

Edition KVV

Dirk Salmon

New Public Management in der deutschen Arbeitsverwaltung

Zwischen Anreiz und
Motivationsverdrängung



Springer Gabler

Edition KWV

Die „Edition KWV“ beinhaltet hochwertige Werke aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaften. Alle Werke in der Reihe erschienen ursprünglich im Kölner Wissenschaftsverlag, dessen Programm Springer Gabler 2018 übernommen hat.

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/16033>

Dirk Salmon

New Public Management in der deutschen Arbeitsverwaltung

Zwischen Anreiz und
Motivationsverdrängung

Dirk Salmon
Bonn, Deutschland

Bis 2018 erschien der Titel im Kölner Wissenschaftsverlag, Köln
Dissertation, Helmut Schmidt Universität, 2015

Edition KVV

ISBN 978-3-658-23107-1

ISBN 978-3-658-23108-8 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-23108-8>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2016, Nachdruck 2018

Ursprünglich erschienen bei Kölner Wissenschaftsverlag, Köln, 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Geleitwort

Die „leise“ Revolution öffentlichen Dienstes – das new public management (NPM) – ist in Deutschland auf verschiedenen Ebenen in Gang gebracht worden. Prototypisch für die aus der Verwaltung selbst entwickelte Reform ist das Neue Steuerungsmodell auf kommunaler Ebene, welches in der Forschung kritisch begleitet wurde. Weitgehend unbeachtet von der sozialwissenschaftlichen Forschung blieb dagegen der Wandel innerhalb der Arbeitsverwaltung, vermutlich weil die Folgen für die „Kunden“ im Mittelpunkt der öffentlichen und politischen Aufmerksamkeit standen. Dennoch haben die Hartz-Reformen der Regierung Schröder, die 2004 mit dem Sozialgesetzbuch umgesetzt worden sind, auch für die „Dienstleister“ eine rigorose Umstellung der Organisation mit sich gebracht, die als prototypisch für das NPM gelten kann. Die Arbeitsverwaltung oder, genauer, Jobcenter in Form gemeinsamer Einrichtungen (gE) zum Gegenstand zu machen füllt nicht nur eine interessante, sondern bei rund 55.000 Beschäftigten auch relevante Forschungslücke.

Die angesprochene Abstinenz ist insbesondere für die betriebswirtschaftliche (Personal-)Forschung zu verzeichnen. Denn nicht nur die Betriebswirtschaft im Allgemeinen, sondern die Personalforschung im Besonderen hat sich in den vergangenen Dekaden im Forschungsfeld der öffentlichen Organisationen rar gemacht. Dies ist ein beklagenswerter Mangel, denn die Adaption von Instrumenten privatwirtschaftlich organisierter Korporationen steht im Zentrum des NPM, das entsprechend einer kritischen Betrachtung aus der in der Reformströmung viel zitierten, aber wenig rezipierten Disziplin der Betriebswirtschaftslehre bedürfte. Personalwirtschaftlich sind insbesondere die durch das NPM gestellten Anforderungen an die Mitarbeiter von Interesse, von denen einerseits Engagement und Commitment erwartet wird, denen aber andererseits durch materielle Leistungsanreize und Controlling Misstrauen entgegen gebracht wird. Ob nicht daher die besondere Motivation, die mit einem Eintritt in den öffentlichen Dienst einhergeht, vernachlässigt oder möglicherweise sogar verdrängt wird, ist die zentrale Fragestellung der vorliegenden Arbeit, welche der Autor theoretisch und empirisch in standardisierter Forschung zu beantworten sucht.

Den Ausgangspunkt der Argumentation bildet das personaltheoretische Kernproblem der asymmetrischen Informationsverteilung, dem in der zeitgenössischen Argumentationslinie des public choice folgend im NPM mit Anreizen einerseits und Controlling andererseits begegnet wird. Der Autor erinnert dagegen daran, dass die klassische Organisationstheorie mit Chester Barnard einen anderen Weg skizzierte, um mit der notorischen Unvollständigkeit des Arbeitsvertrages umzugehen. Die Anreiz-Beitrags-Theorie, die hier als Basistheorie gewählt wird, entwickelt das Arbeitsverhältnis als Sozialtauschbeziehung und sucht die Unvollstän-

digkeit des Arbeitsvertrages durch sozialpsychologische Variablen zu überbrücken. Der Autor diskutiert hier insbesondere das Commitment der Beschäftigten einerseits und den Fit zwischen personellen Erwartungen sowie organisatorischen Gegebenheiten andererseits. Im Kontext des öffentlichen Dienstes leitet diese Überlegung über zur public service motivation (PSM), also einer spezifischen Selektion und Orientierung der Beschäftigten.

Damit wird ein Konstrukt in den Mittelpunkt gerückt, welches nicht nur für weitere Forschung im Feld von Interesse sein sollte, sondern auch in hohem Maße praktische Relevanz besitzt. Insbesondere im Mutterland des NPM Großbritannien, aber auch in der nordamerikanischen Forschung wird dieser Variable große Aufmerksamkeit gewidmet. Die spezifische Motivation zum öffentlichen Dienst wird auch als Korrektiv mancher Probleme des NPM diskutiert. Die vorliegende Arbeit ist daher nicht nur für Sozialwissenschaftler, sondern auch für (Personal-)Praktiker des öffentlichen Dienstes von Interesse. Dass die Thematik bei den Beschäftigten der Jobcenter auf große Resonanz gestoßen ist, belegt der hohe Rücklauf – rund 4500 Fragebögen innerhalb von fünf Werktagen –, welche die empirische Basis dieser Arbeit sind.

Hamburg, im Februar 2016

Wenzel Matiaske

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Zeit als externer Doktorand am Lehrstuhl für Personal und Arbeit der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg und wurde von der Fakultät für Wirtschafts- und Organisationswissenschaften im Juni 2015 als Dissertation angenommen.

Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Wenzel Matiaske, gebührt mein vorderster Dank. Seine inspirierende Art bereicherte diese Arbeit und mich persönlich auf so vielfältige Weise. Eine bessere akademische Betreuung und einen besseren Doktorvater hätte ich mir nicht wünschen können. Herrn Prof. Gerd Grözinger danke ich für die Übernahme des Zweitgutachtens. Als weitere Mitglieder der Prüfungskommission danke ich Frau Prof. Christina Schaefer und Herrn Prof. Stephan Duschek. Frau Prof. Susanne Royer danke ich für die Möglichkeit, an ihren Doktorandenseminaren in Flensburg teilnehmen zu dürfen.

Eine ganz besondere Begleitung während der gesamten Zeit war mir Dr. Michael Olejniczak. Auf seine ehrlichen – niemals konfliktscheuen – Anregungen habe ich immer höchsten Wert gelegt. Es war für mich ein Glück, dass sich unsere Wege so zufällig im hohen Norden trafen. Ich freue mich auf eine Fortführung des von uns beiden so geschätzten „akademischen Tourismus“. Insbesondere während der Anfangszeit war mir Ass. Prof. Simon Fietze eine große Hilfe. Damals noch als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Personal und Arbeit angestellt, war ihm keine meiner Anfragen zu trivial. Dies gilt für das gesamte Team am Lehrstuhl. Als „Externer“ habe ich mich während meiner Präsenzphasen in Hamburg niemals gefühlt und aus der Ferne stand man mir immer mit Rat und Tat zur Seite. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jobcenter danke ich für die Teilnahme an der Befragung und wünsche ihnen die Wertschätzung ihrer Arbeit, die sie verdienen.

Aus meinem privaten Umfeld danke ich zunächst allen, die sich das Manuskript vorab zu Gemüte geführt haben und mich mit ihren wertvollen Hinweisen weitergebracht haben, stellvertretend meiner Schwester Eve Schlösser. Meinen Eltern, Angelika und Winfried Salmon, danke ich für ihren grenzenlosen Rückhalt in allen Lebenslagen. Ihre Freude an meiner akademischen Arbeit war mir stets eine zusätzliche Motivation.

Zuletzt – und damit irgendwie auch zuvorderst – danke ich meiner Frau Stephanie, die sämtlichen Aufs und Abs eines solchen Projekts direkt ausgesetzt war und die immer den richtigen pädagogischen Ansatz für meine Stimmungen fand. Ihr widme ich diese Arbeit.

Inhaltsverzeichnis

ABBILDUNGSVERZEICHNIS	XIII
TABELLENVERZEICHNIS	XV
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	XVII
1 EINLEITUNG	1
2 DER KULTURWANDEL DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES.....	7
2.1 DER STAAT ALS ARBEITGEBER.....	8
2.2 BÜROKRATIE UND DAS KLASSISCHE BILD DES STAATSDIENERS	10
2.3 NEW PUBLIC MANAGEMENT	14
2.3.1 <i>Verwaltungsreformen in Deutschland</i>	18
2.3.2 <i>Das Neue Steuerungsmodell als „deutscher Weg“ des NPM</i>	19
2.3.3 <i>Zum Stand des NSM in Deutschland</i>	24
2.3.4 <i>Instrumente der Modernisierung</i>	26
2.3.4.1 <i>Steuerung durch Ziele</i>	27
2.3.4.2 <i>Controlling</i>	32
2.3.5 <i>Die Beschäftigten im Zentrum der Reform</i>	34
2.4 DIE NEUE STEUERUNG INNERHALB DER DEUTSCHEN ARBEITSVERWALTUNG ..	36
2.4.1 <i>Die Arbeitsmarktreform im Zuge der Hartz-Gesetze</i>	38
2.4.2 <i>Kooperations- und Optionsmodell: der institutionelle Dualismus</i>	40
2.4.3 <i>Die Veränderung der Arbeitswelt für die Beschäftigten</i>	42
2.4.3.1 <i>Neue Dienstleistungsrhetorik</i>	43
2.4.3.2 <i>Neue Steuerungslogik</i>	45
2.5 ZUSAMMENFASSUNG	47
3 THEORETISCHER BEZUGSRAHMEN	49
3.1 DIE UNSICHERHEITEN VON ARBEITSBEZIEHUNGEN	49
3.1.1 <i>Ungleiche Informationsverteilung und begrenzte Rationalität</i>	50
3.1.2 <i>Vorteile der Unvollständigkeit von Arbeitsverträgen</i>	53
3.1.3 <i>Anwendung im öffentlichen Dienst</i>	55
3.2 ARBEIT ALS SOZIALTAUSCH.....	56
3.2.1 <i>Anreiz-Beitrags-Theorie</i>	57
3.2.2 <i>Commitment</i>	61
3.2.3 <i>Person-Organization Fit</i>	64
3.2.4 <i>Der Wandel der Erwartungen im öffentlichen Dienst</i>	67
3.3 DIE MOTIVATION ZUM BEITRITT IN DEN ÖFFENTLICHEN DIENST.....	70
3.3.1 <i>Intrinsische versus extrinsische Motivation</i>	71
3.3.1.1 <i>Die Hypothese der Motivationsverdrängung</i>	74
3.3.1.2 <i>Praktische Relevanz und Kritik</i>	77
3.3.2 <i>Public Service Motivation (PSM)</i>	79
3.3.2.1 <i>Die Theorie der Selbstselektion der Beschäftigten</i>	81
3.3.2.2 <i>Warum öffentliche Institutionen Mitarbeiter mit hoher PSM benötigen</i>	84
3.3.2.3 <i>PSM als intrinsische Motivation</i>	88
3.3.2.4 <i>Operationalisierung</i>	89
3.3.2.5 <i>Forschungsstand zur PSM</i>	93
3.3.2.6 <i>PSM und Arbeitszufriedenheit</i>	96
3.3.2.7 <i>PSM und extrinsische Anreizsysteme</i>	98
3.4 ZUSAMMENFASSUNG	101

