erster Linie als Initiatoren und Moderatoren gefragt. Zum einen hat die Kommunalverwaltung den besten Überblick über familienpolitisch relevante Akteure und sie hat „Zugänge“ zu allen Akteuren. Darüber hinaus dürfte die Kommune das größte Interesse an einem funktionierenden Netzwerk familienpolitischer Akteure haben, denn in letzter Instanz dürften sich die Erwartungen der Familien immer an die Kommune richten.

Unsere Erfahrungen im Feld örtlicher Familienpolitik haben gezeigt, dass ein Funktionieren solcher Angebotnetzwerke vor Ort davon abhängt, wie die Kommunen ihre Moderatorenrolle wahrnehmen. Interpretiert eine Kommune ihre Rolle zu defensiv und bietet keine verbindlichen Strukturen (siehe unten) und/oder stellt den anderen beteiligten Akteuren zu wenig Ressourcen zur Verfügung, läuft das kommunale Netzwerk Gefahr, sich zu verlaufen, insbesondere wenn es keine sichtbaren Erfolge der Kooperation im Rahmen dieses Netzwerkes gibt. Interpretiert die Kommune dagegen ihre Rolle als Moderator zu offensiv und sehen sich die Akteure außerhalb der Verwaltung eher als Erfüllungsgehilfen kommunal vorgegebener Strategien und Konzepte, so ziehen sich die anderen Akteure recht schnell zurück und beenden ihre Arbeit bzw. arbeiten im günstigsten Fall an „eigenen“ Projekten, die in eine Gesamtstrategie einzubinden dann jedoch besonders schwierig ist. Erfahrungen im Bereich der vom Bundesministerium geförderten „Lokalen Bündnisse für Familie“ zeigen, dass die Bündnisse besonders erfolgreich sind, in denen die Kommune einerseits keine zu exponierte Rolle spielt und tatsächlich stärker

moderierend aktiv ist, und in denen es andererseits verbindliche Formen der Mitwirkung der anderen beteiligten Akteure gibt, in denen „Nachhaltigkeit durch Zuständigkeit“ geschaffen wird (Strohmeier/Amonn/Wunderlich 2005).

Örtliche Familienpolitik braucht Integration und klare und verlässliche Strukturen

Ein auf Nachhaltigkeit orientierter Rahmen bzw. die strukturelle Verankerung örtlicher Familienpolitik erfordert, dass Familienpolitik und familienpolitische bzw. familienrelevante Maßnahmen *nicht nur* als *explizite* Politik, d.h. von den Intentionen her, gesehen werden. Das erfordert auch eine Problematisierung und Reflexion *impliziter* Familienpolitik, das heißt der Wirkungen anderer, nicht explizit auf Familie gerichteter Politikbereiche auf die Lebenslagen der Familien. Für „Familienfragen“ sind auf der kommunalen Ebene leicht drei oder vier Ratsausschüsse und fünf oder mehr Ämter zuständig. Deshalb gilt es, Transparenz im Hinblick auf die unterschiedlichen Akteure, ihre Aktivitäten und Strategien sowie über erwünschte und unerwünschte Effekte herzustellen.

Ob Familien ihre Gemeinde als familienfreundlich wahrnehmen, hängt nicht von einzelnen Aktivitäten der Kommune oder der anderen relevanten Akteure ab, sondern wird dadurch beeinflusst, ob und wie die einzelnen Teilleistungen der unterschiedlichen Dezernate und Ämter miteinander verknüpft werden. Hier greifen Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis sowie pflichtige (und ggf. freiwillige) Selbstverwaltungsangelegenheiten eng ineinander. Erst die Verknüpfung der in den einzelnen Verwaltungsdienststellen (und von privaten Akteuren) isoliert erbrachten Teilleistungen ergibt das für die Familien relevante „Produkt“ Familienfreundlichkeit (vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007). Die Integration von Verwaltungshandeln ist notwendig, weil auf der einen Seite für die Politik und in der Wahrnehmung der Bürger das Gesamtprodukt „Familienfreundlichkeit“ entscheidend ist (output-Orientierung), in der Verwaltung aber immer noch eher der sektoralisierte Aufgabenvollzug in einzelnen Verwaltungseinheiten im Vordergrund steht (ebd.).

Insofern gilt es auch die anhand der Ausübung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben weiter oben angeführte Definition von kommunaler Familienpolitik zu erweitern. Aus unserer Sicht stellen Abstimmung und Verknüpfung der einzelnen Teilleistungen der Verwaltung bereits ein entscheidendes und wirkungsvolles Element kommunaler Familienpolitik dar. Denn erst eine solche Verknüpfung generiert Rahmenbedingungen für die Familien in der Gemeinde, die ihnen erleichtert, ihren Alltag unter möglichst wenigen Belastungen zu organisieren.

Eine Möglichkeit der Verknüpfung innerhalb der Verwaltung ist beispielsweise die Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle (Koordinierung nach innen), die idealerweise darüber hinaus möglichst auch als zentrale Anlaufstelle für Familien und als Vermittlungsstelle zur Politik (Koordinierung nach außen) fungiert. Ansätze solcher Strukturen können – so zeigen unsere Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Kommunen – äußerst wirkungsvoll sein, wobei die Wirkungskraft mit dem Bekenntnis der Entscheidungsträger in Verwaltung (Dezernenten, kommunale Spitzen) und Politik (Fraktions- und Parteivorsitzende) steht und fällt. Ohne ein eindeutiges und über den Wahlkampf hinausgehendes verlässliches Eintreten der Schlüsselpersonen in Politik und Verwaltung für das Thema Familienpolitik haben engagierte „Überzeugungstäter“ in den

mittleren Verwaltungsebenen und die Ausführenden im Verwaltungsvollzug kaum eine Chance, tatsächlich etwas für Familien zu bewegen. Wichtig ist es, dass es einen inhaltlich eindeutigen Auftrag gibt, der allgemeine „Verfahrensregeln“ festlegt und den handelnden Akteuren zudem eindeutige Kompetenzen zuschreibt. Die unterschiedlichen kommunalen Fallbeispiele, die wir in unserer Studie mit der *Bertelsmann Stiftung* (2008) vorgestellt haben, belegen eindrücklich, dass es nicht die wirtschaftlichen Handlungsspielräume der Kommunen sind, von denen Ausmaß und Qualität ihres familienpolitischen Handelns abhängen, sondern dass der Wille der Politik, etwas zu verändern, entscheidend ist. In den Kommunen in NRW, mit denen wir eine kommunale Familienberichterstattung durchgeführt haben, war es nicht der Familienbericht, der die örtliche Politik in Bewegung gebracht hat, sondern es war die Politik, die den Bericht nutzen wollte, um ihrer Bewegung eine Richtung zu geben.

Das Ziel einer als Querschnittpolitik verstandenen Familienpolitik sind daher integrierte Handlungsansätze, die bislang isoliert betriebene Felder wie Sozial- und Integrationspolitik verbinden, denn es geht in vielen Bereichen um dieselben Personen, und die kleinräumige Differenzierungen innerhalb der Kommunen berücksichtigt, denn wir reden eigentlich immer über dieselben Stadtteile. Wichtig für ein solches integriertes Verständnis örtlicher Familienpolitik ist es, die Stadtentwicklung oder die Wirtschaftsförderung zu gewinnen, für die im Rahmen der klassischen Ressortzuständigkeiten in den Kommunen das Thema Familie bisher keine oder nur eine randständige Rolle gespielt hat. Nur so kann sichergestellt werden, dass explizite und implizite Politiken integriert werden.

Örtliche Familienpolitik muss als beteiligungsorientierter Prozess angelegt sein

Nationale Familienpolitiken werden lokal implementiert und erlebt. In den Städten, Gemeinden und Stadtteilen werden Wirkungen bzw. die Wirkungslosigkeit von Familienpolitik des Bundes und der Länder erfahrbar. Kinderarmut, die durch die Leistungsgesetze des Bundes nicht verhindert wird, prägt ganze Stadtteile. Darüber hinaus sind die Kommunen selbst familienpolitische Akteure (vgl. Abschnitt 4). Hier entscheidet sich, ob und welche strukturellen Rücksichtslosigkeiten Familien im Alltag erfahren und welche Unterstützungsangebote sie brauchen. Die Entscheidungen der nachwachsenden Generation, sich für oder gegen ein Leben mit Kindern zu entscheiden, fallen in der Wahrnehmung des Familienlebens vor Ort.

Die Rahmenbedingungen, die „Politikprofile“ für das Familienleben setzen, werden von den Menschen als relativ stabil wahrgenommen. Kurzfristige Erfolge durch ein Umsteuern der Politik (in Abbildung 1: mehr Kinder durch eine „moderne“ Familienpolitik) sind daher kaum zu erwarten. Menschen brauchen Zeit, um den (veränderten) Bedingungen ihrer Entscheidungs- und Handlungsumwelt zu vertrauen. Erst wenn sie dieses Vertrauen haben, beispielsweise in bessere Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf (durch familienfreundliche Arbeitszeiten und eine verbesserte Kinderbetreuung), ändern sie auch ihr Verhalten (und bekommen möglicherweise mehr Kinder, da sich Familienleben und die Ausübung einer Berufstätigkeit nicht mehr widersprechen).

Für die Gestaltung örtlicher Familienpolitik und ihre politischen Akteure bedeutet dies, zu akzeptieren, dass kurzfristige und sich an Wahlperioden haltende Wirkungen kaum zu erzielen sind. Die Anhebung der Geburtenzahlen bis zur nächsten Kommunal-

wahl ist kein politisches Ziel, dass ein Bürgermeister erreichen könnte. Familienförderung wird für die kommunale Politik damit ein Feld, in dem sich „gelingende“ Maßnahmen nicht kurzfristig in Wählerstimmen ummünzen lassen. Hierin liegt eine große Herausforderung: Eine nachhaltige Veränderungen der Rahmenbedingungen für das Familienleben und der Abbau von strukturellen Rücksichtslosigkeiten gegenüber Familien ist eine gesellschaftspolitische Aufgabe, die einen langen Atem verlangt, weil ihre Erfolge erst langfristig eintreten werden. Es ist, wie jede Querschnittspolitik, eine undankbare Aufgabe, denn weder der Erfolg, noch das Scheitern sind eindeutig zurechenbar. Einzelne Projekte oder der Aktionismus einmaliger Aktionen bringen nichts. Örtliche Familienpolitik ist ein Prozess, in dem einzelne Projekte unterschiedlicher Akteure in eine *ganzheitliche Strategie* eingebunden werden.

Diese Akteure sind nicht nur organisierte Akteure. Vielmehr ist es erforderlich, nicht nur Politik *für* Familien zu machen, sondern auch Politik *mit* Familien. Durch eine kontinuierliche Beteiligung von Familien und in einem kontinuierlichen Abgleichen von sich im Zeitverlauf verändernden Bedarfen mit den vorhandenen Angeboten ist es möglich, passgenaue Lösungen zu finden.

Örtliche Familienpolitik im hier beschriebenen Sinne einer Neuorientierung von Verwaltungshandeln und einer Integration familienrelevanten Handelns von Verwaltung, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, ist eine Aufgabe „auf Dauer“. Zur Orientierung einer solchen gesellschaftlichen Aufgabe, die in den Kommunen angegangen werden muss, taugt das neue Wirkungsmodell der Bundespolitik (Abbildung 1) nicht. Wirkungsvolle Familienpolitik (auf allen Ebenen) kann mehr erreichen und sollte mehr erreichen wollen als „mehr Kinder“.

Literatur

- Achinger, Hans, 1958: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat. Hamburg: Rowohlt.
- Bertelsmannstiftung (Hrsg.), 2005: Aktion Demographischer Wandel. Kommunen und Regionen im Demographischen Wandel – Bürgermeisterbefragung 2005. Gütersloh: Verlag Stiftung.
- Bertelsmannstiftung (Hrsg.), 2008: Demographie konkret – Soziale Segregation in deutschen Großstädten. Daten und Handlungskonzepte für eine integrative Stadtpolitik, Gütersloh: Verlag Stiftung.
- Bertram, Hans, 2009: Zeit, Geld und Infrastruktur als Strategie nachhaltiger Familienpolitik – Eine europäische Perspektive, in: von der Leyen, Ursula/Špidla, Vladimír (Hrsg.), Voneinander lernen – miteinander handeln. Aufgaben und Perspektiven der Europäischen Allianz für Familien, Baden-Baden, S. 127-141.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 2009: Familienreport 2009. Leistungen, Wirkungen, Trends. Online unter: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/familienreport.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>. Stand: 16.03.09.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 2007: Familienatlas 2007. Standortbestimmung, Potenziale, Handlungsfelder, Prognos GmbH.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), 1994: Fünfter Familienbericht. Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland. Zukunft des Humanvermögens, Bonn: Bundestags-Drucksache, Nr. 12/7560.
- Fux, Beate, 2002: Which Models of the Family are Encouraged or Discouraged by Different Family Policies? in: Kaufmann, Franz-Xaver/Kuijsten, Anton C./Schulze, Hans-Joachim/Strohmeier, Klaus Peter (Hrsg.), Family Life and Family Policies in Europe, Vol. II, Problems and Issues in Comparative Perspective, Oxford: Oxford University Press, S 367-422.

- Gauthier, Anne H., 1996: The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries, Oxford: Clarendon.
- Huinink, Johannes, 1997: Elternschaft in der modernen Gesellschaft, in: Gabriel, K.; Herlth, A./Strohmeier, K.P. (Hrsg.), Modernität und Solidarität, Freiburg im Breisgau: Verlag Herder, S. 79-90.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: Herausforderung des Sozialstaats. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2005: Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag.
- Krüger, Helga, 2006: Geschlechterrollen im Wandel – Modernisierung der Familienpolitik, in: Bertram, Hans/Krüger, Helga/Spieß, C. Katharina (Hrsg.), Wem gehört die Familie der Zukunft? Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 191-206.
- Kuijsten, Anton C./Schulze, Hans-Joachim, 1997: The Netherlands: the Latent Family, in: Kaufmann, Franz-Xaver/Kuijsten, Anton C./Schulze, Hans-Joachim/Strohmeier, Klaus Peter (Hrsg.), Family Life and Family Policies in Europe. Volume 1. Structures and Trends in the 1980s, Oxford: Clarendon Press, S. 253-301.
- Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen, 2005: Familienforschung für die Familienpolitik. Wandel der Familie und sozialer Wandel als politische Herausforderung, Expertise.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz, 2007: Kommunalpolitik in Deutschland, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaft.
- Schultz, Annett/Wunderlich, Holger, 2008: Familienberichterstattung mit dem Familienatlas. Genauer hinschauen lohnt sich / Lebensbedingungen von Familien in Oberhausen, Mülheim, Siegen-Wittgenstein. Zur konkreten Kritik am Familienatlas, in: Verband Deutscher Städtestatistiker (Hrsg.), Stadtforschung und Statistik, Hagen: Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker, 2, S. 65-72.
- Strohmeier, Klaus Peter, 2002: Family Policy - How does it work? in: Kaufmann, Franz-Xaver/Kuijsten, Anton C./Schulze, Hans-Joachim/Strohmeier, Klaus Peter (Hrsg.), Family Life and Family Policies in Europe, Volume 2, Problems and Issues in Comparative Perspective, Oxford: Oxford University Press.
- Strohmeier, Klaus Peter/Schultz, Annett/Wunderlich, Holger, 2009: Familien im industriellen Ballungsraum – Lebensformen, Lebenslagen und stadträumliche Differenzierungen im Ruhrgebiet, in: von der Leyen, Ursula/Spidla, Vladimir (Hrsg.), Voneinander lernen – miteinander handeln. Aufgaben und Perspektiven der Europäischen Allianz für Familien, Baden-Baden.
- Strohmeier, Klaus Peter, 2009: „Stichwort: Familienpolitik“, in: Andersen, U./Woyke, W. (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, S. 204-207.
- Strohmeier, Klaus Peter, 2008: Familie und Familienpolitik in Europa, in: N. F. Schneider (Hrsg.), Lehrbuch Moderne Familiensoziologie, UTB Soziologie, Opladen/ Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, S. 237-252.
- Strohmeier, Klaus Peter/Amonn, Jan/Kersting, Volker, 2008: Schritte zu einer kleinräumigen Gesundheitsberichterstattung für Nordrhein-Westfalen, Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit, Düsseldorf: LIGA-Fokus Band 1.
- Strohmeier, Klaus Peter, 2007: Familien heute – Gesellschaft im Wandel, in: Der Städtetag, 60, S. 10-13.
- Strohmeier, Klaus Peter/Alic, Safet, 2006: Segregation in den Städten, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Gesprächskreis Migration und Integration, Bonn.
- Strohmeier, Klaus Peter/Amonn, Jan/Wunderlich, Holger, 2005: Lokale Bündnisse für Familien und die örtliche Familienpolitik, in: Lokale Bündnisse für Familie – Stationen, Erfolge, Impulse. Innovation in Deutschland, Berlin, S. 88-101.
- Terpoorten, Tobias, 2007: Bildung ist kleinräumig - Analyse amtlicher Schuldaten im Ruhrgebiet, in: Verband Deutscher Städtestatistiker (Hrsg.), Stadtforschung und Statistik, Hagen: Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker, 1/2007, S. 60-66.
- Wunderlich, Holger, 2007: Kommunale Familienberichterstattung in Theorie und Praxis – Eine Bestandsaufnahme, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 4, S. 4-11.

