

### Verwaltungsentwicklung und Ausbildungsreformen - Aktuelle Tendenzen in einer unendlichen Geschichte

Reichard, Christoph; Röber, Manfred

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

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

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Reichard, C., & Röber, M. (2009). Verwaltungsentwicklung und Ausbildungsreformen - Aktuelle Tendenzen in einer unendlichen Geschichte. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2(1), 109-131. <https://doi.org/10.3224/dms.v2i1.07>

#### Nutzungsbedingungen:

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

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

#### Terms of use:

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

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

*Christoph Reichard/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 Verwaltungsausbildung 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.

*Schlagerworte:* 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 Verwaltungsausbildung

Die Verwaltungsausbildung 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 Verwaltungsausbildung 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 großenteils 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. *Brüggemeier* 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 alternde 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 Verwaltungsausbildung 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 marktanalogue arbeiten, und es bilden sich „unternehmerisch“ ausgerichtete Werte wie z.B. Gewinnerorientierung heraus (vgl. z.B. *Edeling/Stöting/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 mehren 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 Anwärter 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 Entscheidungsrationaltät 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 einzüben 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 Verwaltungsausbildung

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 Verwaltungsausbildung gegeben hat und welche Studienangebote besonders erwähnenswert erscheinen.

### 4.1 Internationale Trends in der Verwaltungsausbildung

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](http://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 entscheidenden 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 Verwaltungsausbildung – 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, spielten 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.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, Götrik*: *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](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