3.4.1	<i>Intendierte und nicht intendierte Effekte</i>	103
3.4.2	<i>Hypothesen</i>	106
4	EMPIRISCHE ANALYSE	111
4.1	METHODISCHE VORGEHENSWEISE	111
4.1.1	<i>Ablauf der Erhebung</i>	112
4.1.2	<i>Der Online-Fragebogen</i>	113
4.2	UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND: DIE SGB II JOBCENTER (GE)	114
4.2.1	<i>Organisationsstruktur</i>	114
4.2.2	<i>Die Kunden</i>	115
4.2.3	<i>Die Mitarbeiter</i>	117
4.2.3.1	<i>Vermittlung</i>	118
4.2.3.2	<i>Fallmanagement</i>	119
4.2.3.3	<i>Leistungssachbearbeitung</i>	121
4.2.3.4	<i>Führungskräfte und Sonstige</i>	121
4.2.4	<i>Zielsetzung der Institution</i>	122
4.2.5	<i>Arbeitsbedingungen</i>	124
4.2.6	<i>Öffentliche Reputation der Organisation</i>	126
4.3	OPERATIONALISIERUNGEN	129
4.3.1	<i>Public Service Motivation</i>	129
4.3.2	<i>Person-Organization Fit</i>	131
4.3.3	<i>Arbeitszufriedenheit</i>	131
4.3.4	<i>Arbeitsbedingungen und Arbeitsbelastung</i>	132
4.3.4.1	<i>Vorbereitung: Variablenauswahl und Korrelationsmatrix</i>	133
4.3.4.2	<i>Auswahl des Faktorextraktionsverfahrens</i>	137
4.3.4.3	<i>Zahl der Faktoren</i>	137
4.3.4.4	<i>Interpretation und Bestimmung der Faktorenwerte</i>	138
5	ERGEBNISSE	141
5.1	DATENQUALITÄT DER ONLINE-LÖSUNG	141
5.1.1	<i>Vorbereitende Maßnahmen</i>	142
5.1.2	<i>Überprüfung der Datenqualität</i>	142
5.2	TEILNEHMERVERHALTEN UND RÜCKLAUF	146
5.3	DESKRIPTIVE ERGEBNISSE UND RELIABILITÄTEN	148
5.3.1	<i>Demographische und arbeitsplatzbezogene Parameter</i>	149
5.3.2	<i>Public Service Motivation</i>	150
5.3.2.1	<i>Darstellung der Ergebnisse im Vergleich zu anderen Studien</i>	151
5.3.2.2	<i>Itemanalyse</i>	154
5.3.2.3	<i>Deskriptive Ergebnisse nach Itemanalyse</i>	158
5.3.2.4	<i>Konfirmatorische Faktorenanalyse</i>	160
5.3.2.5	<i>Zwischenfazit</i>	163
5.3.3	<i>Person-Organisation Fit</i>	164
5.3.3.1	<i>Darstellung der Ergebnisse</i>	164
5.3.3.2	<i>Itemanalyse</i>	166
5.3.4	<i>Arbeitsbedingungen</i>	166
5.3.4.1	<i>Ergebnisse situative Arbeitsbelastung</i>	166
5.3.4.2	<i>Ergebnisse Job Commitment</i>	167
5.3.4.3	<i>Ergebnisse NPM-Belastung</i>	168
5.3.4.4	<i>Itemanalyse</i>	170
5.3.5	<i>Arbeitszufriedenheit</i>	172
5.4	HYPOTHESENÜBERPRÜFUNG	173
5.4.1	<i>Vorüberlegungen</i>	174

5.4.1.1	<i>Einbeziehung weiter miterklärender Variablen</i>	174
5.4.1.2	<i>Ergebnis</i>	179
5.4.2	<i>Hypothesen 1-3</i>	181
5.4.3	<i>Hypothese 4</i>	186
5.4.4	<i>Hypothese 5</i>	188
5.4.5	<i>Hypothese 6</i>	189
5.4.6	<i>Hypothese 7</i>	190
5.5	STRUKTURGLEICHUNGSMODELL	191
5.5.1	<i>Allgemeine Grundsätze der Strukturgleichungsmodellierung</i>	192
5.5.2	<i>Methodisches Vorgehen</i>	193
5.5.3	<i>Prüfung der Gesamtgüte</i>	194
5.5.3.1	<i>Allgemeine Grundsätze zu Fit-Indizes</i>	194
5.5.3.2	<i>Fit-Indizes und sukzessive Verbesserung des Modells</i>	197
5.5.4	<i>Ergebnisse der Modellschätzung</i>	199
5.5.4.1	<i>Plausibilität und Parameterbeurteilung</i>	200
5.5.4.2	<i>Inhaltliche Interpretation</i>	202
5.5.5	<i>Zusammenfassung</i>	207
6	SCHLUSSBETRACHTUNG	210
	LITERATURVERZEICHNIS	217
	ANLAGE 1	XXI

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Dimensionen des New Public Management.....	16
Abbildung 2: Elemente eines zielorientierten Leistungsbewertungssystems..	31
Abbildung 3: Elemente intrinsischer Motivation.....	73
Abbildung 4: Elemente extrinsischer Motivation.....	74
Abbildung 5: Motivation Beschäftigter in öffentlichen Organisationen	99
Abbildung 6: Akteure der Hartz-Reformen	105
Abbildung 7: Hypothesensystem	110
Abbildung 8: Ablauf der Erhebung	113
Abbildung 9: Screenshot www.sgbII.info	124
Abbildung 10: Zusammenstellung Presseartikel	127
Abbildung 11: Faktor Job Commitment	140
Abbildung 12: Verwendete PSM-Skala.....	162
Abbildung 13: Person-Organization Fit nach Tätigkeit.....	165
Abbildung 14: Ergebnisse NPM-Belastung.....	168
Abbildung 15: Ergebnisse Zielvorgaben	169
Abbildung 16: Ergebnisse Controlling und Statistik	169
Abbildung 17: Ergebnisse Arbeitszufriedenheit Jobcenter/SOEP (2).....	173
Abbildung 18: Mediatorbeziehung PSM und AZ.....	185
Abbildung 19: Ausgangsmodell	198
Abbildung 20: Ergebnis SGM	203
Abbildung 21: Effekt PSM – POF – AZ.....	205
Abbildung 22: Effekt NPM – situative Arbeitsbelastung – AZ	206
Abbildung 23: Effekt NPM – situative Belastung – POF.....	206