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Klaus Peter Strohmeier, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Lehrstuhl für Soziologie / Stadt und Region, Familie, Universitätsstr. 150, 44780 Bochum

E-Mail: peter.strohmeier@ruhr-uni-bochum.de.

Dipl.-Soz. Annett Schultz, Faktor Familie GmbH, Lokale Familienforschung und Familienpolitik, im Lottental 38, 44801 Bochum

E-Mail: annett.schultz@faktor-familie.de.

Dipl.-Soz.Wiss. Holger Wunderlich, Faktor Familie GmbH, Lokale Familienforschung und Familienpolitik, im Lottental 38, 44801 Bochum

E-Mail: holger.wunderlich@faktor-familie.de.

Charlie Jeffery

Devolution in the United Kingdom: Ever Looser Union?*

Abstract

The devolution reforms in the UK were designed, and function in disconnected ways. The devolved institutions in Scotland, Wales and Northern Ireland were each established for distinctive reasons. England continues to be governed in a centralised manner by central government institutions in London. The structures for coordination between the different parts of the UK, and between them and central government are weak. The article explores the reasons for this disconnected union, and the centrifugal dynamics that have resulted.

Key words: Devolution, constitutional change, asymmetry, federalism

1. Devolution: The First Decade

The first wave of devolution reforms was introduced in a remarkable flurry of legislative activity following Labour's victory under *Tony Blair* in the May 1997 UK general election. By the end of 1998 Acts of Parliament had been passed which established the National Assembly for Wales, the Scottish Parliament and the Northern Ireland Assembly. These were highly asymmetrical reforms. The powers of the Scottish Parliament and Northern Ireland Assembly are similar, but not identical, and are exercised in quite different institutional settings. Northern Irish devolution is distinguished by its mechanisms of proportional government and the cross-border relationship with the Republic of Ireland. Scottish devolution has more of a classic government-opposition pattern, but leavened by a proportional electoral system that makes single party majority government improbable. Scotland and Northern Ireland both have 'primary' legislative powers, so can make laws on whatever matters and in whatever ways they see fit in areas of policy not 'reserved' to Westminster. The National Assembly for Wales has less systematic legislative powers based in empowerments to act under individual items of Westminster legislation (which were widened in a second Government of Wales Act in 2006). It was initially established as an all-party 'corporate body', but has moved to a government-opposition pattern shaped by a rather less proportional electoral system than Scotland.

Though Labour initially envisaged a programme of English regional devolution, that programme was abandoned after the rejection of an Elected Regional Assembly in the North East in 1994. After that, regionalisation in England amounted to modest administrative decentralisation outside London, and in London to an elected Greater London Assembly (GLA) with limited responsibilities for strategic coordination of policy imple-

mentation in a small number of fields. England, the GLA excepted, remains a unitary nation at the heart – and with the overwhelming majority of the population and economy – of a state which has devolution only in its much less populous and economically much less significant nations.

Table 1: Asymmetrical Devolution in the Four Nations of the UK

Nation	% UK Population	% UK GDP	Form of government
England	83.6	85.7	Direct rule by Westminster with some regional administration of central government policies, but no elected regional government except in London
London	12.2	19.1	<i>Greater London Authority with responsibilities for strategic policy coordination in transport, economic development, policing, and fire services; elected executive Mayor held to account by separately elected Assembly</i>
Scotland	8.6	8.1	Scottish Parliament with primary legislative powers in matters not reserved to Westminster (most fields of domestic policy); limited fiscal autonomy; electoral system favours government by majority coalition or minority single-party government
Wales	4.9	3.9	1998 Act: secondary legislative powers dependent on Westminster legislation; initial vision of all-party 'corporate body' gave way de facto to government-opposition model 2006 Act: expanded powers to legislate within areas established under individual Westminster statutes; confirmed government-opposition pattern. Electoral system favours (less strongly than Scotland) majority coalition or minority single-party government
Northern Ireland	2.9	2.2	Northern Ireland Assembly with primary legislative powers in matters not reserved to Westminster (with some held back by Westminster subject to the security situation); electoral and government formation rules produce multi-party proportional government to ensure cross-community balance; embedded in international relationships with Republic of Ireland

These reforms, taken together, were of tremendous constitutional significance. Depending on the commentator they were described as the most radical constitutional change the UK had seen since either 1910 (when the House of Lords veto on legislation was abolished – *Keating* 1998, S. 217), or 1832 (the Great Reform Act which modernized the electoral basis of the House of Commons – *Bogdanor* 1999, S. 1), or even 1707 (when the Treaty of Union between Scotland and England came into force – *McLean* 1999, S. 133). The epochal significance of Labour's reform plans was emphasised too by *Tony Blair* (1996, S. 321) in a book written shortly before he took office: 'The reforms I have set out will transform our politics. They will redraw the boundaries between what is done in the name of the people and the people themselves.'

Blair perhaps did not expect those boundaries to be redrawn quite as swiftly as they have been. Ten years on from his victory in 1997, the third round of devolved elections was held in spring 2007. The devolved electorates returned governments in Scotland, Wales and Northern Ireland which included nationalist parties committed to renegotiating the relationship of their nation with the UK. The Scottish National Party (SNP) became the largest party in the Scottish Parliament and formed a minority government. In Wales a strengthened Plaid Cymru joined a weakened Labour Party as junior partner in a Welsh coalition government. And the republican Sinn Féin became the Northern Ireland Assembly's second largest party after the Democratic Unionists (DUP), and co-leader of the Northern Ireland government with the DUP.

This nationalist sweep confirms that, despite the reforms between 1997 and 2000, the territorial constitution of the UK is still deeply contested. This was confirmed as a second phase of constitutional debate about devolution unfolded. Wales had already seen a devolution reform Commission sit from 2002-4. This laid some of the groundwork for the 2006 Government of Wales Act, which widened the scope of the Assembly's powers. Nonetheless, just a year after this second Welsh Act, the new Labour-Plaid coalition agreed a plan for a referendum on still further-reaching devolution by 2011. In 2008 it established an All-Wales Convention to prepare the ground.

In Scotland, the new SNP government published a historic White Paper on Scotland's constitutional options in August 2007 (Scottish Executive 2007). The White Paper prompted an intense cross-party debate on additional powers the Parliament might seek – or rather two debates: the SNP government's own 'National Conversation', a consultation process focused on options of further devolution or (the SNP's preference) Scottish independence; and the unionist parties' response, the Commission on Scottish Devolution, charged with preparing recommendations on reform to Scotland's devolution arrangements, but excluding the option of independence.

2. Underpinning the Union: Are Values Enough?

The fluidity and persistence of the constitutional debate raises questions about the robustness and territorial integrity of the UK state. Rather oddly, those questions have barely been addressed in political debate. The current UK Prime Minister *Gordon Brown* is the only senior UK politician to have devoted sustained attention to the implications of devolution for the future of UK union. In a series of speeches on 'Britishness', extending back to the late 1990s, he has conceded that devolution might seem to offer a challenge to the cohesion of state and society in the UK, but argued that this challenge is contained by shared values of Britishness. His British Council Annual Lecture in 2004 put the point forcefully:

Take devolution and nationalism. While the United Kingdom has always been a country of different nations and thus of plural identities ... the issue is whether we retreat into more exclusive identities rooted in 19th century conceptions of blood, race and territory, or whether we are still able to celebrate a British identity which is bigger than the sum of its parts and a Union that is strong because of the values we share and because of the way these values are expressed through our history and our institutions (*Brown* 2004).

Brown's claim serves as a riposte to the pro-independence nationalism of the Scottish National Party and though it is put intemperately (the SNP does not articulate its nationalism as one of blood and race), it is an intriguing one. The values he talks about in the speech – standing firm for freedom and liberty against tyranny, a sense of duty and fair play, openness to new ideas and new influences – are indeed shared across the component parts of the UK. The British Social Attitudes survey and its counterparts in Scotland, Wales and Northern Ireland provide the most authoritative data on UK public attitudes. They consistently show that citizens across the UK think in much the same ways about their sense of obligation to one another, and about the roles that the state should be performing collectively on behalf of all. Table Two gives one example through a question designed to tap values on social solidarity, in *Brown's* terms the British sense of fair play. It shows that differences between the UK nations are small and any year-on-year variations follow no obvious territorial pattern.

Table 2: 'Ordinary people do not get their fair share of the nation's wealth'
(% agree/agree strongly)

	1999	2000	2001	2002	2003	2005
Scotland	58	71	61	64	54	57
England	60	61	58	61	60	55
Wales	61	–	61	60	59	–
Northern Ireland	62	60	55	62	59	52

Sources: British Social Attitudes, Scottish Social Attitudes, Welsh Life and Times Survey, Northern Ireland Life and Times Survey, Devolved Election Studies

Whether these commonalities add up to something that helps bind the UK together, as *Brown* suggests, is less clear. It is a fair bet that if the same question were asked of citizens in different parts of France, or Spain, or Germany, some similar pattern of answers would be found. *Henderson* and *McEwen* (2005, S. 182) made a similar point when they compared the fissiparous pressures of sub-state nationalism in UK with the Quebec-Canada relationship: they found that the 'values' claimed by the Parti Quebecois as the foundations of Quebec nationhood 'are virtually indistinguishable' from the values promoted by those committed to Canadian unity. A recent Eurobarometer survey across the European Union underlines the point, finding that 'most Europeans say that they can differentiate a set of collective European values' and that these 'largely overlap with a broader set of global western values' (*European Commission* 2008). In other words, the existence of common values within a state does not necessarily underpin a shared commitment to the same state as *Brown* suggests; those values may simply express a broader set of commonalities shared across western democracies. That Scottish and English (and Welsh and Northern Irish) citizens have broadly the same values clearly does not stop them from having and pursuing different constitutional preferences. To press the point further: if Scotland became independent, it would not stop having in common with the rest of the UK the values that *Brown* singles out as 'British'.

Brown does, though, point to a different way in which values may underpin union: when they are embodied in institutional structures that express and contain union. In particular he focuses on the BBC and the NHS as archetypal institutions of Britishness. Both were singled out in a speech *Brown* made to the Smith Institute in 1999 (and in similar phrasing in later speeches) as examples how resources can be pooled to general benefit. The BBC 'was created by a Scot, but healthy devolution should not obscure the fact that it is a service that operates for the whole of Britain, is paid for by a sharing of costs by all the people of Britain and is seen as a defining feature of Britain'. Similarly,

when people talk of the National Health Service whether in Scotland, Wales or England people think of the British National Health Service: here national is unquestionably 'British'. And its most powerful driving idea is that every citizen of Britain has an equal right to treatment regardless of wealth, position or race and, indeed, can secure treatment in any part of Britain (*Brown* 1999).

There is much to *Brown's* claims here. The BBC and the NHS are iconically British, and do express values shared across the UK's internal boundaries; recent survey research on attitudes to the NHS has for example shown that 'what matters to the public is much the same in Scotland as it is in England' (*Ormston and Curtice* 2007, S. 73). But while the BBC and NHS may still embody shared *values* the practice of nearly a decade of devolution has weakened their *institutional* cohesion across the UK. Even if citizens identify the 'national' in the NHS as British, in reality there are now four increasingly distinctive na-

tional health services in the UK. From headline issues like prescription charging, the licensing of treatments for use in the NHS and free personal care for the elderly through to underlying questions of organisation and philosophy the four services do things in different ways and deliver different priorities and outcomes (as indeed they did, to lesser extents, before devolution) (*Greer* 2004). And while the BBC remains institutionally (British)-national it now is under increasing pressure to diversify to reflect more systematically the territorially distinctive arenas for public debate, culture and entertainment that have become consolidated in the decade since devolution (*Fraser* 2008).

This institutional centrifugalism would seem to jar with the shared values that people across the UK claim. It is increasingly fostering policy outcomes that vary across the four UK nations, within healthcare and broadcasting, but also in many other policy fields. There are plenty of indicators that citizens do not much like these variations: from regular controversies about post-code lotteries in the delivery of public services, through mischievous opinion polling suggesting that the people of Berwick-on-Tweed would prefer to re-unite with Scotland to enjoy what they perceive as more generous public services there than in England, to the more reliable scholarly analysis of the British Social Attitudes survey about public preferences for territorially uniform public policy. Yet shared values are now confronted increasingly by (and have no obvious capacity to prevent) unshared outcomes across the four nations of the UK. This dissonance reflects a failing the Britishness debate has barely touched on, yet is arguably fundamental to prospects for the future of the UK union: the design and operation of the post devolution political system.

3. The Dynamics of Disconnected Union

To be blunt: the post-devolution political system was not designed as an integrated system of government. This lack of integrated design is a long-standing tradition in UK government. The UK state grew (and in Ireland later contracted) through a set of relationships between England and the other nations in which England has always been the sole common denominator. The UK state has always been asymmetrically organised, with a generally and over time increasingly uniform approach to public administration in England, and different sets of distinctive arrangements for public administration, with varying degrees of policy discretion and institutional underpinning, in the other nations. The relationship of the English core and the other nations has always been a piecemeal one; changes to administrative arrangements in, say, Scotland did not lead to equivalent changes in Wales or (Northern) Ireland. Relationships have always been bilateral and partial, not multilateral and statewide. The UK union has always been curiously disconnected as between its non-English parts.

That tradition of disconnection was continued in 1997-99. Different UK government departments introduced reforms for Scotland, Wales and Northern Ireland (with a half-hearted and then aborted attempt to add English regional reforms following in the period 2002-4). Those reforms were introduced for different reasons in different places, and were discussed in government and parliament for the most part as discrete issues. This characteristically piecemeal approach has a number of consequences which underline and exacerbate the centrifugal tendency noted above.

First, approaching each reform as a discrete renegotiation of the relationship of one part of the UK to the UK as a whole carried with it the danger of spillovers, that is unan-

ticipated consequences of reforms designed to meet a need in one part of the UK for another. *James Mitchell* (2006) has highlighted the most obvious example: while devolution in Scotland met a Scottish need (to re-legitimise the UK system of government after a protracted period of being governed in Westminster by a Conservative Party that was increasingly weak in Scotland), one consequence has been to open up perceptions in England that Scottish devolution is unfair to the English:

- in terms of political representation (the so-called West Lothian Question, which points to the anomaly whereby after devolution a Scottish Westminster MP can vote on health legislation for England, but an English Westminster MP cannot vote on health legislation for Scotland, because this is now a devolved competence);
- in the distribution of resources (Scotland, for historic reasons unconnected to the devolution reforms, has a block grant from the UK Treasury which awards more public spending per capita than England); and
- in terms of policy provision (where post-devolution policy innovations in Scotland like reduced prescription charges and fee-free higher education are not available in England).

In consequence there has been further debate about how to address these perceptions of inequity, including proposals to restrict Scottish MPs' rights at Westminster and/or to devolve fuller tax-raising powers to Scotland so that public spending in Scotland is financed more fully by Scottish taxpayers and less by the general UK taxpayer. The risk is, of course, that addressing these spillovers of Scottish devolution into England in the same piecemeal way as the earlier Scottish reforms were introduced will add further spillovers, for example concerning perceptions of unfairness in Scotland about 'second class' status at Westminster, or emulative demands in Wales for tax-raising powers, and so on. The prospect is one of continual flux.

A second consequence of the piecemeal approach to reform in 1997-99 concerns the relationships between England and the rest. England is one of the most centralised political units among liberal democracies. It is also, in relative terms, very big: around ten times the size of Scotland, 17 times the size of Wales and 30 times the size of Northern Ireland. The combination of one unit of large size and centralised government alongside smaller units with extensive devolution is, in comparative terms, unique. It brings with it its own spillovers. Irrespective of the formal distribution of powers, decisions taken by Westminster for England inevitably spill over into areas of devolved responsibility given England's predominance on the UK's single market, single welfare state and single internal security area. They do so all the more given the ways that the government of England is fused (and often confused) with the government of the UK in the institutions of Westminster and Whitehall. Moreover, where UK institutions act for the UK as a whole the mindset of decision-making is, logically enough, dominated by the largest part, England, and equally logically neglectful of interests outside England or effects in devolved settings. Finally, because it is in this way 'captured' by English interests UK government is ill-placed to arbitrate concerns or conflicts over spillovers between jurisdictions (*Jeffery* 2009).

That this mix of devolution outside England and centralisation of England was not understood as an integrated system of government is confirmed, third, by the practices the UK uses for coordinating the work of its different governments. These have projected forward an approach to the accommodation of different territorial interests inherited from pre-devolution UK government. That approach sees coordination as an ad hoc process,

lubricated by assumptions of civil service collegiality, referred to ministers only in case of dispute, and carried out entirely beyond public view. It was, no doubt, appropriate to the pre-devolution situation. It functioned more or less adequately from 1999-2007 when Labour led governments at the UK level and in Scotland and Wales (and when Northern Irish devolution was in the main suspended), and dispute could be managed within the Labour Party 'family'. But it appears unfit for purpose now the SNP provides the Scottish government, Labour is in coalition with Plaid Cymru in Wales, and Northern Ireland devolution, with its distinctive party system, is in operation again. Ad hockery and intransparency do not appear well-suited to managing the growing number of intergovernmental disputes, especially between Scotland and the UK, allowing accusations of duplicity and grandstanding to be made on both sides. More importantly there is minimal provision in this practice of intergovernmental coordination for identifying and pursuing *common* interests shared between governments across jurisdictions.