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bürokratiemodell versus NSM	22
Tabelle 2: Das SMART- Prinzip	29
Tabelle 3: Messmethoden des Person-Organization-Fit.....	66
Tabelle 4: Inhalt des Fragebogens	114
Tabelle 5: Zielsystem nach § 48a SGB II	123
Tabelle 6: Messskala Public Service Motivation.....	130
Tabelle 7: Messskala Person-Organization Fit	131
Tabelle 8: Messskala Arbeitszufriedenheit	132
Tabelle 9: Items zu Arbeitsbedingungen	134
Tabelle 10: Korrelationstabelle Arbeitsbedingungen	136
Tabelle 11: Erklärte Gesamtvarianz	138
Tabelle 12: Rotierte Komponentenmatrix	139
Tabelle 13: t-Test PSM	144
Tabelle 14: t-Test POF.....	145
Tabelle 15: t-Test Arbeitszufriedenheit	145
Tabelle 16: Verteilung der Antworten über Zeit nach Alter.....	146
Tabelle 17: Verteilung der Antworten über Zeit nach Geschlecht	146
Tabelle 18: Verteilung der Antworten über Zeit nach Tätigkeitsbereich	147
Tabelle 19: Verteilung der Teilnehmer nach Bundesland des Jobcenters.....	148
Tabelle 20: Alter der Befragten	149
Tabelle 21: Arbeitsbereich der Befragten	149
Tabelle 22: Ergebnisse PSM der durchgeführten Online-Befragung	151
Tabelle 23: Ergebnisse PSM nach Hammerschmid et al. (2009)	152
Tabelle 24: Ergebnisse PSM nach Vogel (2011).....	152
Tabelle 25: Itemanalyse Politische Motivation	155
Tabelle 26: Itemanalyse Gemeinwohlinteresse	156
Tabelle 27: Itemanalyse Soziales Mitgefühl.....	157
Tabelle 28: Itemanalyse Altruismus	157
Tabelle 29: Ergebnisse PSM nach Itemanalyse	159

Tabelle 30: Ergebnisse PSM ohne Politische Motivation	159
Tabelle 31: Vergleich der PSM-Studien	160
Tabelle 32: Fit-Indizes PSM	162
Tabelle 33: Ergebnisse zum Person-Organization Fit	165
Tabelle 34: Itemanalyse POF	166
Tabelle 35: Ergebnisse situative Arbeitsbelastung	167
Tabelle 36: Ergebnisse Job Commitment	167
Tabelle 37: Ergebnisse NPM-Belastung.....	170
Tabelle 38: Itemanalyse situative Arbeitsbelastung	171
Tabelle 39: Itemanalyse Job Commitment	171
Tabelle 40: Itemanalyse NPM-Belastung	171
Tabelle 41: Ergebnisse Arbeitszufriedenheit Jobcenter/SOEP.....	172
Tabelle 42: Einfluss miterklärender Variablen.....	179
Tabelle 43 : Regressionsanalyse 1	182
Tabelle 44: Regressionsanalyse 2	183
Tabelle 45: Regressionsanalyse 3	184
Tabelle 46: Regressionsanalyse 4	185
Tabelle 47: Korrelation zu Hypothese 4	187
Tabelle 48: Regressionsanalyse 5	188
Tabelle 49: Regressionsanalyse 6	189
Tabelle 50: Regressionsanalyse 7	190
Tabelle 51: Fit-Indizes Ausgangsmodell	198
Tabelle 52: Fit-Indizes nach Modifikation	199
Tabelle 53: Regression Weights	201

Abkürzungsverzeichnis

A	
ABBA	Arbeitsbelastungen und Bedrohungen in Arbeitsgemeinschaften nach Hartz IV
AGFI	Adjusted Goodness-of-Fit Index
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
ASA	Attraction-Selection-Attrition
AT	Altruismus
AZ	Arbeitszufriedenheit
B	
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAT	Bundesangestelltentarif
bFM	beschäftigungsorientiertes Fallmanagement
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern
bzw.	beziehungsweise
C	
CET	Cognitive Evaluation Theory
CFI	Comparative Fit Index
CM	Case Management
C. R.	Critical Ration
D	
DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung
d. f.	Freiheitsgrade (degrees of freedom)
DLV	Deutscher Leichtathletik Verband
DOSB	Deutscher Olympischer Sportbund
E	
eLb	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte
ERI	Effort-Reward-Imbalance Index
F	
f.	folgende (Seite)
ff.	fortfolgende (Seiten)
G	
gE	Gemeinsame Einrichtungen
GE	Gemeinwohlinteresse
GFI	Goodness-of-Fit Index
GG	Grundgesetz

GrSiWEntG	Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende
I	
i. d. R.	in der Regel
J	
JC	Job Commitment
K	
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KFA	Konfirmatorische Faktorenanalyse
M	
MbO	Management by Objectives
ML	Maximum Likelihood
MSA	Measure of Sampling Adequacy
N	
nEf	nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte
NFI	Normed Fit Index
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
O	
OCB	Organizational Citizenship Behavior
OLS	Ordinary Least Squares
o. O.	Ohne Ortsangabe
o. S.	Ohne Seitenangabe
P	
PersVG	Personalvertretungsgesetz
PEF	Person-Environment Fit
PLS	Partial-Least-Squares
PM	Politische Motivation
POF	Person-Organization Fit
PSA	Personal-Service-Agenturen
PSM	Public Service Motivation
R	
RMR	Root Mean Square Residual
RMSEA	Root-Mean-Square-Error of Approximation
S	
SB	Situative Arbeitsbelastung
SDT	Self Determination Theory
SGB	Sozialgesetzbuch
SGM	Strukturgleichungsmodell

SM	Soziales Mitgefühl
SMC	Squared Multiple Correlations
SOEP	Sozio-oekonomische Panel
SRMR	Standardized Root Mean Square Residual
SRR	Social Responsibility Rating
T	
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
V	
Ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Vgl.	Vergleiche
Z	
z.B.	zum Beispiel
zkT	zugelassene kommunale Träger



*„Public Service‘ is a concept, an attitude, a sense of duty
– yes, even a sense of public morality.“¹*

(Elmer B. Staats)