To put this last point another way, there is no apparent sense of the need, or desirability, of the UK's different governments to join together to make policy across their different jurisdictions *for the union as a whole*. This is a striking absence. It expresses the fourth consequence of piecemeal devolution: the purpose of union, in its post-devolution form, is unclear and under-articulated. The UK operates after devolution as a collection of governments working side by side in a sense by default, rather than because they are joined in some kind of common endeavour in service of the citizens of the UK. *Gordon Brown's* discussion of British values is an attempt to suffuse this disconnected political system with some kind of commonality, but for the reasons discussed above is flawed and insufficient. What needs to be added to the mix is a more explicit articulation of the shared *interests* that all UK citizens might draw from the union in its new, post-devolution form. A glance at other devolved and federal systems gives some pointers. Germany and Australia operate systems of fiscal equalisation based on commitments that all citizens should enjoy similar levels of provision of public services, despite the existence of a tier of decentralised government. Canada and Belgium have significantly more decentralised and diverse sub-state governments, but in each case diversity is bounded by continued commitments to statewide 'social union' in Canada and a statewide social security system in Belgium; diversity is highly prized, yet still tempered by explicit commitments to statewide solidarity.

The UK has failed to problematise the balance between the commitment to diversity that devolution embodies, and the commitment to solidarity and equity that continued union implies. There has been no general articulation of the balance of interests that might best be secured for citizens at a statewide scale, and those that might best be secured for citizens in each of the four nations of the UK. There has been no explicit distinction between policy outcomes that can or should vary across jurisdictions, and those that should not and should be delivered for all citizens no matter where they live. There has been no systematic discussion of the allocation of resources between levels of government as a means of achieving balance between territorial diversity and statewide fairness. As a result the post-devolution state lacks generally understood, generally accepted rules of the game which might mark out limits of policy variation, offer a general rather than a piecemeal framework for addressing the concerns and relationships of the UK's component nations, consider more systematically the government of England and connect it to government outside of England, and inform a framework of intergovernmental coordination capable of pursuing statewide objectives and balancing them against devolved autonomy. In

sum, the UK has failed to identify how ‘Britishness’ – in this sense some conception of the interests shared by all citizens, across all UK-level, English and devolved jurisdictions – can be understood, debated and delivered by the post-devolution political system.

4. Options for a New Britishness

Can this be fixed? There are two directions to a ‘new Britishness’ in the post-devolution political system, the first involving more union, the second less. The first would involve mechanisms and techniques for expressing and guaranteeing shared statewide interests more explicitly. This might involve (vgl. *Jeffery* 2005, S. 26):

- Guarantees of minimum or common standards of policy provision in some policy fields for all citizens. The UK currently has common standards in the field of social security. Equivalent guarantees might be established – though inevitably with wider margins of variation around the common core or from the minimum level – in health, education and other policy fields.
- Mechanisms to express union more explicitly in the UK’s territorial financial arrangements. These might include a system of fiscal equalisation to replace the Barnett system, in which differential territorial need was compensated as an expression of solidarity between the different parts of the UK. The purpose of such systems is to ensure sub-state governments have roughly the same fiscal capacity to provide public goods and services, not to provide uniform goods and services. Additional mechanisms could be used to ensure uniformity if deemed desirable in particular policy fields by the UK’s governments: some element of fiscal transfers could be made conditional on achieving agreed UK-wide priorities; or UK and devolved governments could agree to combine resources to joint-fund shared priorities.
- Policy-making for the union by intergovernmental agreement. The UK’s approach to intergovernmental coordination could be modified to add a policy development role to meet objectives across jurisdictions. This would need to provide much fuller guarantees of devolved government input, not least in agreeing any minimum or common standards, the terms of fiscal equalisation, or areas for conditional or joint funding. It would also need a more systematic distinction of the UK-wide and England-specific roles of the UK government, with more systematic consideration of the government of England (as distinguished from the government of the UK) nudging the UK in the direction of a federal system.

Any movement in this direction of more union, more ‘Britishness’ in the operation of the devolved political system, would require a subtlety of thought often lacking in UK constitutional debate: though such measures would increase the capacity for union-wide government in areas formally devolved outside of England, they would not automatically imply a loss of function of devolved governments. Rather – assuming effective guarantees on intergovernmental policy-making – devolved government would add functions by having a greater grip over the central UK state. Moreover, establishing elements of union-wide decision-making into which devolved and UK governments are bound is not incompatible with further devolution of policy-making powers or fiscal autonomy. Indeed, introducing mechanisms for more union might most easily be achieved as part of a package deal including further devolution.

The second direction of possible change is one involving less union. This direction of change would follow the logic of centrifugalism in the current arrangements and institutionalise it more explicitly. This logic could involve the further devolution of powers to the non-English nations and the establishment of fuller degrees of fiscal autonomy without the balancing measures of the 'more union' route. The logic would imply continued and growing diversification of policy portfolios in the different nations of the UK, weak(ening) intergovernmental coordination and perhaps reduced representation of the devolved nations at the UK centre. A result would be a further and fuller diminution of commonalities and solidarities – that is, an acceptance of significantly greater asymmetries – between the different nations of the UK. The institutional direction would not be that of federalism, but one of two other routes:

- The establishment of Scotland, and perhaps Wales and Northern Ireland, as 'special status' nations of the UK or, in academic jargon, 'federacies', 'political arrangements where a large unit is linked to a smaller unit of units, but the smaller unit retains considerable autonomy and has a limited role in the government of the larger one' (*Watts* 2007, S. 243).
- Scottish (and perhaps Welsh and Northern Irish) independence.

There might be ultimately little practical distinction between special status devolution within the UK and independence. A special status Scotland might have very extensive or even full fiscal autonomy, full control over domestic policy (though no doubt hedged by reciprocal arrangements with the rest of the UK on cross-border portability of entitlements), and growing international engagement (for example in trade promotion and development aid). An independent Scotland might well retain the pound sterling and by implication remain subject to UK monetary policy; it would certainly in this field and more generally still have to reckon on spillover effects on its policy autonomy arising from the size and economic weight of neighbouring England. An independent Scotland might recast the UK as the union of Scottish and English crowns which existed for the century or so prior to the union of the Scottish and English states in 1707. There would no doubt be some level of cross-border portability and reciprocity of citizenship rights with the rest of the UK, over and above that exists, for example between the UK and the Republic of Ireland. And common EU membership would provide an additional context for continued borderlessness between Scotland and the residual UK. Scottish independence in a contemporary British Isles/European Union setting would not, in other words, be anything like the '19th century conceptions' *Gordon Brown* pointed to in his 2004 Britishness speech; it could still embody a continued 'Britishness' of economic interdependence, shared currency, joint crown and common citizenship.

5. Outlook

Which kind of 'Britishness' the UK might be headed towards – a recast system of government with a more systematic approach to union or something looser somewhere in the grey area between special status and independent statehood – is a moot point. The UK currently has several forums for constitutional debate.

The SNP's 'National Conversation' in Scotland rules out the status quo, highlights the SNP's preference for independence, but is open to further reaching devolution (as a kind of interim measure en route to independence). The unionist response in Scotland, the Calman Commission on Scottish Devolution rules out independence and has a remit focused on more devolution alongside measures to reaffirm union, as set out in its interim report of December 2008 (Commission on Scottish Devolution 2008). The All-Wales Convention launched in mid-2008 has the task of facilitating a wide debate in Wales on the possible move of the National Assembly to adopt 'full law-making powers', that is something like the current Scottish model of devolution. The Conservative Party's Democracy Task Force has produced new proposals on how to adapt the business of Westminster to give fuller consideration of English policy needs (Conservative Party 2008).

None of these forums appears likely to endorse the status quo. Only the Calman Commission has a remit which has elements of 'more union', albeit this from a Scottish-UK perspective rather than a union-wide one. All of them have a limited focus on one or other part of the UK. None of them are concerned with the establishment of an overarching balance of purposes between union-wide and devolved government. In other words, each is offering yet more piecemeal change. The picture is no more systematic at UK level. Mystifyingly, though one of *Gordon Brown's* first initiatives as Prime Minister was to publish a Governance of Britain Green Paper, none of the initiatives that have spun out of it have identified arrangements for governing the post-devolution union as a challenge or priority. Nor do the Conservatives appear to be thinking systematically about the relationship of devolution and union. Their main concern so far has been with piecemeal fixes to English concerns about the perceived advantages the Scots have after devolution.

The continued absence of a systematic approach to the territorial government of the UK, and the existence of various forums for discussion of one or other nation's concerns point to a continuation of the centrifugal dynamic of the UK's strangely disconnected union. The prospects for institutionalising a sense of union-wide Britishness – the identification of shared interests across the jurisdictions of the UK's governments – in the operation of the post-devolution political system appear at best distant; there appears to be no credible counter-balance to the UK's post-devolution centrifugalism. And continued centrifugalism suggests, more or less by default, that an ever looser union is set to evolve, perhaps as a set of relationships between autonomous nations contained within a single state, perhaps as a set of unusually close and interdependent relationships between two or more different states.

Note

* The use of the phrase 'ever looser union' as an evaluation of the trajectory of the post-devolution UK state is that of *James Mitchell* (2009, S. 225-7).

References

- Blair, Tony*, 1996: *New Britain. My Vision of a Young Country*, London: Fourth Estate.
Bogdanor, Vernon, 1999: *Devolution in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press.
Brown, Gordon, 1999: Speech at the Smith Institute, 15 April 1999. Online verfügbar unter: http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/speeches/chancellorxchequer/speech_chex_19990415.cfm. Stand: 27. Februar 2009.

- Brown, Gordon*, 2004: British Council Annual Lecture, 7 July 2004. Online verfügbar unter: http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/2004/press_63_04.cfm, Stand: 27. Februar 2009.
- Commission on Scottish Devolution*, 2008: The Future of Scottish Devolution within the Union: A First Report, Edinburgh: Commission on Scottish Devolution. Online verfügbar unter: <http://www.commissiononscottishdevolution.org.uk/uploads/2008-12-19-csd-a5-consult-bm.pdf>, Stand: 27. Februar 2009.
- Conservative Party*, 2008: Answering the Question. Devolution, the West Lothian Question and the Future of the Union, London: Conservative Party.
- European Commission, Eurobarometer 69. Public Opinion in the European Union*. Online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb_69_first_en.pdf, 2008. Stand: 27. Februar 2009.
- Fraser, Douglas*, 2008: Nation Speaking Unto Nation: Does the media create cultural distance between England and Scotland?, London: Institute for Public Policy Research.
- Greer, Scott*, 2004: Territorial Politics and Health Policy. UK Health Policy in Comparative Perspective, Manchester: Manchester University Press.
- Henderson, Ailsa and McEwen, Nicola*, 2005: Do shared values underpin national identity? Examining the role of values in national identity in Canada and the UK', in: *National Identities*, 7, S. 173-91.
- Jeffery, Charlie*, 2005: Devolution and Divergence. Public Attitudes and Institutional Logics, in: *Adams, John and Schmuecker, Katie* (Hrsg.), *Devolution in Practice 2006. Public Policy Differences within the UK*, London: Institute for Public Policy Research.
- Jeffery, Charlie*, 2009: Devolution in the United Kingdom: Problems of a Piecemeal Approach to Constitutional Change, in: *Publius. The Journal of Federalism*, 39, S. 289-313.
- Keating, Michael*, 1998: Reforging the Union: Devolution and Constitutional Change in the United Kingdom, in: *Publius. The Journal of Federalism*, 28, S. 217-234.
- McLean, Iain*, 1999: Statistics and Devolution in the UK, in: *Journal of the Royal Statistical Society, Series A (Statistics in Society)*, 162, S. 133-136.
- Mitchell, James*, 2006: Devolution's Unfinished Business, in: *Political Quarterly*, 77, S. 465-74.
- Ormston, Rachel and Curtice, John*, 2007: Attitudes Towards a "British Institution": Comparing Public Views of the NHS in England and Scotland, in: *Scottish Affairs*, Nr 61, S. 50-73.
- Scottish Executive*, 2007: Choosing Scotland's Future. A National Conversation, Edinburgh: Scottish Executive.
- Watts, Ronald*, 2007: The United Kingdom as a Federalised or a Regionalised Union, in: *Trench, Alan* (Hrsg.), *Devolution and Power in the United Kingdom*, Manchester: Manchester University Press.

Anschrift des Autors:

Charlie Jeffery, Professor of Politics, School of Social and Political Studies, University of Edinburgh, 15a George Square, Edinburgh EH8 9LD, UK
E-mail: Charlie.jeffery@ed.ac.uk

Daniel Rölle

Vertrauen in die öffentliche Verwaltung – Zwischen Systemstabilität und Modernisierungsdruck

Zusammenfassung

Die öffentliche Verwaltung gehört nicht nur zu den wesentlichen Merkmalen der parlamentarischen Demokratie in Deutschland; sie fungiert auch als Bindeglied zwischen staatlicher Autorität und Bevölkerung und macht so Demokratie erlebbar. Trotz ihrer zentralen Rolle in Staat und Gesellschaft ist bislang relativ wenig darüber bekannt, welche Rolle dem Vertrauen in die öffentliche Verwaltung im gesamten Institutionenvertrauen innerhalb des politischen Systems empirisch zukommt. Noch weniger ist darüber bekannt, welche Faktoren dieses Vertrauen beeinflussen bzw. erklären können. Sowohl die verwaltungswissenschaftliche als auch die Politische Kultur-Forschung beschäftigte sich bisher kaum mit diesen Fragen. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit den Faktoren, die das Vertrauen in die Verwaltung erklären.

Stichworte: Vertrauen, öffentliche Verwaltung, Performance, Responsivität, Politische Kultur

Abstract

Trust in public administration – Between system stability and the stress to modernisation

Public administration belongs not only to the essential signs of the parliamentary democracy in Germany; it also acts as a connection between state authority and people and makes thus democracy experienceable. In spite of the central role of public administration in state and society it is empirically not well known which role comes up to the trust in public administration within the political system. Much less is known about the factors which influence trust in public administration. Neither the administrative sciences nor the political cultural research dealt up with these questions intensely. The present paper deals with the factors which explain trust in the management.

Key words: trust, public administration, performance, responsiveness, political culture

1. Problemstellung¹

„Herrschaft ist im Alltag primär Verwaltung“. So beschrieb *Max Weber* bereits Anfang des 20. Jahrhunderts die Bedeutung der Verwaltung in modernen Gesellschaften (*Weber* 1972, S. 126). Auch wenn der Alltag vielleicht nicht (mehr) von der Verwaltung *beherrscht* wird, so sind Verwaltungen zumindest „ein Element der alltäglichen Lebensgestaltung für die meisten Bürger“ (*Dehnhard* 1987, S. 5).² Neben dieser Bedeutung gehört eine funktionierende öffentliche Verwaltung zu den konstituierenden Elementen jeglicher Staatsform. So zeichnet sich die Verwaltung – nicht zuletzt aufgrund ihrer im Sinne *Webers* impliziten Berechenbarkeit und Verlässlichkeit – als *das* Musterbeispiel der strukturellen Dauerhaftigkeit von Institutionen aus.

Nicht nur diese strukturelle Dauerhaftigkeit sondern auch das positive Verhältnis der Bürger zu ihren Institutionen ist von zentraler Bedeutung. Welche Bedeutung dieses Verhältnis hat veranschaulicht z.B. die in – besonders in den 1980er und 1990er Jahren – aufflammende Diskussion über eine sich angeblich in Deutschland ausbreitende Politikverdrossenheit (Arzheimer 2002).³ Auch wenn eine kritische Öffentlichkeit in modernen Demokratien „dazugehört“ (vgl. Almond/Verba 1963 bzw. der „critical citizen“ bei Norris 2005), ist ein prinzipielles Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen wichtig, um eine dauerhafte Akzeptanz und Unterstützung des politischen Systems zu gewährleisten (vgl. bereits Easton 1965). Dem politischen Vertrauen als Teildimension politischer Unterstützung kommt hierbei eine besondere Rolle zu, denn „weitverbreitete und dauerhafte Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit der politischen Ordnung und der sie tragenden Institutionen (sind) mit der Idee der Demokratie unvereinbar“ (Gabriel 1993, S. 3).

Die zahlreichen Untersuchungen zur politischen Unterstützung können diese Einschätzung bestätigen: Die bloße Existenz bestehender demokratischer Institutionen ist keine Garantie für eine funktionierende Demokratie; letztlich verleiht neben der Existenz der Institutionen das Vertrauen in die Institutionen bzw. deren Akzeptanz durch die Bevölkerung dem politischen System die notwendige Stabilität (vgl. exemplarisch Gabriel (1993) oder Fuchs/Gabriel/Völkl (2002)). Wie sich ein politisches System entwickeln kann, dessen demokratische Institutionen bestehen, aber zugleich von großen Teilen der Bevölkerung abgelehnt bzw. ihnen wenig Vertrauen entgegengebracht wird, zeigt das Ende der Weimarer Republik (vgl. Almond/Verba 1963).

Betrachtet man die politische Unterstützung genauer, so stellt man fest, dass die Unterstützung der demokratischen Institutionen meist diffus ist, da sie selten auf direkt erlebten Erfahrungen basieren. Schließlich sind die „Kontakte“ der Bürgerinnen und Bürger mit den Institutionen des politischen Systems, wie Parteien, Parlamente oder Gerichte – mit Ausnahme einzelner Kontakte auf kommunaler Ebene – meist auf die Wahrnehmung der medialen Berichterstattung beschränkt. Im Gegensatz dazu haben die Bürgerinnen und Bürger jedoch wesentlich häufiger direkten Kontakt mit der (Kommunal)Verwaltung (vgl. Gabriel 2005, S. 499). Normativ argumentiert kann die Bürokratie also dabei helfen, Demokratie „substantiell erlebbar“ (Derlien/Löwenhaupt 1997, S. 418) bzw. staatliches Handeln „spürbar“ (Glück 2007, S. 20) zu machen.

Die besondere Rolle, die der Bürokratie im Verhältnis Staat-Bürger hinsichtlich ihrer direkten Kontakte zukommt, macht sie auch für die Forschung zur politischen Unterstützung interessant. So wäre es beispielsweise plausibel anzunehmen, dass Kontakte mit der öffentlichen Verwaltung einen Einfluss darauf haben, ob Individuen ihr vertrauen oder nicht. Welche Faktoren das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung jedoch *systematisch* beeinflussen, konnten empirische Untersuchungen bislang nicht belegen. Praktisch überhaupt nicht untersucht wurde bisher, welcher Zusammenhang zwischen dem Vertrauen in die Verwaltung und dem Vertrauen ins politische System insgesamt besteht.

Dies verwundert insofern, als mit der Politikwissenschaft und der Verwaltungswissenschaft zumindest zwei Disziplinen zur Untersuchung dieser Fragestellung in Frage kämen. In der Politikwissenschaft fristet die empirische Beschäftigung mit der öffentlichen Verwaltung bzw. dem Vertrauen in sie bislang eher ein Schattendasein. Meist stehen die zentralen politischen Institutionen (Parlamente, Parteien, Regierungen etc.) im Vordergrund (vgl. auch international van de Walle 2007, S. 174). Aber auch in der Verwaltungswissenschaft sind explizit empirische Arbeiten, die sich auf das Vertrauen in die Verwaltung beziehen, eher die Ausnahme. So stehen bei den diversen Bürgerbefragungen

meist die *Zufriedenheit* der Bevölkerung mit der Verwaltung, operationalisiert über die Beurteilung von Serviceaspekten, wie Erreichbarkeit, Wartezeiten, Freundlichkeit des Personals etc. im Mittelpunkt des Interesses. Explizite Fragen zum *Vertrauen* in die Verwaltung sucht man jedoch meist vergeblich. Nicht zuletzt deshalb ist das in kommunalen Bürgerbefragungen abgefragte Bild von der öffentlichen Verwaltung häufig „unvollständig“ und „einseitig positiv“ (Grunow/Strüningmann 2008, S. 123).

Folgt man der Auffassung von Macaulay (1963) nicht, wonach Menschen dann kein Vertrauen brauchen, wenn ihre Interaktionen hochstrukturiert und leicht zu überwachen – also typische Verwaltungskontakte – sind, benötigt auch die Interaktion Bürger-Verwaltung Vertrauen. Die Untersuchung dieses Vertrauens der Bevölkerung in die öffentliche Verwaltung ist Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Dies umfasst ausdrücklich *nicht* das Thema „Vertrauen innerhalb von Verwaltungen“ (vgl. dazu z.B. Pröhl/Plamper 2000), sondern das Vertrauen der Bevölkerung in die Institution „Öffentliche Verwaltung“. Ziel des Beitrags ist es deshalb nicht, die öffentliche Verwaltung in all ihren Facetten zu untersuchen. Vielmehr geht es um die Analyse der das Konstrukt „Vertrauen“ beeinflussenden Faktoren und der Untersuchung des Zusammenhangs zum Vertrauen ins politische System insgesamt.

2. Theoretischer Rahmen des Institutionenvertrauens

2.1 Zum Konstrukt des „Vertrauens“

Wohl kaum ein analytisches Konstrukt in den Sozialwissenschaften ist bis dato ähnlich oft Untersuchungsgegenstand gewesen wie das „Vertrauen“. Fragen nach dem Vertrauen, insbesondere in politische Institutionen und Personen, gehören mittlerweile ebenso zum Standardinstrument der empirischen Sozialforschung wie Vertrauensatheorien zu den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (vgl. die kompakten Übersichten bei Becker 2002, S. 4ff. und Kim 2005, S. 619ff.). Allerdings arbeiten verwandte Disziplinen wie die Psychologie, Soziologie, Ökonomie oder Politikwissenschaft mit verschiedenen Vertrauenskonzepten (vgl. Rousseau u.a. 1998). Fasst man im Hinblick auf die Untersuchung des Vertrauens in die Verwaltung zentrale Befunde der bisherigen Forschung grob zusammen, lassen sich folgende fünf Punkte aufzeigen:

(1) *Der Zusammenhang zwischen sozialem Vertrauen und Institutionenvertrauen.* Jansen (2007, S. 23) differenziert in diesem Sinne zwischen persönlichem Vertrauen und Systemvertrauen. Während Erfahrungslernen lediglich das persönliche Vertrauen unterstützt, „können Akteure mit einer strategischen Einstellung zum Aufbau von Vertrauen so genanntes Systemvertrauen entwickeln...“. Dieses Vertrauen verschafft den Institutionen und damit auch dem gesamten politischen System eine „prozedurale Legitimation.“ Allerdings müssen politische Systeme nicht bei „Null“ anfangen. Solange nicht über einen längeren Zeitraum bestimmte Gruppierungen systematisch benachteiligt werden, haben solche Systeme einen Vertrauensvorschluss, der sie handlungsfähig macht (vgl. Gamson 1968 bzw. Sztompka 1995).

(2) *Vertrauen stellt eine soziale Einstellung dar und umfasst sowohl kognitive und affektive als auch evaluative Orientierungen.* Deutlich wird dies beispielsweise, wenn die Bevölkerung bereit ist, „politische Entscheidungen freiwillig zu befolgen und auch solche

Entscheidungen zu akzeptieren, die kurzfristig den eigenen Interessen zuwiderlaufen“ (Gabriel/Zmerli 2006, S. 10). So führen beispielsweise negative Behördenbescheide oder Strafzettel ebenso nicht zwangsläufig zu Vertrauensverlusten in die Bürokratie oder den Staat, wie fehlendes Institutionenvertrauen nicht automatisch mit fehlender Legitimität gleichzusetzen ist, solange die Rechtmäßigkeit akzeptiert wird (vgl. Westle 1989, S. 71).

(3) *Vertrauen wirkt komplexitätsreduzierend.* Sowohl das interpersonale als auch das systemische Vertrauen ermöglicht erst Interaktionen (Luhmann 1989). So wäre Alltagshandeln ohne Vertrauen undenkbar. Vom Autofahren über Börsengeschäfte bis über die Operation im Krankenhaus, stets begleitet uns das Vertrauen in die Kompetenz oder Zuverlässigkeit anderer unter einem gewissen Maß an Risiko (vgl. Coleman 1990 und Preisendörfer 1995). Auch in der Interaktion Bürger – Verwaltung zweifeln die Bürger normalerweise nicht jedes Mal an, ob die bearbeitenden Sachbearbeiter über einen Antrag der Bürger ohne Ansehen der Person entscheiden.

(4) *Vertrauen ist dynamisch.* Vertrauen ist nicht statisch. Es entwickelt sich vielmehr langsam und kann entsprechend schnell wieder sinken (vgl. Fukuyama 1995). Rousseau u.a. (1998, S. 395) beschäftigen sich in ihrem Beitrag umfassend mit dem Entstehen, mit der Stabilität und mit der Abnahme von Vertrauen. Sie identifizieren mit „Risiko“ und „Abhängigkeit“ zwei notwendige Rahmenbedingungen für das Entstehen von Vertrauen.

(5) *Konzeptuelle Lücken in den Vertrauenskonzepten.* Bislang hinkt eine schlüssige, theoriegeleitete Operationalisierung des Vertrauenskonzepts der häufigen empirischen Verwendung hinterher. So verwenden unterschiedliche Disziplinen Vertrauen häufig als unterschiedliche Variable. Dabei wird das Vertrauen als unabhängige, als abhängige Variable oder als intervenierende Variable modelliert (vgl. Rousseau u.a. 1998, S. 396f.); dies ist zwar analytisch nachvollziehbar, allerdings ist es nicht förderlich für die Konstruktion von überprüfbaren Vertrauentheorien. Dementsprechend existiert bis heute kein „eigentliches oder reines Vertrauenskonzept“. Stattdessen gibt es vielmehr eine „konzeptionelle Polyvalenz des Vertrauenskonzepts“ (Schaal/Weiss 2002, S. 372) oder anders formuliert: Es bestehen noch zahlreiche konzeptionelle Lücken.

Dem „interdisziplinären Wirrwarr“ der Vertrauensforschung setzen Rousseau u.a. (1998, S. 395) eine Differenzierung von Vertrauen entgegen. Sie definieren Vertrauen als „a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behavior of another.“ Diese drei „basic forms of trust“ (calculative, institutional und relational trust) entwickeln sich nacheinander. So entwickelt sich kontinuierlich das kalkulierende Vertrauen hin zum relational-affektivem Vertrauen. Unter kalkulierendem Vertrauen verstehen Rousseau u.a. (1998) die Annahme einer Person von erwartetem Verhalten einer anderen Person, also eine Art Vertrauensvorschuss. Für diese Annahme besteht zu Beginn jedoch noch keine Sicherheit. Relational-affektives Vertrauen entsteht durch wiederholt positive Erfahrungen, bei der sich positive Emotionen gegenüber dem Interaktionspartner herausbilden. Unklar ist bislang, welcher dieser „basic forms of trust“ dem Vertrauensverhältnis Bürger-Bürokratie bzw. Beamte entspricht.

2.2 Institutionenvertrauen und das Konzept der Politischen Kultur

Wenn die Vielzahl an Literatur, die zum Thema Institutionenvertrauen innerhalb der vergangenen Jahrzehnte erschienen ist, ein Indiz für die Relevanz des Themas ist, so hat sich mangelndes Vertrauen in der parlamentarischen Demokratie zu einem „erstrangigen Systemproblem (entwickelt)“ (*Klages/Daramus/Masser* 2005, S. 4). Zahlreiche Beiträge untersuchten bereits zu Beginn der 1970er Jahre das Institutionenvertrauen in die Parteien, den Bundestag, die Bundesregierung, das Bundesverfassungsgericht oder Akteure des intermediären Systems, wie die Gewerkschaften, die Kirchen oder die Medien (vgl. den kurzen Abriss zur Geschichte der Vertrauensforschung in Institutionen bei *Schaal/Weiss* 2002).

Einen Höhepunkt erlebte die Forschung zum Institutionenvertrauen Mitte der 1990er Jahre durch die Veröffentlichung einzelner Sammelbände (*Nye/Zelikow/King* 1997; *Kaase/Newton* 1995; *Klingemann/Fuchs* 1995). Während manche Autoren von einem allgemeinen Rückgang des Institutionenvertrauens schreiben (*Inglehart* 1997 oder *Newton/Norris* 2000), bestreiten dies andere Forscher ausdrücklich (*Listhaug/Wiberg* 1995).⁴ Allerdings beschäftigte sich praktisch kein Beitrag dieser Bände explizit mit der öffentlichen Verwaltung. Dies überrascht insofern, weil die öffentliche Verwaltung „nicht nur für ihr eigenes Handeln, sondern auch für das politische System im engeren Sinne Akzeptanz und (Output-)Legitimation (sichert)“ (*Grunow/Strümgmann* 2008, S. 122).

Zentrale Bedeutung im Zusammenhang des Institutionenvertrauens erhielt das Konzept der *Politischen Kultur*. Entgegen der Alltagssprachlichen Bedeutung des Begriffs „Politische Kultur“ meint die wissenschaftliche Bedeutung die spezifischen Verteilungsmuster individueller Orientierungen gegenüber politischen Objekten und ihren Mitgliedern innerhalb eines Landes.⁵ Die Orientierungsmuster umfassen alle kognitiven und affektiven Einstellungen gegenüber dem politischen System in einer Gesellschaft. *Almond/Verba* (1963) stellten in ihrem Konzept zur Politischen Kultur dar, dass die Stabilität von demokratischen Regierungssystemen von der Kongruenz von Struktur und Kultur abhängt. So ist mit der Einführung demokratischer Strukturen, wie formale Institutionen oder Bürger- und Partizipationsrechten, der Prozess noch nicht abgeschlossen. Erst wenn sich diese Strukturen konsolidiert haben und sie in breiten Teilen der Bevölkerung akzeptiert bzw. die Institutionen „mit Leben erfüllt“ werden, kann man von einer stabilen politischen Kultur in einem demokratischen System ausgehen (vgl. *Kleiner* 2008).

Die hier untersuchte Fragestellung nach dem Vertrauen in die Verwaltung und dessen Zusammenhang zum Vertrauen ins politische System insgesamt, befindet sich sozusagen an einer „Schnittstelle“ zwischen dem Institutionenvertrauen und dem Konzept der Politischen Kultur.

3. Vertrauen in die öffentliche Verwaltung – Stand der Forschung und Operationalisierungsvorschläge

3.1 Bürger und Verwaltung

Die Beziehung des Bürgers zur öffentlichen Verwaltung ist schon Gegenstand zahlreicher Untersuchungen gewesen. Die bislang vorwiegend dominierende „deskriptive Verwaltungsforschung“ (*Derlien* 2000, S. 11) in Deutschland stellte jedoch meist die Bewertung

von Verwaltungshandeln in den Vordergrund und leitete aus einer schlecht bewerteten Verwaltung Unzufriedenheit mit bzw. Misstrauen gegenüber der Verwaltung ab (z.B. Geisler 1979). Vertrauen im Zusammenhang mit der öffentlichen Verwaltung wurde bisher lediglich im Rahmen des Vertrauens der Verwaltung selbst in den Stadtrat oder des Vertrauens der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter in ihre eigene Verwaltung untersucht (vgl. den Beitrag von *Pröhl/Plamper* 2000).

Fasst man den Großteil der Arbeiten zur Bewertung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland durch die Bürgerinnen und Bürger pointiert zusammen, könnte man sagen: Die Verwaltung ist grundsätzlich akzeptiert, dennoch ist sie diverser Kritik ausgesetzt. Wie bereits *Grunow* (1981) zu Beginn der 1980er Jahre feststellte, kann man zwar eine hohe generelle Zufriedenheit mit der Verwaltung in der Bevölkerung feststellen; gleichwohl stößt Kritik an der Bürokratie hinsichtlich Ungerechtigkeit, Ineffizienz und mangelnde Bürgernähe auf breite Zustimmung. Daran ändern auch Bemühungen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells, z.B. in Form von Bürgerkommunen nur wenig (vgl. *Pröhl/Plamper* 2000).⁶ Wie diese im Vergleich zum Vertrauen in andere Institutionen höchst spezielle Paarung von Kritik an und Zufriedenheit mit der öffentlichen Verwaltung zu erklären ist, ist bis dato ungeklärt. Nach Ansicht von *Grunow/Strümgmann* (2008, S. 134) lässt sich die Behörden- bzw. Verwaltungskritik in Deutschland am ehesten als „perpetuum mobile“ beschreiben.

Unabhängig davon, ob diese Einschätzung stimmt, geht der Befund, kein Vertrauen bzw. Misstrauen in die Verwaltung zu haben über den Zustand von Kritik an der Verwaltung hinaus. Das Misstrauen in die Verwaltung hört darüber hinaus möglicherweise nicht bei der Verwaltung auf. Es stellt sich deshalb die Frage, ob andauernde Kritik an der Verwaltung nur ein isoliert zu betrachtendes Problem ist, oder ob ein Vertrauensverlust in die Verwaltung – z.B. bei Empfängern von Sozialleistungen – schließlich auch zu einem Vertrauensverlust ins politische System insgesamt führen kann (vgl. *Dehnhard* 1987). Über die Entwicklung bzw. den Rückgang des generellen politischen Vertrauens wurde diese Diskussion bereits im Rahmen der „Miller-Citrin-Kontroverse“ zu Beginn der 1970er Jahre in der amerikanischen politikwissenschaftlichen Literatur geführt.⁷ Eine entsprechende Diskussion in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur ist bislang nicht in Sicht.

3.2 Stand der Forschung zum Vertrauen in die öffentliche Verwaltung

3.2.1 International

Lange Zeit beschäftigte sich die internationale verwaltungswissenschaftliche Forschung mit Vertrauen lediglich im Rahmen einer intra- bzw. interorganisationalen Perspektive (vgl. Übersicht bei *van de Walle* 2007, S. 174). Erst in den vergangenen Jahren beschäftigten sich einzelne Studien verstärkt mit dem Vertrauen der Bürger in die Verwaltung bzw. den öffentlichen Sektor insgesamt. Dabei ist die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema „Vertrauen in die Verwaltung“ eigentlich nicht neu. Bereits bei *Almond/Verba* (1963) fand sich die Bedeutung der bürokratischen Komponente (output-Dimension), die neben der partizipativen Komponente (input-Orientierung) existiert.

Im Mittelpunkt dieser Forschungsrichtung steht meist die Frage, wie die Zufriedenheit mit (dem Output) der Bürokratie, mit der Regierung⁸ bzw. mit dem Institutionenvertrauen insgesamt zusammenhängt. Diese konnten für die USA bzw. Großbritannien (*van*

Ryzin 2007, Yang/Holzer 2006 Tucker 2004), Belgien (van den Walle/Bouckaert 2003, Kampen/Maddens/Vermunt 2003, Kampen/van de Walle/Bouckaert 2006) und Israel (Vigoda 2000) bestätigen, dass es einen gewissen Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit mit der Verwaltung und dem Vertrauen in die Verwaltung bzw. in die Regierung gibt. Allerdings kristallisierten sich kaum signifikante Einflussfaktoren mit hoher Erklärungskraft heraus. Zudem ist die Richtung des Zusammenhangs noch unklar (vgl. auch van de Walle/Roosbroek/Bouckaert 2008).