1 Einleitung

Controlling, Zielsteuerung, Benchmarking, Kosten- und Leistungsrechnung, Kontraktmanagement, Anreizsysteme – die Bandbreite an betriebswirtschaftlichen Steuerungs- und Managementmethoden ist groß und aus privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht weg zu denken. In öffentlichen Institutionen hingegen herrschte lange Zeit das Grundprinzip des bürokratischen Verwaltungshandelns. Fast schon automatisch wird der Begriff „Bürokratie“ dabei von der öffentlichen Meinung mit negativen Assoziationen persifliert (z. B. „organisierte Unverantwortlichkeiten“²). Seit mittlerweile über zwei Dekaden vollzieht sich innerhalb des öffentlichen Dienstes in Deutschland allerdings ein Kulturwandel. Inspiriert von den bereits in den späten 1970er Jahren begonnenen internationalen Reformbewegungen des New Public Management (NPM), erhalten mittlerweile auch in Deutschland betriebswirtschaftlich abgeleitete Steuerungsinstrumente Einzug in öffentliche Amtsstuben. Mit dem Ziel der Effektivitäts- und Effizienzsteigerung soll dabei nicht zuletzt den Steuerzahlern³ ein sparsamerer Umgang mit öffentlichen Ressourcen signalisiert werden.

In Deutschland wurden die – aus dem angelsächsischen Sprachraum initiierten – Reformbemühungen erst verhältnismäßig spät aufgegriffen, bedurften jedoch – im Gegensatz zu vielen internationalen Wegbereitern – keiner staatlichen Doktrin, sondern wurden durch die Verwaltung selbst initiiert. Der richtungsweisende Bericht aus dem Jahr 1993 stammt von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und etablierte das Neue Steuerungsmodell (NSM) als deutsche Adaption des NPM.⁴ Das Idealbild des NSM verspricht durch eine verbesserte Governance sowie den Einsatz von Instrumenten der Informationsgewinnung und Steuerung eine Erhöhung der Eigenverantwortung und des Engagements der Mitarbeiter. Darüber hinaus sollen Wettbewerbselemente und Kundenorientierung gestärkt sowie bürokratische Strukturen abgelöst werden.

¹ E. B. Staats, 1988, S. 601.

² G. Banner, 1991, S. 6.

³ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten für beide Geschlechter.

⁴ Vgl. KGSt, 1993.

Seit Beginn der Reformbewegungen stehen deren Wirkungen unter fortwährender wissenschaftlicher Beobachtung.⁵ Bisherige Evaluationen fokussieren allerdings primär auf die Ergebnisdimension und lassen die Wirkungen auf die Beschäftigten weitgehend außer Acht.⁶ Aus personalwirtschaftlicher Sicht sind aber insbesondere die Effekte einer an NPM/NSM ausgerichteten Governance auf die Mitarbeiter von Interesse. Diese stehen folglich im Zentrum der vorliegenden Arbeit.

Ein Aspekt ist die Frage, ob sich privatwirtschaftliche und öffentliche Beschäftigte voneinander unterscheiden. Unbestreitbar liegt dem öffentlichen Dienst ein anderer organisationaler Zweck zugrunde als privatwirtschaftlichen Institutionen. Während in privaten Unternehmen das erwerbswirtschaftliche Prinzip „Gewinnmaximierung“ im Vordergrund steht, sind öffentliche Organisationen primär einer hinreichenden Befriedigung kollektiver Bedürfnisse verpflichtet.⁷ Ausgehend hiervon kann vermutet werden, dass sich auch die Mitarbeiter von öffentlichen Institutionen im Hinblick auf zugrundeliegende Arbeitsmotive von jenen der Privatwirtschaft abgrenzen. In einem anglo-amerikanisch geprägten Forschungsstrang werden öffentlich Beschäftigten hohe Werte in Bezug auf eine sogenannte Public Service Motivation (PSM) zugeschrieben. PSM, im ursprünglichen Verständnis von Perry und Wise (1990) bzw. Perry (1996), setzt sich aus den Dimensionen *politische Motivation*, *Gemeinwohlinteresse*, *soziales Mitgefühl* und *Altruismus* zusammen und unterscheidet sich damit – so die These – von der Arbeitsmotivation privatwirtschaftlich Beschäftigter. Das Konzept der PSM ist in Deutschland bislang noch wenig erforscht, verdient jedoch insbesondere vor dem Hintergrund anhaltender Reformbemühungen des öffentlichen Dienstes eine intensivere Auseinandersetzung. Es entfaltet sich die Frage, ob die NPM-basierte Überstülpung privatwirtschaftlich erprobter Managementinstrumente auf die – eventuell „anders motivierten“ – Beschäftigten „anreizend“ wirkt oder ob es zu nicht intendierten Effekten kommt.

Um sich dieser Frage zu nähern, sind zunächst die Motive, die ein Individuum zum Beitritt in und zu Beiträgen an eine öffentliche bzw. privatwirtschaftliche Organisation bewegen, von Interesse. Im Fokus der Aufarbeitung steht dabei insbesondere der soziale Charakter von Arbeitsverhältnissen und nicht der monetäre. Als Basistheorie, um die Entscheidung eines Individuums zum Eintritt in und zu Beiträgen an eine Organisation zu erklären, wird auf die Anreiz-Beitrags-Theorie nach Barnard (1938) zurückgegriffen. Grundannahme der Theorie ist, dass Organisationen nur überleben können, wenn sie es durch eine angemessene Anreizgestaltung schaffen, Organisationsmitglieder zu Beiträgen zu bewegen. Der individualtheoretischen Weiterentwicklung von March und Simon (1958) folgend, vergleichen die Organisationsteilnehmer fortwährend die durch die Organisation angebotenen (materiellen

⁵ Vgl. u. a. J. Bogumil, 1999, 2008; J. Bogumil und W. Jann, 2009; J. Bogumil et al., 2006, 2007; G. Gruening (Grüning), 2000, 2001; W. Jann et al., 2006; J. Kegelmann, 2007; S. Kuhlmann, 2009; S. Kuhlmann et al., 2008; C. Pollitt et al., 2007; C. Hood, 1991; C. Reichard, 1996, 2003, 2010.