Van de Walle (2007) verglich in einer breit angelegten Studie die Einflussfaktoren auf das Vertrauensvertrauen in rund 60 verschiedenen Staaten. Jedoch konnte auch er keine systematischen signifikanten Erklärungsfaktoren finden.⁹ Grund dafür könnte sein, dass er aufgrund der zahlreichen in die Untersuchung aufgenommenen Vergleichsländer lediglich die (soziodemografischen und sozioökonomischen) Variablen aufnehmen konnte, die in allen Ländern abgefragt wurden.

3.2.2 National

Als eine der ersten Arbeiten in Deutschland setzten sich Feick/Mayntz (1982) *systematisch* mit den generellen Einstellungen der Bürger zur Verwaltung auseinander. Neben der Zufriedenheit und der Bestimmung von neun Personentypen gegenüber der Bürokratie untersuchten sie auch die Auswirkungen von Behördenkontakten auf die Bewertung der öffentlichen Verwaltung. Dabei erwiesen sich Alter und Bildung als wichtige Erklärungsgrößen für die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Bürokratie.

Die Untersuchung des Vertrauens in die Verwaltung ist in Deutschland zur internationalen Forschung vergleichsweise unterentwickelt. Lediglich die Untersuchung von Derlien/Löwenhaupt (1997) konnte die internationalen Befunde für Deutschland überwiegend bestätigen, wonach ein großes Vertrauen in Institutionen mit einer hohen Zufriedenheit mit der Bürokratie korrespondiert. Entsprechend hatten Befragte, die ein geringes Vertrauen in nationale Institutionen hatten ein eher negatives Bild von öffentlicher Verwaltung, oder anders formuliert: „Wer also großes Vertrauen in Institutionen hat, ist auch mit Beamten und Behörden zufrieden“ (Derlien/Löwenhaupt 1997, S. 466). Explizit mit dem Vertrauen in die *Verwaltung* bzw. mit deren Einflussfaktoren beschäftigten sich diese Beiträge jedoch nicht.

Als eine der wenigen deutschsprachigen Untersuchungen thematisiert Glück (2007) das Vertrauen in die Verwaltung. Dabei konnte er einen gewissen Zusammenhang zwischen Vertrauen und der Zufriedenheit mit der (Aufgabenerfüllung der) Verwaltung empirisch belegen (S. 212).¹⁰ Dieses Konstrukt der Bürgerzufriedenheit ist ein zentrales Element der Bürgerorientierung. Zufriedenheit setzt wiederum positive Einstellungen von Individuen gegenüber Institutionen voraus. Die allgemeine Bürgerzufriedenheit mit der Aufgabenerfüllung der Verwaltung (Aufgabenerfüllungszufriedenheit, AEZ) ist dem Vertrauen in die Verwaltung vorgelagert.

3.2.3 Forschungslücken und Konsequenzen für die vorliegende Untersuchung

Während die verwaltungswissenschaftliche Forschung die Mikroebene, welche die persönliche Erfahrungen mit Verwaltung beschreibt, intensiv untersucht hat, gibt es bei der Makroebene mit den allgemeinen Einstellungen zur Verwaltung noch großen Forschungsbedarf (vgl. van de Walle 2007, S. 173). Die geringe Beschäftigung mit dem Vertrauen in die öffentliche Verwaltung brachte bislang – national wie international – nur

wenig belastbare Ergebnisse. Entweder verwendeten sie lediglich eine inhaltlich sehr eingeschränkte Anzahl von Variablen (vgl. *van de Walle* 2007), oder sie untersuchten Vertrauen in die Verwaltung isoliert in Abhängigkeit von Vertrauen in andere Institutionen (vgl. *van Roosbroek* 2006). Auch die Arbeit von *Glück* (S. 201f.) bestätigt lediglich die Zusammenhänge zwischen der Zufriedenheit mit der Verwaltung und dem Vertrauen in sie. Korrelationen mit soziodemographischen oder „psychographischen“ Variablen ergeben zwar signifikante, aber erklärungschwache unsystematische Einflüsse (Korrelationskoeffizient r zwischen 0,05 und 0,11).

Über vorgelagerte oder korrespondierende Einflussfaktoren liegen jedoch praktisch keine Ergebnisse vor. Anders als in den bisherigen Untersuchungen sollen jedoch im vorliegenden Beitrag nicht nur andere Institutionen vergleichend zum Vertrauen in die Verwaltung in die Analyse einbezogen werden, sondern solche Faktoren, die einen signifikanten Beitrag zum Erklärungskonstrukt „Vertrauen in die Verwaltung“ leisten können. Dazu gehören z.B. Einstellungen zur Verwaltung oder zum politischen System bzw. zur Demokratie insgesamt.

Trotzdem der öffentliche Sektor inzwischen stark diversifiziert ist, wird *Verwaltung* hier bewusst eher monolithisch interpretiert. Grund dafür ist die Annahme, dass die Bevölkerung Verwaltung als die Verwaltung wahrnimmt, mit der sie Kontakt hat, also im Normalfall die Kommunalverwaltung. Zwar ist klar, dass diese Form der Operationalisierung nicht der komplexen Realität der modernen Verwaltung entspricht, wohl aber der Wahrnehmung des Bürgers, um die es hier geht. Die bisherige akademische Umfrageforschung trug diesem Umstand insofern Rechnung, als in den Umfragen, die nach dem Vertrauen in die Verwaltung gefragt haben, stets explizit nach dem „Vertrauen in die (öffentliche) Verwaltung“ bzw. nach „Behörden“ oder nach der „Stadtverwaltung“ gefragt wurde. Fragen nach dem Vertrauen in spezielle Ämter, wie Arbeits- oder Sozialamt stellen die absolute Ausnahme dar.

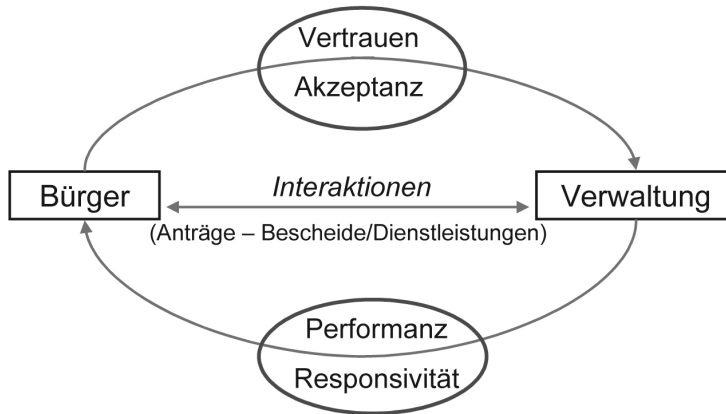
3.3 Operationalisierung der abhängigen und unabhängigen Variablen

3.3.1 Interaktionsmodell Bürger-Verwaltung

Die Untersuchung des Verhältnisses Bürger-Vertrauen-Verwaltung umfasst mehrere Dimensionen. Wie im stark vereinfachten Interaktionsmodell (vgl. Abbildung 1) dargestellt, können die verschiedenen Interaktionsformen zu einem grundsätzlichen Vertrauen und somit auch zur Akzeptanz der Bürger gegenüber der Verwaltung führen. Wichtiger „Vertrauensnachschub“ für die Akzeptanz bildet die Responsivität der Verwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern.¹¹ Durch die als gut wahrgenommene Performanz der öffentlichen Verwaltung können sich das Vertrauen und somit auch die Akzeptanz der Verwaltung erhöhen.¹²

Vertrauen ist in der vorliegenden Arbeit also als eine Komponente zu verstehen, die im Wechselspiel zwischen Akzeptanz, Performanz und Responsivität entsteht. Diese Sicht unterscheidet sich von *Glück* (2007, S. 124ff.), der Vertrauen als Handlung bzw. als Konsequenz der (Aufgabenerfüllungs-)Zufriedenheit definiert.

Abbildung 1: Vereinfachtes Interaktionsmodell – Bürger – Verwaltung



Quelle: Eigene Datstellung

3.3.2 Verwendete Variablen

Plausibel ist, dass das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung von verschiedenen Faktoren abhängig ist. Nach *Dehnhard* (1987, S. 7) wird die Beurteilung der Verwaltung durch bestimmte Wahrnehmungsmuster bestimmt. Neben „literarischen Überlieferungen“ und „Berichterstattung in den Medien und durch Hörensagen“, werden diese Muster auch durch „persönliche Erfahrungen und Beobachtungen“ verbreitet. Auch wenn diese Erkenntnisse empirisch auf eher schwachen Füßen stehen – sie beziehen sich auf *Geisler* (1979; vgl. Kap. 3.2.4) – geben sie zumindest erste Hinweise darauf, welche Faktoren auch das Vertrauen in die Verwaltung beeinflussen können. Im Folgenden werden solche Einflussgrößen diskutiert, die bereits untersucht wurden bzw. deren Einfluss sich bei anderen Studien zum Institutionenvertrauen als erklärungskräftig erwiesen haben und die in Vordergrund der hier durchgeführten Analysen stehen.

3.3.3 Interaktionen bzw. Kontakte zur Verwaltung

Wie (positive) Kontakte zwischen Individuen allgemein zu Vertrauen führen können (vgl. das interpersonale Vertrauen als „core trust relation“ bei *Warren* 1999 oder *Sztompka* 1995), könnten entsprechend häufige (positive) Kontakte mit der Bürokratie auch zu einem Vertrauen in die Verwaltung führen (vgl. bereits die Untersuchung zur Wahrnehmung der Polizei bei *Parks* 1984). Anders als bei Organisationen wie Wirtschaftsunternehmen, können die Bürgerinnen und Bürger bei Behördenkontakten von stabilen Verhaltenserwartungen ausgehen. Tausch- und Preisverhandlungen entfallen, stattdessen wird das Anliegen der Bürgerinnen und Bürger von der Verwaltung positiv oder negativ beschieden.

Dass Verwaltungskontakte das allgemeine Institutionenvertrauen beeinflussen (können), legen beispielsweise die Ergebnisse von *Fuchs/Gabriel/Völkl* (2002), *Derlien* (1997) bzw. *Derlien/Löwenhaupt* (1997) nahe. *Fuchs/Gabriel/Völkl* (2002, S. 430) zufolge werden politische Institutionen durch Entscheidungsträger repräsentiert, die zugleich Bürger sind. Gemäß der Annahme, dass zwischen den Bürgern und den „Bürgern der Institutionen“, also den Beamten, vergleichbare Normen und Werte vorherrschen, ist somit eine Vertrauensbasis da, bzw. die Institutionen werden als legitim betrachtet.

Zudem konnte die Forschung bislang belegen, dass negative Erfahrungen mit Verwaltungen einen nachhaltigeren (negativen) Einfluss auf das Vertrauen in Verwaltung haben als positive Erfahrungen einen (positiven) Einfluss auf das Vertrauen in die Verwaltung, oder anders formuliert: „Trust comes on foot and goes away on horseback“ (Kampen/van de Walle/Bouckaert 2006, S. 387).¹³

Die individuelle Bedeutung von Verwaltungskontakten dürfte wiederum von Faktoren wie der *Art der Verwaltungseinheit* und der *Kontakthäufigkeit/-intensität* abhängig sein. Während man z.B. im Bürgeramt lediglich einen Pass abholt und dort im Grunde „nichts passieren kann“, kann hingegen die Verweigerung der Aufenthaltsgenehmigung durch die Ausländerbehörde „grundsätzlich weitreichende existenzielle Weichenstellungen“ zur Folge haben (Paris 2001, S. 729).

Dass im Rahmen von Verwaltungskontakten verschiedene Typen von Verwaltungskunden eine unterschiedliche Beziehung zur öffentlichen Verwaltung haben, konnten diverse Studien belegen (Vgl. Feick/Mayntz 1982, Lenk/Klee-Kruse 2000 oder van de Walle 2007). Paris (2001, S. 721) konnte jedoch auch zeigen, dass auch verschiedene Ämter die Kunden unterschiedlich behandeln, bevor es zum direkten Verwaltungskontakt kommt. So kann beispielsweise der Kunde im Amt für Wirtschaftsförderung in bequemen Sesseln Platz nehmen und einen Kaffee – als „Wartegeschenk“ – trinken, dagegen sitzt der Kunde im Sozialamt meist in Stuhlreihen in kahlen Gängen. Außerdem können auch quantitative Faktoren wie die Kontakthäufigkeit Einfluss auf die Einstellungen zur Verwaltung (vgl. Klages/Schäfer/Schmittl 1983 bzw. Derlien/Löwenhaupt 1997) bzw. das Verwaltungsvertrauen haben. Nach Derlien/Löwenhaupt (1997, S. 469) kann sich häufiger Kontakt zu Behörden negativ auf die Einstellungen zu Beamten und Behörden bzw. auf die Kundenzufriedenheit (Koci 2005, S. 189) auswirken. Hohe positive Korrelationen bestehen hierbei mit der Zufriedenheit des Outputs der Verwaltung.

Anzunehmen ist zudem, dass die Häufigkeit der Verwaltungskontakte wiederum mit der Art der Verwaltungseinheit zusammenhängt. So hatten z.B. Mitte der 1990er Jahre die Ostdeutschen wesentlich mehr Kontakte zu Ämtern des Sozialbereichs (Arbeits-, Wohnungs- und Sozialämter) als die Westdeutschen (vgl. Derlien/Löwenhaupt 1997, S. 424f.), was sich möglicherweise in unterschiedlichen Vertrauenswerten in die Verwaltung widerspiegeln könnte.¹⁴

3.3.4 Responsivität und bürokratische Kompetenz

Eine mit den Kontakten zur Bürokratie zusammenhängende Größe ist die Responsivität. Responsivität, im Sinne von Aufnahmefähigkeit, beschreibt ein Konzept aus der Parlamentarismusforschung. Dieses bezeichnet die Rückkopplung des (politischen) Handelns der Repräsentanten an die Interessen der von ihnen repräsentierten Menschen. Auch wenn sich dies Konzept primär auf das Verhältnis Parlament/Abgeordnete – Bürger richtet, lässt sich das Konzept auch auf das Verhältnis Verwaltung/Beamter – Bürger übertragen, etwa in die Richtung, ob bzw. wie die Verwaltung die vorgetragenen Anliegen der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt.

Bereits bei Allmond/Verba (1963) wurde Responsivität in Form einer „bürokratischen Kompetenz“ („administrative competence“) als Output-Legitimation untersucht. Neben der Frage inwiefern die vorgetragenen Anliegen von den Behörden berücksichtigt worden sind, umfasst die bürokratische Kompetenz auch die Frage nach einer „gerechten bzw. fairen Behandlung der Bürger durch die Behörden“. Bei Derlien/Löwenhaupt (1997, S.

426ff.) wird die eher affektiv bzw. evaluativ orientierte bürokratische Kompetenz von *Almond/Verba* (1963) noch um eine kognitive Dimension erweitert. Diese subjektive bürokratische Kompetenz umfasst die Items „Der Bürger hat viele Möglichkeiten sich gegen die Entscheidungen von Ämtern und Behörden zu wehren“ und „Mit einer Behörde sollte man sich besser nicht anlegen, selbst wenn man im Recht ist.“¹⁵ So erwies sich die subjektive bürokratische Kompetenz bei *Derlien/Löwenhaupt* (1997, S. 429) als das Item, welches den stärksten Zusammenhang mit der pauschalen Zufriedenheit mit den Verwaltungskontakten hat. Eine Stärkung der subjektiven bürokratischen Kompetenz habe zudem eine Verringerung der „Schalterdistanz“ zur Folge.¹⁶ Allerdings wurde auch deutlich, dass die Responsivität sank, je mehr Behörden die Bürgerinnen und Bürger kontaktierten, und zwar unabhängig von der Art der Behörde (*Derlien/Löwenhaupt* (1997, S. 441).

3.3.5 Performanz

Die Frage der Performanz im Sinne einer „Leistungsmessung“ beschäftigt seit einigen Jahren die verwaltungswissenschaftliche Forschung in Deutschland (vgl. *Kuhlmann/Bogumil/Wollmann* 2004). Auch die internationale Forschung widmet sich dieser Thematik. So beschäftigten sich z.B. *Bouckaert/van de Walle* (2003) in ihrer „Micro-Performance-Theorie“ mit dem Zusammenhang zwischen Performanz und Vertrauen. Danach trennt sich das Vertrauen in zwei Komponenten auf: In das „a-priori“-Vertrauen, das die Leistungswahrnehmung (Performanz, d. Verf.) beeinflusst und das „a-posteriori“-Vertrauen als Konsequenz der Leistungsbeurteilung (vgl. *Glück* 2007, S. 118).

Performanz wird im vorliegenden Beitrag nicht als objektive Größe der Leistungsmessung im Sinne von Evaluation (vgl. *Kuhlmann/Bogumil/Wollmann*, 2004), sondern als subjektive Zufriedenheit des Bürgers mit dem individuellen Verwaltungsausgang bzw. -outcome verstanden.

3.3.6 Weitere potenzielle Faktoren

Neben den Verwaltungskontakten, der bürokratischen Kompetenz und der Performanz gibt es weitere Faktoren, die das Vertrauensverhältnis beeinflussen können. Weitere mögliche Einflussfaktoren ergeben sich aus den zahlreichen Studien zum Institutionenvertrauen (vgl. den Überblick bei *Kim* 2005, S. 623f.). So können objektive sozioökonomische bzw. -strukturelle Faktoren, wie Bildung (vgl. den Überblick bei *van de Walle* 2007 und *Döring* 1990) oder Erwerbsstatus (vgl. *Derlien/Löwenhaupt* 1997) ebenso das Institutionenvertrauen beeinflussen wie subjektive Faktoren, z.B. die Bewertung der eigenen bzw. der allgemeinen Wirtschaftslage (vgl. *Rattinger/Juhász* 1990) oder die Parteineigung (vgl. *Derlien/Löwenhaupt* 1997, S. 461 ff.). Aber auch die Frage, in welchem Teil Deutschlands die Befragten aufgewachsen sind bzw. ob die Sozialisation im Osten Deutschlands vor oder nach 1989 stattfand, beeinflusst das Institutionenvertrauen tendenziell. Die Analysen von *Glück* (2007; S. 182f.; S. 201) konnten ferner einen zwar signifikanten, aber schwachen Zusammenhang ($r = 0,12$; $p < .01$) zwischen der gesellschaftlichen Verantwortung („Mitarbeit in Bürgerinitiativen“, Sozialkapital) und dem Vertrauen in die Verwaltung belegen.

3.4 Forschungsfragen

Wie bereits beschrieben, sollen im vorliegenden Beitrag zum einen Erklärungsfaktoren für das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung gefunden werden. Zum anderen sollen deren Zusammenhänge zum Vertrauen ins politische System insgesamt analysiert werden.

Bislang schreibt die Forschung der Verwaltung meist lediglich eine affektive Bewertung durch die Bevölkerung zu, vergleichbar den Institutionen der Judikative, wie dem Bundesverfassungsgericht bzw. der Exekutive (Polizei oder Bundeswehr). Eine Performanzbewertung wird eher Institutionen wie dem Bundestag und der Bundesregierung zugeschrieben.

Die eine grundsätzliche Annahme der vorliegenden Untersuchung besteht darin, dass auch die Verwaltung individuell nach ihrem Output, d.h. nach ihrer subjektiv wahrgenommenen Performanz bewertet wird. Eine zweite grundsätzliche Vermutung besteht außerdem darin, dass das Vertrauen in die Verwaltung u.a. nicht nur von einer Performanzsondern auch von einer Systemdimension beeinflusst wird. Dies bezieht sich vor allem auf ökonomische (wahrgenommene Wirtschaftslage), aber auch auf Variablen zur Bewertung des politischen Systems (Demokratie). Darüber hinaus wird zu prüfen sein, welchen Einfluss sozioökonomische Variablen haben. Eine implizite Annahme wäre z.B., dass – aufgrund schlechter Erfahrungen im Kontakt mit der Sozialverwaltung – das Vertrauen in die Verwaltung niedriger ist, je geringer das sozioökonomische Niveau der Befragten ist.

3.5 Verwendete Daten

Im vorliegenden Beitrag werden im deskriptiven Teil Analysen von Daten präsentiert, in denen im Zeitverlauf häufiger nach dem Vertrauen in Verwaltung gefragt wurde. Dies sind im Wesentlichen Daten des ALLBUS, des Eurobarometers und des World Values Survey (WVS).¹⁷ Im multivariaten Teil wird anhand des KSPW-Datensatzes „Politische Resonanz“¹⁸ und der WVS-Daten exemplarisch dargestellt, welche Faktoren das Vertrauen in Verwaltung beeinflussen können.

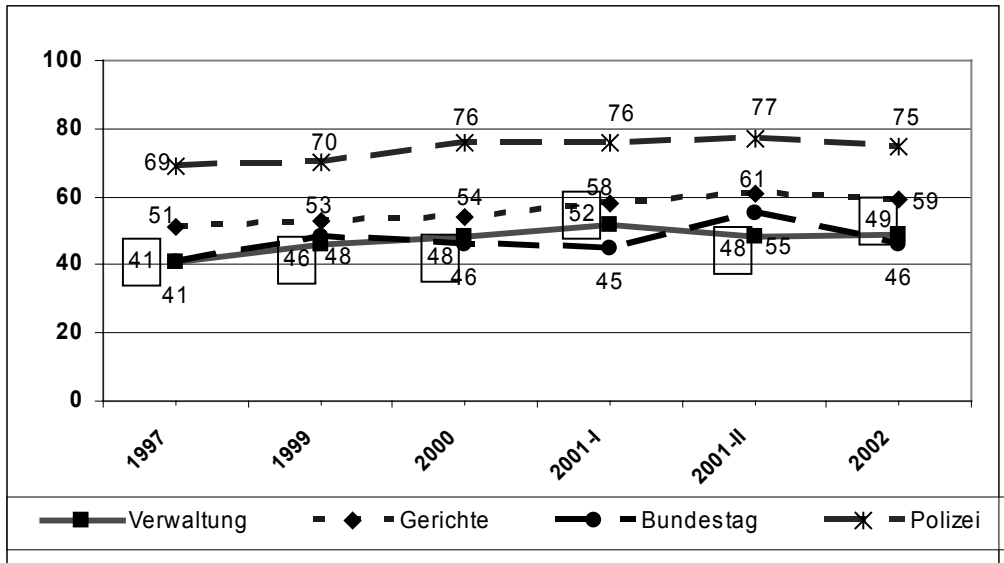
4. Ergebnisse

Bevor die Ergebnisse der bi- und multivariaten Analysen präsentiert und interpretiert werden, sollen zuerst anhand einzelner deskriptiver Befunde gezeigt werden, wie sich das Vertrauen in die Verwaltung national im Vergleich zum Vertrauen in andere Institutionen des politischen Systems einordnet und wie sich das Vertrauen in die Verwaltung Deutschlands im internationalen Vergleich darstellt.

4.1 Deskriptive Befunde

In Abbildung 2 wird zunächst das Insitutionenvertrauen von vier Institutionen des politischen Systems Deutschlands zwischen 1997 und 2002 dargestellt.¹⁹

Abbildung 2: Institutionenvertrauen in Deutschland (1997-2002)



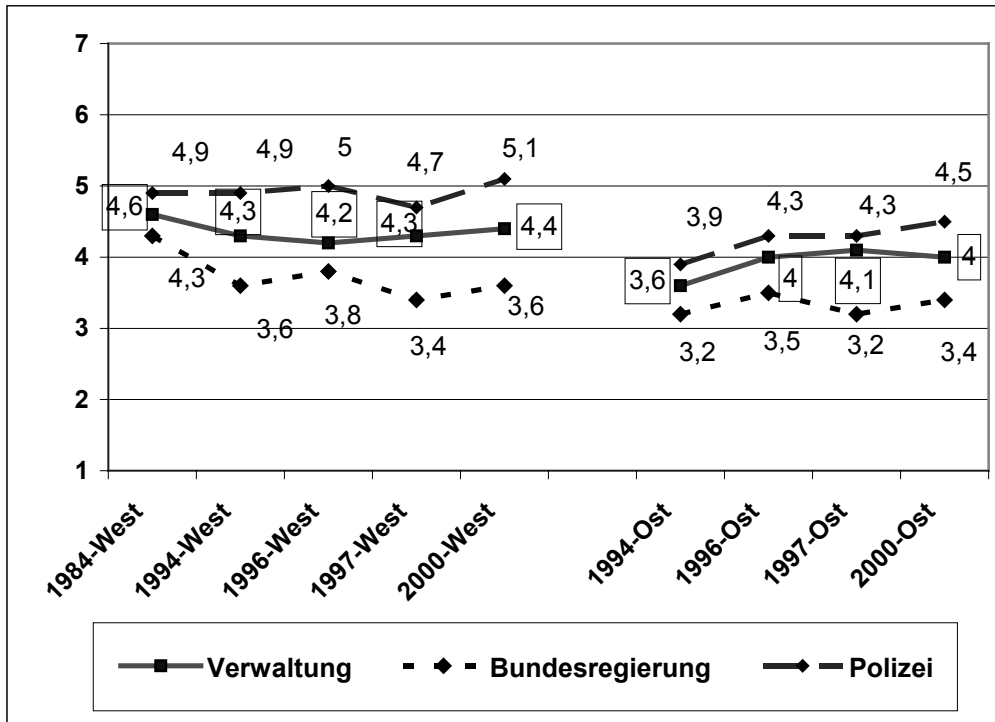
Quelle: Eurobarometer Daten 48.0, 51.0, 54.1, 55.1/56.2, 57.1. Dargestellt sind die prozentualen Anteile der gültigen Fälle der Kategorie „vertraue eher“ („tend to trust“, 2er-Skala).

Das Vertrauen in die Verwaltung (umrahmte Werte) nahm im Untersuchungszeitverlauf – trotz leichter Schwankungen – zu. Vergleicht man das Niveau der Vertrauenswerte mit denen anderer Institutionen, so ordnet sich das Vertrauen in die Verwaltung im mittleren Bereich ein. Hier deutet sich die in der Literatur mehrfach bestätigte „Vertrauenspyramide“ an, wonach das höchste Vertrauen die regulativen Institutionen (Polizei, Militär und Bundesverfassungsgericht) genießen, gefolgt von den Gerichten und der Verwaltung. Am unteren Ende der Vertrauenspyramide stehen die Regierung, das Parlament, die Politiker und die Medien (vgl. auch *Gabriel* 1993, 2002).

Beim Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland zeigen sich Unterschiede sowohl im Institutionenvertrauen insgesamt als auch im Vertrauen in die Verwaltung (vgl. Abbildung 3).

Betrachtet man die Werte im Ganzen, so zeigt sich eine ähnliche Struktur der Ergebnisse wie bei den Eurobarometer-Daten in Abbildung 2. Auffällig ist zudem, dass das Vertrauensniveau im Osten Mitte der 1990er Jahre generell deutlich unter dem im Westen lag, dieses aber im Zeitverlauf leicht zunahm. Im Westen ging das Vertrauen in die Verwaltung zwischen Mitte der 1980er und Mitte der 1990er Jahre zurück, in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre blieb es aber relativ konstant. Nach *Derlien/Löwenhaupt* (1997, S. 459) ist dieser leichte Rückgang des Vertrauens in die Verwaltung in den alten Bundesländern auf eine perzipierte Output- bzw. Performanzschwächen insgesamt zurückzuführen, was jedoch „keine grundsätzliche Erosion des Vertrauens in die lokale Verwaltung (zur Folge hatte)“.

Abbildung 3: Institutionenvertrauen in Deutschland im Ost-/West-Vergleich



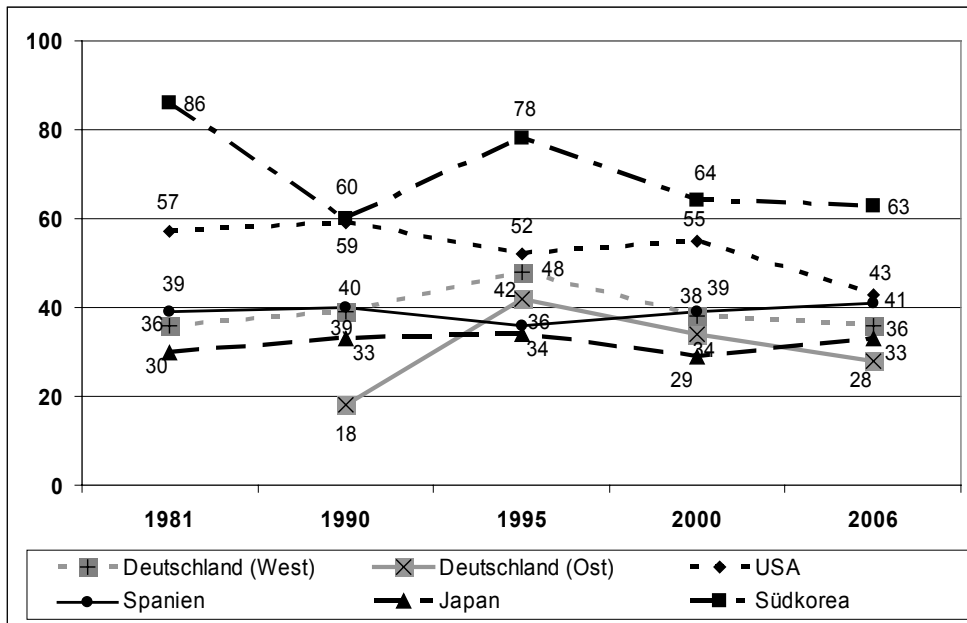
Quelle: ALLBUS-Daten 1984, 1994, 2000; KSPW-Daten „Politische Resonanz“ 1996; KAS 1997. Skala jeweils von 1 (überhaupt kein Vertrauen) bis 7 (sehr großes Vertrauen). Dargestellt sind die Mittelwerte.

Wie wird die öffentliche Verwaltung in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern bewertet? Dazu geben die Daten des World Values Survey Auskunft. In Abbildung 4 sind Werte der Länder aufgeführt, in denen seit 1981 in allen fünf Befragungswellen die Frage nach dem Vertrauen in Verwaltung gestellt wurde. Diese sind Spanien, Japan, Südkorea, USA und Deutschland.²⁰ Im Vordergrund des Vergleichs steht nicht, Unterschiede zwischen den Ländern – z.B. anhand der Verwaltungskultur – zu interpretieren, sondern vielmehr aufzuzeigen, wie sich das Vertrauen in die Verwaltung in Deutschland im internationalen Vergleich einordnet (für eine tiefer gehende Interpretation der verwaltungskulturellen Unterschiede vgl. die Studie von *van de Walle/Roosbroek/Bouckaert* 2008).

Abbildung 4 verdeutlicht die teilweise erheblichen Unterschiede im internationalen Vertrauensvertrauen. Während in Südkorea zwischen 60 und 80 % der Bürger der Verwaltung vertraut, vertrauen ihr in Japan nur rund ein Drittel der Befragten. In den USA ist das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung im Durchschnitt stärker ausgeprägt, als in den meisten anderen Ländern. Mehr als die Hälfte der befragten Amerikaner vertrauen (sehr) der US-Verwaltung. Im Zeitverlauf sank das Vertrauen jedoch, um 2006 mit 42 % seinen niedrigsten Wert im untersuchten Zeitraum zu erreichen. Dieser Rückgang der Vertrauenswerte zwischen den Befragungen 1999 und 2005 ist auch in Ost- und Westdeutschland zu beobachten. Die Daten bestätigen ferner die Befunde der vorigen Abbil-

dungen insofern, als das Vertrauen in Ostdeutschland erneut unter dem in Westdeutschland liegt.

Abbildung 4: Vertrauen in die öffentliche Verwaltung im internationalen Vergleich (1981-2006)



Daten: EWS (1981) bzw. WVS (1990-2005/2006); Skala von 1 (sehr viel Vertrauen) bis 4 (überhaupt kein Vertrauen). Dargestellt sind die Skalenwerte 1-2, in gerundeten Prozent.

Sucht man nach Gründen für den Rückgang des Vertrauens nach 1995 in Ostdeutschland, könnte dieser von den vor allem in Ostdeutschland häufigen Kontakten mit der Sozialverwaltung im Zusammenhang mit der zu diesem Zeitpunkt deutlich höheren Arbeitslosenquote im Osten herrühren.

4.2 Bivariate und multivariate Befunde

Die präsentierten deskriptiven Befunde konnten das Vertrauen in die Verwaltung ein wenig in den Kanon des Institutionenvertrauens einordnen. Zur Klärung der offenen Fragen, z.B. welche Faktoren das Vertrauen in die Verwaltung erklären können oder wodurch die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland zu erklären sind, reichen deskriptive Analysen jedoch nicht aus; stattdessen müssen bi- und multivariate bzw. Strukturprüfende Verfahren, wie z.B. Regressionsanalysen verwendet werden.

Im KSPW-Datensatz wurde neben der Frage nach dem Vertrauen in die Verwaltung auch über verschiedene Items die Zufriedenheit mit der öffentlichen Verwaltung abgefragt. In Tabelle 1 werden die Korrelationen zwischen Verwaltungsvertrauen und Verwaltungszufriedenheit dokumentiert.