⁶ Exemplarisch: J. Bogumil et al., 2006; S. Kuhlmann et al., 2008.

⁷ Vgl. W. Domschke und A. Scholl, 2005, S. 4.

und nicht materiellen) Anreize mit den selbst geleisteten Beiträgen und reagieren auf eine unbefriedigende Anreiz-Beitrags-Bilanz mit Arbeitsunzufriedenheit oder Fluktuationsgedanken.

Fraglich ist, inwieweit betriebswirtschaftlich fokussierte Managementmethoden für die Beschäftigten öffentlicher Organisationen positive Anreize darstellen können.

Aufgrund unterschiedlicher Ebenen und Aufgaben des mit 4,6 Mio. Beschäftigten⁸ weiterhin größten Arbeitgebers Deutschlands ist eine Betrachtung des öffentlichen Dienstes in seiner Gänze nicht möglich. Die vorliegende Arbeit konzentriert ihr Vorhaben daher mit den Jobcentern nach dem Sozialgesetzbuch – Zweites Buch II (SGB II) auf die lokale Ebene der deutschen Arbeitsverwaltung. Mit den Reformpaketen der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wurde im Jahr 2002 eine umfangreiche Reform der deutschen Arbeitsverwaltung initiiert. Die Vorschläge der sogenannten Hartz-Kommission bedeuteten sowohl für die Empfänger von sozialen Leistungen als auch für die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung tiefgreifende Änderungen. Die Übertragung sozialer Reziprozitätsnormen auf die Arbeitslosen („Fördern und Fordern“) und die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer einheitlichen Grundsicherung (vulgo: Hartz IV) sind populäre Themen in den Medien, der Gesellschaft und in der politischen Diskussion. Die Auswirkung der Reformmaßnahmen auf die Mitarbeiter der deutschen Arbeitsverwaltung war lange Zeit kein Thema, welches von einer breiten Öffentlichkeit diskutiert wurde, obschon die Veränderungen im Arbeitsalltag fundamental sind. Zentrale Elemente der Neuausrichtung sind die Reformfelder:

- Umorganisation des zentralen Führungs- und Steuerungsapparates
- Einführung eines alle Ebenen durchdringenden Steuerungssystems⁹

In der Praxis schließt das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit den Bundesländern und der Bundesagentur für Arbeit (BA), welche den Status einer Körperschaft des Öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung innehat, Vereinbarungen zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Zielvereinbarungen). In einem nächsten Schritt vereinbaren die BA und die Länder wiederum Ziele mit den jeweiligen, lokal angesiedelten, Jobcentern. Insgesamt unterliegen der BA rund 300 Jobcenter. Als gemeinsame Einrichtungen (gE) der BA und eines kommunalen Trägers sind die Jobcenter für die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II (Hartz IV) zuständig. Mit insgesamt rund 55.700 Mitarbeitern¹⁰ sind die Jobcenter ein relevanter Fall und erscheinen für die geplante Untersuchung gut geeignet.

⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt, 2014, S. 25.

⁹ Vgl. V. Hielscher und P. Ochs, 2012, S. 251.

¹⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, 2013a, S. 2; S. Astheimer und C. Budras (2012) gehen von ungefähr 60.000 Beschäftigten aus.

Nach mehreren Jahren der Konzentration auf die Empfänger sozialer Dienstleistungen, ist in den letzten Jahren ein Zuwachs an Presseartikeln zu beobachten, die sich kritisch mit den Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten in den neu geschaffenen Jobcentern (gE) auseinandersetzen. Kernpunkt der Kritik ist zumeist das Steuerungs- und Kontrollsystem. Größere Aufmerksamkeit erreichte im Jahr 2013 ein Artikel des Magazins „Der Spiegel“, welcher den Jobcentern – und damit im Speziellen ihren Mitarbeitern – vorwirft, ihr Handeln einzig auf das Erreichen der Zielvorgaben auszurichten. Dem Artikel, welchem ein Bericht des Bundesrechnungshofs zugrunde liegt, folgend, werden hierdurch vor allem die Arbeitslosen vernachlässigt, die eine intensive Betreuung besonders nötig haben. Anstatt sich tiefgründig mit den Menschen zu beschäftigen, bei denen eine Eingliederung (Vermittlung) in Arbeit langwierig und schwierig erscheint, würden insbesondere die Arbeitslosen betreut, bei denen eine Vermittlung – und damit die Zielerreichung – mit wenig Einsatz realisiert werden kann.¹¹ Im zugrundeliegenden Bericht des Bundesrechnungshofs wird die Situation wie folgt zusammengefasst:

„Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) führt über Ziele. Sie nutzt hierfür ein umfassendes Controlling und Steuerungssystem. Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie die Bundesagentur ihre Zielerreichung steuert und welche Auswirkungen die Steuerung auf das Handeln der Agenturen für Arbeit (Agenturen) hat. [...] Nach unseren Feststellungen führt das Zielsystem der Bundesagentur zu Fehlsteuerungen. Die Fehlsteuerungen traten bei allen von uns geprüften Agenturen auf. Bisweilen kam es auch zu Manipulationen bei der Zielerreichung.“¹²

„Die Agenturen konzentrieren ihre Vermittlungsbemühungen auf marktnahe Kunden mit kurzer Arbeitslosigkeitsdauer und guten Integrationschancen. Ferner setzen sie Schwerpunkte bei einfach zu besetzenden Stellen, um eine möglichst hohe Zahl erfolgreich besetzter Stellen zu erreichen. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, ihre Zielsteuerung zu verändern.“¹³

Die zitierten Passagen aus dem Bericht des Bundesrechnungshofs verdeutlichen zweierlei. Zum einen wird die generelle Existenz von betriebswirtschaftlich inspirierten Managementmethoden (Controlling und Steuerungssystem) im Wirkungsbereich der Arbeitsverwaltung belegt. Auf der anderen Seite nennt der Bundesrechnungshof erste Hinweise für eine mögliche Fehlsteuerung der organisationalen Anreizgestaltung und entfaltet damit einen relevanten Forschungsbedarf: Führt die neue Governance zu nicht intendierten Effekten?

Die vorliegende Arbeit geht der skizzierten Thematik in sechs Kapiteln auf den Grund.