Tabelle 1: Zusammenhang zwischen Vertrauen in Verwaltung und Zufriedenheit mit deren Performanz (Korrelation)

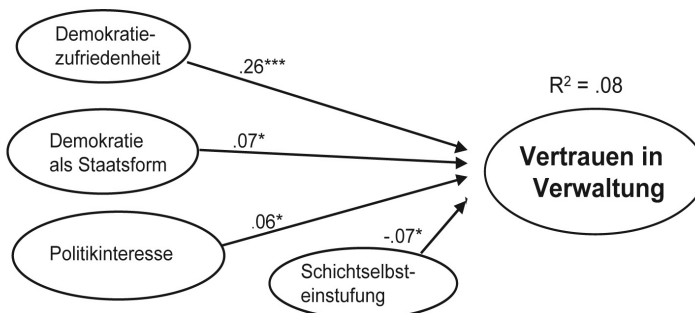
Zufriedenheit mit Ämtern und Behörden	Korrelation r
Performanz der Verwaltung	
Die meisten Beamten sind freundlich und hilfsbereit	.38***
Gesamtzufriedenheit mit Behörden und Ämtern	.37***
Bearbeitung von Anträgen dauert länger als notwendig	-.23***
Responsivität der Verwaltung	
In Behörden wird man wie eine Nummer behandelt	-.30***
Bürger kann sich gut gegen Amtsentscheidungen wehren	.29***
Mit Behörden sollte man sich nicht anlegen, auch wenn man im Recht ist	-.03***

Daten: KSPW (1996). Skala 1 „stimme überhaupt nicht zu“ bis 7 „stimme voll und ganz zu“. Dargestellt sind die Korrelationskoeffizienten nach Pearson (t-test zweiseitig). Signifikanzniveau: *** = $p < .001$

Das Vertrauen in die Verwaltung korreliert hochsignifikant mit den abgefragten Items zur Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Bürokratie. Die Ergebnisse bestätigen die Befunde bei Glück (2007) hinsichtlich des Zusammenhangs der Zufriedenheit mit dem Vertrauen in die öffentliche Verwaltung. Darüber hinaus zeigen sie jedoch auch, dass neben der Zufriedenheit mit (der Performanz) der Verwaltung auch die Responsivität im Zusammenhang mit dem Vertrauensvertrauen steht.

Bislang konnte sich das Item „Vertrauen in Verwaltung“ in multivariaten Analysen kaum als erklärungskräftiges Item auszeichnen: Es wurde entweder nicht danach gefragt, nicht (näher) ausgewertet oder es brachte mehrdimensionale bzw. keine signifikanten Ergebnisse (vgl. Deinert 1997, Gabriel/Fuchs/Völkl 2002). Multiple Regressionsanalysen mit dem WVS- und dem KSPW-Datensatz sollen darüber Aufschluss geben, welche Faktoren der abhängigen Variablen, dem Vertrauen in die öffentliche Verwaltung in Deutschland, vorgelagert sind. Dabei wurden sowohl Fragen zur Zufriedenheit mit der Demokratie als auch Fragen zum politischen Interesse und soziodemografische Fragen (Schichtselbsteinstufung, Geschlecht) in die Analyse einbezogen (Abbildung 5).

Abbildung 5: Regressionsmodell I zu den Einflussfaktoren auf das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung



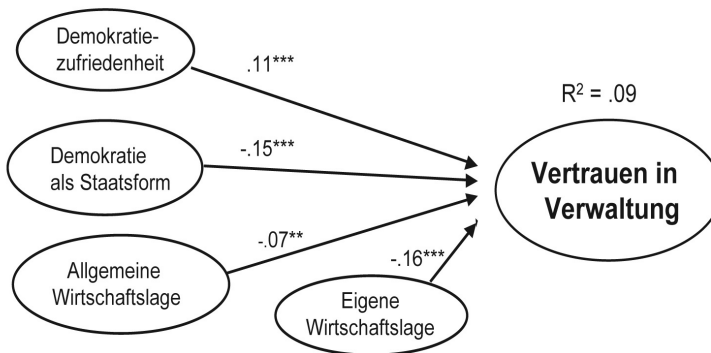
Daten: WVS (1999/2000); N = 1947. AB: Vertrauen in Verwaltung (4er-Skala). Dargestellt sind jeweils die standardisierten Regressionskoeffizienten (beta). Signifikanzniveau: *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p < .05$.

Das Regressionsmodell I weist darauf hin, dass das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung auch mit der Bewertung der Demokratie zusammenhängt. Dabei umfasst „Demokratie“ sowohl die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie (Performanz) als

auch die Bewertung der Demokratie als Staatsform (System). Hochsignifikant ist dabei die Demokratiezufriedenheit. Ebenfalls, allerdings schwach, signifikante Einflüsse auf das Vertrauen in die Verwaltung ergeben die Frage nach dem Politikinteresse und nach der subjektiven Schichtselbsteinstufung. Alle weiteren Variablen im Modell wie z.B., Alter, Geschlecht, oder Haushaltseinkommen waren nicht signifikant (und wurden deshalb aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht dargestellt).²¹ Allerdings weist die schwache erklärte Varianz (R^2) darauf hin, dass offensichtlich die relevanten Einflussfaktoren der abhängigen Variablen nicht im Modell enthalten sind.

Im nächsten Schritt wird im Regressionsmodell II mit den KSPW-Daten untersucht, ob sich die Zusammenhänge des Modells I bestätigen lassen (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Regressionsmodell II zu den Einflussfaktoren auf das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung



Daten: KSPW-Daten „Politische Resonanz“ (1996); N = 2088. AV: Vertrauen in Verwaltung (7er-Skala). Item „Demokratie als Staatsform“ ist folgendermaßen codiert: 1 (beste vorstellbare Staatsidee) bis 6 (schlechteste vorstellbare Staatsform). Dargestellt sind jeweils die standardisierten Regressionskoeffizienten (beta). Signifikanzniveau: *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p < .05$.

Die Ergebnisse können die Zusammenhänge des ersten Modells zum Teil bestätigen, weisen zugleich aber auf eine weitere interessante Komponente hin. Das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung wird hier erneut aus einer Mischung von System- und Performanzvariablen zur Demokratie beeinflusst. Allerdings gewinnt die Demokratiesystem-Variable an Bedeutung, während die Performanzvariable Demokratiezufriedenheit im Vergleich an Erklärungskraft verliert. Das Vertrauen in öffentliche Verwaltung hängt jedoch darüber hinaus mit zwei weiteren Faktoren signifikant zusammen, nämlich der Bewertung der allgemeinen und der individuellen Wirtschaftslage, d.h. die individuelle Performanzbewertung der Wirtschaft(slage).

Dass ein Zusammenhang zwischen der subjektiv wahrgenommenen Wirtschaftslage und der Zufriedenheit mit dem politischen System insgesamt besteht, konnten bereits *Rattinger/Juhász* (1990) belegen. Die Vorzeichen der Erklärungsfaktoren in Abbildung 6 sind wie folgt zu interpretieren: Das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung ist umso höher,

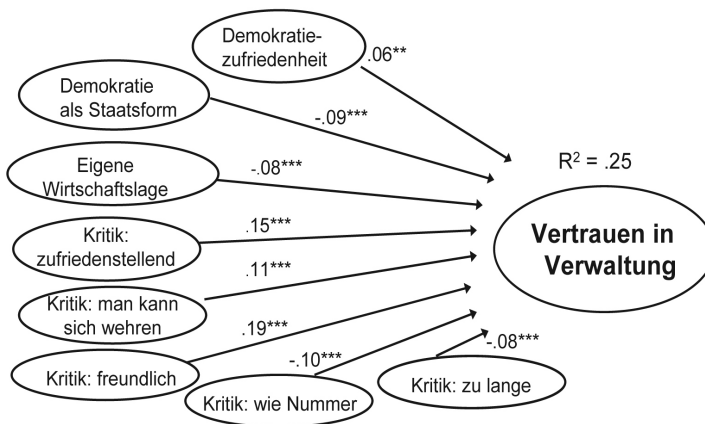
- je höher die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie ist,
- je stärker die Befragten die Demokratie als beste vorstellbare Staatsform bewerten und

- je besser sie die allgemeine bzw. die allgemeine Wirtschaftslage bewerten.

Die zusätzlich im Modell enthaltenen Variablen Politikinteresse, politische Selbsteinstufung, sowie die soziodemografischen Variablen Geschlecht und Schichtselbsteinstufung waren nicht signifikant. Die erklärte Varianz ($R^2 = .09$) ist erneut recht gering. Auch wenn die erklärte Varianz bei der Untersuchung von Vertrauen in Institutionen meist relativ schwach ist (vgl. *Listhaug/Wiberg* 1995 bzw. *van de Walle* 2007, S. 183), deutet ein R^2 von .09 erneut darauf hin, dass wesentliche Erklärungsfaktoren im Modell fehlen.

Im letzten Regressionsmodell werden zu den signifikanten Variablen aus dem Regressionsmodell II noch die in Tabelle 1 dargestellten Items zur Zufriedenheit mit Verwaltung ins Modell integriert (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Regressionsmodell III zu den Einflussfaktoren auf das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung



Daten: KSPW-Daten „Politische Resonanz“ (1996). AV: Vertrauen in Verwaltung (7er-Skala). Dargestellt sind jeweils die standardisierten Regressionskoeffizienten (beta). Signifikanzniveau: *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p < .05$.

Zunächst fällt die im Vergleich zu den Regressionsmodellen I und II verhältnismäßig hohe erklärte Varianz von 25 Prozent auf ($R^2 = .25$). Wesentlichen Anteil daran haben – wie die in Tabelle 1 dargestellten Korrelationen erwarten ließen – die Zufriedenheitsitems, besonders die bewertete Freundlichkeit des Behördenkontakts bzw. die Gesamtzufriedenheit mit der Verwaltung. Aber auch die Items zur Bewertung der Demokratie bzw. der Wirtschaftslage – mit Ausnahme der Bewertung der allgemeinen Wirtschaftslage – können sich in der Regression mit erklärungsschwachen, aber hochsignifikanten Effektstärken behaupten. Keine Rolle hingegen spielen erneut sozioökonomische bzw. soziodemografische Faktoren wie das Alter, das Geschlecht oder die Schichteinstufung.

5. Fazit und Ausblick

Ohne Vertrauen funktioniert weder eine Demokratie noch eine (öffentliche) Verwaltung. Dieser plausiblen Einschätzung hängt die Empirie allerdings deutlich hinterher. Vor diesem Hintergrund hat die Aussage des Instituts für Demoskopie (*IfD Allensbach* 2007),

wonach zwischen der Bevölkerung und der öffentlichen Verwaltung „eine Art Hassliebe“ besteht, eher einen prosaischen als einen empirisch belegten Charakter. Denn anders als beim Vertrauen in zahlreiche Institutionen des politischen Systems, sucht man z.B. nach Fragen zum Vertrauen der Bürger in die Bürokratie in repräsentativen Umfragen meist vergeblich.

Grundsätzliches Anliegen dieses Beitrags war es, Struktur und Erklärungskraft der Einflussfaktoren auf das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung auf der Makroebene zu analysieren. Unter den Randbedingungen, dass sich die Thematik im gebotenen Umfang sowohl analytisch als auch empirisch nur anreißen lässt und die verwendeten Daten aufgrund der Datenlage teilweise relativ alt sind, konnten die Analysen folgendes zeigen:

1. Das Vertrauen der Bevölkerung in die öffentliche Verwaltung Deutschlands ist während des gesamten betrachteten Zeitraums relativ stabil und liegt insgesamt im mittleren Bereich der Vertrauenswerte aller Institutionen.
2. Das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung im Westen ist stärker ausgeprägt als im Osten Deutschlands. Allerdings ist in den vergangenen Jahren in beiden Teilen Deutschlands zu beobachten, dass das Vertrauen in die Verwaltung seit Mitte der 1990er Jahre stagniert.
3. Die vorliegende Untersuchung konnte die Ergebnisse von *Glück* (2007) insofern bestätigen, als die Zufriedenheit mit der Verwaltung und ihren Beamten einen wichtigen Einflussfaktor auf das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung darstellt. Offen ist jedoch noch, wie Zufriedenheit und Vertrauen analytisch zusammenhängen.
4. Die Ergebnisse zeigen außerdem, dass mit Performanz- und Systemvariablen dem Vertrauen in die öffentliche Verwaltung ähnliche Einflussfaktoren vorgelagert sind, wie dem Vertrauen in andere Institutionen des politischen Systems. Allerdings hat die Forschung der Verwaltung – anders als etwa dem Bundestag oder der Regierung – bislang keine explizite Performanz-Bewertung zuordnet. Die dargestellten Ergebnisse legen dies aber nahe.
5. Die Einschätzung der Demokratie als bestvorstellbare Staatsform (System) hat ebenso einen Einfluss auf das Vertrauen in die Verwaltung, wie die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie (Performanz). Das Vertrauensvertrauen wird aber auch durch die Bewertung der allgemeinen und besonders der individuellen Wirtschaftslage (Performanz) beeinflusst.

Gleichwohl bleiben noch zahlreiche Fragen im Hinblick sowohl auf die theoretische als auch auf die empirische Untersuchung des Vertrauens in die Verwaltung offen. So konnten die vorliegenden Ergebnisse zwar Hinweise auf Einflussvariablen und deren Zusammenhänge geben, systematische erklärungskräftige Erklärungsvariablen konnten jedoch nicht identifiziert werden. So verfügt das Regressionsmodell III zwar über eine erklärte Varianz von 25 %; weiterhin bleiben aber noch 75 % der erklärten Varianz offen.

Die vorgestellten Ergebnisse konnten auch kaum Antworten auf die Frage geben, *ob* und wenn ja, *wie* Vertrauen in Verwaltung mit Vertrauen in das politische System korrespondiert, d.h., ob Misstrauen in die Verwaltung mit einer allgemeinen Systemunzufriedenheit zusammenhängt? Aufschluss darüber könnten unter Umständen Umfragedaten geben, in denen die öffentliche Verwaltung differenzierter abgefragt wurde, wie z.B. zum Vertrauen ins Arbeits- oder Sozialamt. Allerdings stellt sich die Frage, ob sich das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung bei den Befragten aus verschiedenen Verwaltungsebenen zusammensetzt oder ob es nicht so etwas wie ein generalisiertes Vertrauen in die

Verwaltung gibt, da die Befragten in der Regel den Unterschied zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen nicht wahrnehmen (können).

Von besonderem Interesse könnte in diesem Kontext die Veränderung der Rahmenbedingungen für die öffentliche Verwaltung, etwa in Form von Verwaltungsreformen (EU-Dienstleistungsrichtlinie) sein. Indem sich Verwaltungen modernisieren, verändern sich auch die Erwartungen der Bürger an die Verwaltung, z.B. hinsichtlich der Erreichbarkeit der Akteure, die Verfügbarkeit der Informationen etc. Die Frage ist, ob diese Entwicklungen eine veränderte Wahrnehmung der Verwaltung durch die Bürger zur Folge hat und, falls dem so ist, inwiefern sie auch Einfluss auf das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung haben (vgl. auch *Grunow/Stüingmann* 2008).

Ungeklärt ist auch noch, ob es einen empirisch belegbaren spezifischen Unterschied im Vertrauensverhältnis zwischen Ost- und Westdeutschland gibt. Die hier präsentierten Ergebnisse zeigen jedenfalls Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Die Gründe könnten darin liegen, dass die sozialen Probleme hinsichtlich Arbeitslosigkeit, Hartz IV etc. – und die damit verbundenen eher negativen Erfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung – im Osten größer sind als im Westen und somit das Vertrauen in die Verwaltung überwiegend von deren individuell (negativ) wahrgenommenen Performanz abhängt. Alternativ wäre auch denkbar, dass die Sozialisation in der ehemaligen DDR bzw. den neuen Bundesländern und/oder Generationeneffekte (vgl. *Rölle* 2000) einen Einfluss auf das im Vergleich zu den in den alten Bundesländern geringere Vertrauen in Verwaltung in Ostdeutschland hat? Zwar konnten *Gabriel/Zmerli* (2006) zeigen, dass das Institutionenvertrauen in Ost- und Westdeutschland vergleichbaren Einflussgrößen ausgesetzt ist. Offen ist aber noch, ob dies auch für die öffentliche Verwaltung gilt.

Dies sind nur ein paar Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem Vertrauen in die Verwaltung stellen und weitestgehend unbeantwortet sind. Um die hier formulierten Fragen zu beantworten muss sich jedoch die Datenlage entscheidend verbessern. Entsprechende Untersuchungen im Zeitverlauf sind kaum möglich (vgl. *van de Walle* 2007, S. 172). Um diese Fragen auf Individualebene beantworten zu können wären z.B. Paneldaten notwendig. Diese Daten sind in den Sozialwissenschaften ohnehin nur wenig vorhanden, Paneldaten mit Fragen zur Verwaltung fehlen nahezu völlig. Erst wenn sich die Datenlage verbessert kann weitere Forschung neue Erkenntnisse liefern.

Anmerkungen

- 1 Für hilfreiche Anmerkungen zum Manuskript danke ich *Dorothea Jansen*, *Bernhard Blanke* und den beiden Gutachtern, die zum „richtigen Schliff“ des Beitrags beitrugen.
- 2 Wohl wissend, dass die Begriffe „(öffentliche) Verwaltung“, „Bürokratie“ und „Behörde“ nicht das Gleiche meinen, werden sie im vorliegenden Beitrag dennoch synonym verwendet. Grund dafür ist, dass es um die Beziehung der Bürger zur Verwaltung geht. Da die Bevölkerung zwischen den Begriffen nicht unterscheidet (vgl. *Grunow/Stüingmann* 2008, S. 124), wird hier ebenfalls nicht entsprechend differenziert (vgl. die gleiche Problematik in der angelsächsischen Literatur bei der Unterscheidung der Begriffe „public services“, „civil service“ und „public administration“ und den ähnlichen Umgang damit bei *van de Walle* (2007)).
- 3 Wie *Arzheimer* (2002) zeigen konnte, ist der Begriff der Politikverdrossenheit weder empirisch noch analytisch belegbar.
- 4 Anfang der 1990er Jahre gewann in diesem Zusammenhang der im Rahmen der amerikanischen Kommunitarismusdebatte von *Putnam* (1993, 2000) bzw. *Coleman* (1988) vertretene Sozialkapitalansatz vermehrt an Bedeutung.