¹¹ Vgl. J. Dahlkamp et al., 2013.

¹² Bundesrechnungshof, 2014, S. 4.

¹³ Bundesrechnungshof, 2014, S. 3.

Im Anschluss an die Einleitung werden im *zweiten Kapitel* zunächst die Grundlagen der Reformbemühungen des öffentlichen Dienstes entfaltet. Ausgehend von einer einleitenden Beleuchtung der Hauptcharakteristika des Staates als Arbeitgeber, dient eine folgende Auseinandersetzung mit dem Bürokratiemodell nach Max Weber als Ausgangspunkt der weiteren Ausführungen. Webers neutrale Würdigung des bürokratischen Handelns als „rationalste(,) Form der Herrschaftsausübung“¹⁴ war über Jahrzehnte hinweg prägendes Element des deutschen Verwaltungshandelns und beeinflusst bis heute die Wahrnehmung und die Realität öffentlicher Organisationen.

Im weiteren Verlauf des Kapitels werden die Reformbemühungen des öffentlichen Dienstes aufgezeigt. Ausgehend von den internationalen Bewegungen des NPM wird zunächst die Historie von Verwaltungsreformen in Deutschland skizziert. Im Folgenden steht das durch die KGSt (1993) initiierte NSM im Vordergrund. Ziel des Kapitels ist es, die wesentlichen Reformelemente *Steuerung durch Ziele* und *Controlling* vorzustellen sowie einen Überblick über den aktuellen Implementierungsstand in Deutschland und die tragende Rolle der Beschäftigten innerhalb des Reformprozesses zu schaffen. Die zugrundeliegenden Prämissen der neuen Steuerungslogik werden – wenn möglich – vor der Kontrastfolie des Weberschen Bürokratiebegriffs erörtert. Das Kapitel schließt mit der Einführung in die Reformmaßnahmen der deutschen Arbeitsverwaltung und untersucht, ob sich diese in Tradition des NPM/NSM interpretieren lassen und welche Änderungen sich für die Beschäftigten ergeben.

Das *dritte Kapitel* verlässt den deskriptiven Teil der Arbeit und zeichnet einen theoretischen Bezugsrahmen, welcher letztlich in einer Hypothesengenerierung mündet. Zunächst wird die prägende Bedeutung von wechselseitigen Unsicherheiten innerhalb des Arbeitsverhältnisses dargelegt. Beide Arbeitsvertragsparteien können nicht sämtliche Eventualitäten antizipieren und müssen folglich im Laufe ihrer vertraglichen Beziehung mit einer Enttäuschung ihrer Erwartungen rechnen. Die Fokussierung auf das Arbeitsverhältnis als soziale Beziehung steht auch im Zentrum der weiteren Ausführungen. Wie bereits erwähnt, dienen die Anreiz-Beitrags-Theorie nach Barnard (1938) und ihre Weiterentwicklung nach March und Simon (1958) als Fundament des theoretischen Bezugsrahmens. Die Ausführungen zeigen, dass Anreize im Sinne der Theorie nicht ausschließlich materieller Natur sein müssen. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Gedanke, dass der organisationale Zweck und die organisational vermittelten Werte Anreize im Sinne der Anreiz-Beitrags-Theorie darstellen können. So wird unter anderem eine Verträglichkeit von Werten und Zielen des Individuums und der Organisation als Motiv für eine längere Bindung an eine Organisation identifiziert. Im weiteren Verlauf des Kapitels steht die Motivation zum Beitritt in den öffentlichen Dienst im Fokus. Ausgehend von grundlegenden Ausführungen zur Abgrenzung und möglicher Unverträglichkeit von

¹⁴ M. Weber, 2010, S. 164.

intrinsischer und extrinsischer Motivation, wird das Konzept der PSM ausführlich betrachtet. Auf Basis des internationalen Forschungsstandes werden mögliche Zusammenhänge zu den bereits diskutierten Variablen (z. B. Arbeitszufriedenheit) abgeleitet. Da das Konzept der PSM in Deutschland noch relativ wenig erforscht wurde, sind der Forschungsstand sowie die gängigen Operationalisierungen ebenfalls Teil des Kapitels. Der theoretische Bezugsrahmen wird mit der Ableitung von sieben Hypothesen geschlossen.

Das *vierte Kapitel* legt die Grundlagen für die durchgeführte empirische Analyse. Die zum Abschluss des dritten Kapitels generierten Hypothesen werden anhand einer bundesweiten Mitarbeiterbefragung innerhalb der SGB II Jobcenter überprüft. Die mittels eines Online-Fragebogens durchgeführte Erhebung erreichte in der Zeit vom 08.04. bis zum 15.04.2013 insgesamt 4.514 verwertbare Datensätze. Zunächst wird die methodische Vorgehensweise, inklusive der Inhalte des Online-Fragebogens, präsentiert. Des Weiteren wird die Organisation der SGB II Jobcenter ausführlich vorgestellt. Neben den grundlegenden Strukturen werden die Kunden, die Mitarbeiter und die Zielsetzung der Institution erörtert. Die Zusammenfassung bereits evaluierter Arbeitsbedingungen sowie eine Skizzierung der öffentlichen Berichterstattung runden die Vorstellung des Untersuchungsobjektes ab. Die Vorstellung der verwendeten Operationalisierungen schließt das Kapitel ab.

Zielsetzung des *fünften Kapitels* ist die Darstellung der Ergebnisse inklusive der Hypothesenüberprüfung. In einem ersten Schritt werden die Daten auf mögliche Verzerrungseffekte untersucht, um im weiteren Verlauf das Teilnehmerverhalten und den Rücklauf zu beurteilen. Die folgende Darstellung der deskriptiven Ergebnisse dient einerseits einer ersten inhaltlichen Interpretation und bietet andererseits die Möglichkeit, durch Itemanalysen eine Optimierung der jeweiligen Messskalen zu erreichen. Die anschließende Hypothesenüberprüfung geschieht mittels multivariater Regressionsanalysen.