- 5 Übersetzung nach *Almond/Verba* (1963, S. 13): „... particular distribution of patterns of orientation toward political objects among the members of the nation.”
- 6 Wie ein Bericht der *OECD* (2001) nahe legt, haben Reformen im öffentlichen Sektor sogar zu einem Rückgang des Vertrauens in einige Institutionen geführt.
- 7 *Miller* (1974) und *Citrin* (1974) diskutierten darüber, ob der Rückgang des politischen Vertrauens in den USA auf ein Misstrauen gegenüber der politischen Führung oder auch auf Misstrauen gegenüber dem politischen Regime insgesamt zurückzuführen ist.
- 8 Mit dem Vertrauen in die Regierung („trust in government“) könnte auch das Vertrauen in das Regime gemeint sein (siehe die oben erwähnte *Miller-Citrin*-Kontroverse).
- 9 Lediglich in einzelnen Staaten waren dahingehend signifikante aber mit geringer Erklärungskraft ausgestattete Effekte zu erkennen, als Männer und Einwohner größerer Städte tendenziell ein geringeres Vertrauen in die öffentliche Verwaltung hatten.
- 10 *Glücks* Arbeit basiert auf der Online-Befragung „Perspektive Deutschland 2002“, bei der sich rund 340.000 Befragte beteiligt haben.
- 11 *Vigoda* (2000: 171: ff.) beschäftigt sich explizit mit der Responsivität der öffentlichen Verwaltung und legt hierzu ein erstes Modell vor.
- 12 Erste Hinweise darauf gibt die Untersuchung von *Kelly* (2003).
- 13 Einen umfassenden Überblick über den Forschungsstand geben die Beiträge von *Bouckaert/van de Walle* (2003) und *van de Walle/Bouckaert* (2007).
- 14 Dass Kontakte zur öffentlichen Verwaltung durchaus zur Alltagswelt der Bürgerinnen und Bürger gehören, zeigt eine Umfrage des Deutschen Beamtenbundes (2007). Demnach haben rund 28 % der Bevölkerung mindestens einmal pro Jahr Kontakt mit der (Kommunal-)Verwaltung.
- 15 Die ebenfalls eher kognitiv orientierte *konkrete Verwaltungskompetenz* bei *Klages/Schäfer/Schmittell* 1983, S. 4), definiert als „Kompetenz im Umgang mit der konkreten Verwaltungsbehörde“ (z.B. Kenntnis der Öffnungszeiten bzw. der Zuständigkeiten, d. Verf.) dürfte begrifflich in relativer Nähe liegen.
- 16 Mit der Schalterdistanz wird die „Wahrnehmung der eigenen Rolle beim Behördenkontakt“ (*Derlien/Löwenhaupt* 1997, S. 428) bezeichnet, d.h.: Fühlen die Verwaltungskunden beim Behördenkontakt wie eine Nummer behandelt worden zu sein.
- 17 Die „Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften“ (ALLBUS) ist eine zweijährliche stattfindende repräsentative Bevölkerungsbefragung, die seit 1980 in Deutschland durchgeführt wird. Der Eurobarometer (EB) ist eine seit 1973 in regelmäßigen Abständen stattfindende repräsentative Befragung der EU-Kommission, die in allen EU-Mitgliedsstaaten durchgeführt wird. Das World Values Survey (WVS) ist eine umfassende Befragung, die seit 1981 etwa alle fünf Jahre in 60-80 Ländern durchgeführt wird (www.worldvaluessurvey.org).
- 18 KSPW steht für die „Kommission für die Erforschung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels in den neuen Bundesländern“, die zu Beginn der 1990er Jahre vom BMBF bzw. BMAS eingesetzt wurde. Der KSPW-Datensatz „Politische Resonanz“ (1996) umfasst eine repräsentative mündliche Befragung mit etwas über 2.000 Fällen.
- 19 In den darauf folgenden Jahren enthielten die Daten des Eurobarometers die Frage nach dem Vertrauen in die öffentliche Verwaltung nicht mehr.
- 20 1981 konnte aus nachvollziehbaren Gründen in der damaligen DDR keine Befragung durchgeführt werden. Aus Gründen der Vergleichbarkeit zwischen Ost- und Westdeutschland wurden jedoch auch die Werte für Ostdeutschland aufgeführt.
- 21 Der schwache Einfluss von sozioökonomischen bzw. soziodemografischen Variablen deckt sich mit den Ergebnissen bei *van de Walle* (2007).

Literatur

- Almond, Gabriel A./Verba, Sidney*, 1963: The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton: Princeton University Press.
- Arzheimer, Kai*, 2002: Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Becker, Cornelia*, 2002: Vertrauen als Instrument der Finanzbehörde – Eine vertrauenstheoretische Studie. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse, Darmstadt.

- Bouckaert, Geert/van de Walle, Steven*, 2003: Comparing measures of citizens trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators, in: *International Review of Administrative Sciences*, 69, S. 329-343.
- Citrin, Jack*, 1974: Comment: The Political Relevance of Trust in Government, in: *American Political Science Review*, 68, S. 973-988.
- Coleman, James*, 1990: *Foundations of social theory*, Cambridge, MA: Belknap Press.
- Dehnhard, Albrecht*, 1987: Spott, Angst und Vertrauen. Beunruhigungen über Demokratie und Bürokratie und der Beitrag der politischen Bildung zu ihrer Überwindung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B15/1987, S. 3-14.
- Deinert, Rudolf Günter*, 1997: Institutionenvertrauen, Demokratiezufriedenheit und Extremwahl. Ein. Vergleich zwischen westdeutscher Rechts- und ostdeutscher PDS-Wahl, St. Augustin: Gardez!-Verlag.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1997: Elitezirkulation und Institutionenvertrauen, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 4, S. 539-556.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2000: Standort der empirischen Verwaltungsforschung, in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Verwaltung und Verwaltungsforschung – Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Speyer Forschungsinstitut für Verwaltungswissenschaften bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, S. 15-44.
- Derlien, Hans-Ulrich/Löwenhaupt, Stefan*, 1997: Verwaltungskontakte und Institutionenvertrauen, in: *Wollmann, Helmut* u.a. (Hrsg.), *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 417-472.
- Döring, Herbert*, 1990: Aspekte des Vertrauens in Institutionen. Westeuropa im Querschnitt der Internationalen Wertestudie 1981, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 19, S. 73-89.
- Easton, David*, 1965: *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley.
- Feick, Jürgen/Mayntz, Renate*, 1982: Bürger im bürokratischen Staat: Repräsentative Beurteilungen und Handlungseinschätzungen, in: *Die Verwaltung*, 4/82, S. 409-434.
- Freitag, Markus/Bühlmann, Marc*, 2005: Politische Institutionen und die Entwicklung generalisierten Vertrauens, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46, S. 575-601.
- Fuchs, Dieter/Gabriel, Oscar W./Völkl, Kerstin*, 2002: Vertrauen in politische Institutionen und politische Unterstützung, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31, S. 427-449.
- Fukuyama, Francis* 1995: *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*, New York: Free Press.
- Gabriel, Oscar W.*, 1993: Institutionenvertrauen im vereinigten Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B43/93, S. 3-12.
- Gabriel, Oscar W.*, 2002: Politisches Vertrauen, in: *Greiffenhagen, Martin/Greiffenhagen Sylvia* (Hrsg.), *Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 494-500.
- Gabriel, Oscar W.*, 2005: Politische Einstellungen und politische Kultur, in: *ders./Holtmann, Everhard* (Hrsg.), *Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Aufl. München/Wien: Oldenbourg Verlag, S. 457-522.
- Gabriel, Oscar W./Vetter, Angelika*, 1999: Politische Involvierung und politische Unterstützung im vereinigten Deutschland – Eine Zwischenbilanz, in: *Plasser, Fritz* u.a.: (Hrsg.), *Wahlen und politische Einstellungen in Deutschland und Österreich*. Frankfurt/New York: Peter Lang Verlag, S. 191-239.
- Gabriel, Oscar W./Zmerli, Sonja*, 2006: Politisches Vertrauen: Deutschland in Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 30-31/2006, S. 8-15.
- Geisler, Jürgen*, 1979: *Folgen des Bürokratismus. Einstellungen der Wahlbevölkerung zur öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Verlag
- Glück, Michael*, 2007: *Vertrauen und Legitimation durch Bürgerzufriedenheit*. Diss. Universität St. Gallen: Haupt Verlag Bern.
- Grunow, Dieter*, 1981: Client-centered research in Europe, in: *Goodsell, C. T.* (Hrsg.): *The public encounter: Where state and citizen meet*. Bloomington: Indiana University Press, S. 223-241.
- Grunow, Dieter/Strümgmann, Daniela*, 2008: Bürokratiekritik in der öffentlichen Meinung: Impulse für Verwaltungsreformen, in: *der moderne staat*, 1, S. 121-140.
- Holtmann, Everhard.*, 2005: Die öffentliche Verwaltung, in: *Gabriel, Oscar W./ders.* (Hrsg.), *Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Aufl. München/Wien: Oldenbourg Verlag, S. 333-372.

- IJD Allensbach*, 2007: Eine Art Hassliebe. Eine Dokumentation des Beitrags von Elisabeth Noelle und Thomas Petersen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 113, Ausgabe vom 16.05.2007.
- Inglehart, Ronald*, 1997: Postmaterialists values and the erosion of institutional authority, in: *Nye, Joseph S./Zelikow, Philip D./King, David C.* (Hrsg.): *Why People Don't Trust in Government?* Cambridge, Mass: Harvard Univ. Press, S. 217-236.
- Jansen, Dorothea*, 2007: Theoriekonzepte in der Analyse sozialer Netzwerke. Entstehung und Wirkungen, Funktionen und Gestaltung sozialer Einbettung. FÖV Discussion Papers 39, Speyer.
- Kampen, Jarl K./Maddens, Bart/Vermunt, Jeroen*, 2003: Trust and Satisfaction: a case study of the micro-performance theory, in: *Salminen, Ari* (Hrsg.), *Governing Networks*. EGPA Yearbook. IOS Press, S. 319-326.
- Kampen, Jarl K./van de Walle, Steven/Bouckaert, Geert*, 2006: Assessing the relation between satisfaction with public service delivery and trust in government, in: *Public Performance & Management Review*, 29, S. 387-404.
- Kaase, Max/Newton, Kenneth*, 1995: Beliefs in government (Beliefs in Government Band Nr. 5). Oxford: Oxford University Press.
- Kim, Seok Eun*, 2005: The role of trust in the modern administrative state: An integrative model, in: *Administration and Society*, 37, 5, 611-635.
- Klages, Helmut/Schäfer, Peter/Schmittel, Wolfram*, 1983: Kontakt zum Bürger als Verwaltungsleistung. Bericht über die Publikumsbefragung Philippsburg 1982. Speyerer Arbeitsheft 48, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Klages, Helmut/Daramus, Carmen/Masser, Kai*, 2005: Vertrauensverlust in der Demokratie – Lösen Beteiligungsstrategien das Problem? FÖV Discussion Papers 15. Speyer.
- Kleiner, Tuuli-Marja*, 2008: Das Vertrauen zu den politischen Entscheidungsinstitutionen junger Demokratien Mitteleuropas. Kulturalistische und institutionalistische Ansätze zur Erklärung politischen Vertrauens im Vergleich. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Klingemann, Hans-Dieter/Fuchs, Dieter*, 1995: Citizens and the state (Beliefs in Government Band Nr. 1).
- Koci, Martin*, 2005: Servicequalität und Kundenorientierung im öffentlichen Sektor. Eine Untersuchung personenbezogener Dienstleistungen. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Kuhlmann Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), 2004: Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Schriftenreihe „Stadtforschung aktuell“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lenk, Klaus/Klee-Kruse, Gudrun*, 2000: Multifunktionale Serviceläden. Berlin: edition sigma.
- Listhaug, Ola/Wiberg, Matti*, 1995: Confidence in political and private institutions, in: *Klingemann, Hans-Dieter/Fuchs, Dieter* (Hrsg.): *Citizens and the state*. Oxford: Oxford University Press, S. 298-322.
- Luhmann, Niklas*, 1989: Vertrauen. Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität. 3. Aufl. Stuttgart: Enke.
- Macaulay, Stewart*, 1963: Non-contractual relations in business: A preliminary study, in: *American Sociological Review*, 28, S. 55-67.
- Miller, Arthur H.*, 1974: Political Relevance Issues and Trust in Government, in: *American Political Science Review*, 68, S. 951-972.
- Newton, Kenneth/Norris, Pippa*, 2000: Confidence in public institutions: faith, culture, or performance?, in: *Pharr, S. J./Putnam, Robert* (Hrsg.): *Disaffected democracies: What's troubling the trilateral countries*, Princeton: Princeton University Press, S. 52-73.
- Norris, Pippa*, 2005: *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Nye, Joseph S./Zelikow, Philip D./King, David C.* (Hrsg.), 1997: *Why People Don't Trust in Government?* Cambridge, Mass: Harvard Univ. Press.
- OECD*, 2001: Government of the future. OECD Public Management Policy Brief Nr. 9.
- Paris, Rainer*, 2001: Warten auf Amtsführen, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 53, S. 705-733.
- Parks, Roger B.* 1984: Linking Objective and Subjective Measures of Performance, in: *Public Administration Review*, 44, S. 118-127.

- Pröhl, Marga/Plamper, Harald, 2000: Von der Misstrauens- zur Vertrauenskultur: Erfolgsbedingungen des Neuen Steuerungsmodells, in: *Töpfer, Armin* (Hrsg.), *Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen. Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung*. Wiesbaden: Gabler, S. 113-124.
- Preisendörfer, Peter, 1995: Vertrauen als soziologische Kategorie. Möglichkeiten und Grenzen einer entscheidungstheoretischen Fundierung des Vertrauenskonzepts, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 24, S. 263-272.
- Putnam, Robert, 1993: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.
- Putnam, Robert, 2000: *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York.
- Rattinger, Hans/Juhasz, Zoltan, 1990: Wirtschaftslage und Zufriedenheit mit dem politischen System in der Bundesrepublik Deutschland 1972-1987, in: *Schmitt, Karl* (Hrsg.), *Wahlen, Parteieliten, politische Einstellungen*. Frankfurt a.M.: Peter Lang Verlag, S. 275-315.
- Rousseau, Dennis/Sitkin, Sim/Burt, Ronald/Camerer, Colin, 1998: Not so different after all: A crossdisciplinary view of trust, in: *Academy of Management Review*, 23, S. 393-404.
- Rölle, Daniel, 2000: „Talkin' bout my generation“ – Generationseffekte auf politische Einstellungen im vereinigten Deutschland, in: *Falter, Jürgen W./Gabriel, Oscar W./Rattinger, Hans* (Hrsg.), *Wirklich ein Volk? Die politischen Orientierungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich*, Opladen: Leske + Budrich, S. 111-140.
- Schaal, Gary S./Weiss, Birgit, 2002: Vertrauen. Mikrofundierung sozialer und politischer Ordnungen, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4, S. 371-378.
- Simmel, Georg, 1968 (1908): *Soziologie*. 5. Aufl. Berlin: Duncker und Humblot.
- Sztompka, Piotr, 1995: Vertrauen: Die fehlende Ressource in der postkommunistischen Gesellschaft, in: *Nedelmann, Birgitta* (Hrsg.), *Politische Institutionen im Wandel. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 35/1995. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 255-176.
- Sztompka, Piotr, 1999: *Trust. A Sociological Theory*. Cambridge: University Press.
- Tucker, Andrew, 2004: The Role of Reflexive Trust in Modernizing Public Administrations, in: *Public Performance & Management Review*, 28, S. 53-74.
- Van de Walle, Steven, 2007: Determinants of confidence in the civil service: An international comparison, in: *Schedler, Kuno/Proeller, Isabelle* (Hrsg.), *Cultural aspects of public management reforms*. Amsterdam: Elsevier, S. 171-201.
- Van de Walle, Steven/Bouckaert, Geert, 2003: Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality, in: *International Journal of Public Administration*, 26, S. 891-913.
- Van de Walle, Steven/Bouckaert, Geert, 2007: Perceptions of Productivity and Performance in Europe and The United States, in: *International Journal of Public Administration*, 30, S. 1123-1140.
- Van de Walle, Steven/Reosbroek, Steven van/Bouckaert, Geert, 2008: Trust in the public sector: Is there any evidence for a long-term decline, in: *International Review of Administrative Sciences*, 74, S. 45-62.
- Van Ryzin, Gregg G., 2007: Linking Government Performance, Citizen Satisfaction, and Trust, in: *Public Performance & Management Reviews*, 30, S. 521-535.
- Vigoda, Eran, 2000: Are you being served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel, in: *Public Administration*, 78, S. 165-191.
- Weber, Max, 1972: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. Aufl. Tübingen: Mohr.
- Welzel, Christian/Inglehart, Ronald, 2005: „Demokratisierung und Freiheitsstreben: Die Perspektive der Humanentwicklung“, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46, 61-85.
- Westle, Bettina, 1989: *Politische Legitimität – Theorien, Konzepte, empirische Befunde*. Schriftenreihe zur gesellschaftlichen Entwicklung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Yang, Kaifeng/Holzer, Marc, 2006: The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement, in: *Public Administration Review*, 66, S. 114-126.

Anschrift des Autors:

Dr. Daniel Rölle, M.A., Lehrstuhl für Soziologie der Organisation, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67346 Speyer
E-Mail: roelle@dhv-speyer.de