Um das Hypothesensystem in seiner Gesamtheit abbilden zu können, wird im weiteren Verlauf des Kapitels eine Strukturgleichungsanalyse durchgeführt. Hierdurch können alle Hypothesen gesamtheitlich in einem Modell abgebildet werden. Das Kapitel schließt mit einer inhaltlich fokussierten Interpretation der Ergebnisse sowie einer generellen Zusammenfassung der analysierten Ergebnisse.

Die Arbeit endet im *sechsten Kapitel* mit einer Schlussbetrachtung. Neben einer grundsätzlichen Zusammenfassung der Arbeit stehen im Wesentlichen drei Dimensionen der Erkenntnisgewinnung im Vordergrund. *Methodische Erkenntnisse* konzentrieren sich insbesondere auf die Messung des Konstrukts der PSM. Aufgrund bislang recht rarer deutschsprachiger PSM-Forschung zielt die vorliegende Arbeit auf einen brauchbaren Ansatz zur Verortung des angloamerikanischen Konzepts in den deutschen Sprachraum. *Theoretische Erkenntnisse* sollen insbesondere aus der im fünften Kapitel durchgeführten Hypothesenprüfung folgen. Die Arbeit schließt letztlich mit den für die Jobcenter relevantesten *praktischen Erkenntnissen*.



2 Der Kulturwandel des öffentlichen Dienstes

Seit über zwei Dekaden vollzieht sich innerhalb des öffentlichen Dienstes in Deutschland eine Entwicklung, die in der Literatur mit Begriffen wie „leiser Revolution“¹⁵, „Buschfeuer“¹⁶, „Paradigmenwechsel“¹⁷ oder eben „Kulturwandel“¹⁸ bezeichnet wird. Inspiriert von den internationalen Bewegungen des New Public Management (NPM), erhalten auch in Deutschland betriebswirtschaftlich abgeleitete Managementmethoden Einzug in öffentliche Amtsstuben. Die Reformmaßnahmen gehen dabei weit über die bloße Implementierung verschiedener privatwirtschaftlich erprobter Werkzeuge hinaus. Während in der Außendimension Kundenorientierung und Wettbewerbselemente gestärkt werden sollen, zielt die Binnendimension auf die Auflösung bürokratischer Strukturen.¹⁹ Pointiert ausgedrückt: Die öffentliche Verwaltung soll effizienter, outputorientierter und kundenorientierter werden. Obwohl die Neuausrichtung tiefgreifende Veränderungen der bisherigen Arbeitsbeziehungen zwischen öffentlichen Arbeitgebern und Beschäftigten bedeutet, zielt die bisherige wissenschaftliche Auseinandersetzung vorrangig auf die Ergebnisdimension und lässt die Wirkung auf die Beschäftigten weitgehend außer Acht.²⁰

Das vorliegende Kapitel nähert sich der Thematik daher aus personalwirtschaftlicher Perspektive und beleuchtet zunächst die Rolle des Staates als Arbeitgeber, um im weiteren Verlauf das klassische Bild des Staatsdieners aus dem Bürokratiemodell nach Max Weber abzuleiten. Im Folgenden werden die Reformmaßnahmen des NPM und deren deutsche Adaption – das sogenannte „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) – vorgestellt, um vor dem Hintergrund der Reforminstrumente die Folgen für die Beschäftigten abzuleiten. Im letzten Teil des Kapitels widmet sich die Arbeit erstmals dem spezifischen Untersuchungsobjekt der später folgenden empirischen Untersuchung: Die deutsche Arbeitsverwaltung. Die dort durchgeführten Reformmaßnahmen stehen in Tradition zum NSM und richten die Organisation und ihre Beschäftigten anhand einer völlig neuen Steuerungslogik aus. Ob die weitreichenden Konsequenzen für die Beschäftigten, die mit einem neuen Rollenbild des Staatsdieners einhergehen, tatsächlich zu einem – wie durch die Überschrift des Kapitels suggeriert – „Kulturwandel“ führen, wird im Laufe des Kapitels näher beleuchtet.

¹⁵ W. Matiaske und D. Holtmann, 2007, S. 3.

¹⁶ C. Reichard, zitiert nach: W. Jann et al., 2006, S. 9.

¹⁷ Exemplarisch: R. Schneider, 2006.

¹⁸ K. Litschen, 2007.

¹⁹ Vgl. J. Bogumil et al., 2006, S. 152.

²⁰ Exemplarisch: S. Kuhlmann et al., 2008.

2.1 Der Staat als Arbeitgeber

Diese Arbeit beschäftigt sich mit den Arbeitsbedingungen von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in Deutschland. Um sich diesem Themenfeld zu nähern, müssen zunächst – in Anlehnung an Holtmann (2008) sowie Jörges-Süß (2007) – einige Begrifflichkeiten konkretisiert werden.

Die Definition der öffentlichen Organisation kann sich an den unterschiedlichen Ebenen und Aufgaben des öffentlichen Dienstes orientieren.²¹ Für den personalwirtschaftlichen Kontext dieser Arbeit ist es sinnvoll, die Begriffsbestimmungen anhand der Akteure abzuleiten, die im Folgenden als öffentliche Arbeitgeber bzw. öffentliche Arbeitnehmer (Beschäftigte) gelten sollen.

Der *Begriff des öffentlichen Arbeitgebers* lässt sich relativ klar definieren als:

jeder „rechtsfähige Träger öffentlicher Gewalt [...], der Arbeitnehmer beschäftigt“²².

Als Ausgangspunkt eines öffentlichen Dienstes, welcher sich mit dieser Arbeitgeberdefinition sowie dessen heutiger Ausprägung grundsätzlich vergleichen lässt, können Entwicklungen im Verwaltungsstaat der Neuzeit herangezogen werden. Die sogenannten öffentlichen Diener wurden durch den Landesherrn zur Erledigung der Verwaltungsgeschäfte eingesetzt und in Folge ihrer Tätigkeit zunehmend als Beamte tituliert. Die einheitliche und umfassende Gewalt der Landesherren wandelte sich im Zuge einer „gedanklichen Verselbstständigung dieser Herrschaftsgewalt zum „Staat““²³. Die zunehmende Relevanz der Organisation „Staat“ führte zu steigenden Privilegien, wie einem Recht auf regelmäßige Dienstbezüge, Schutz vor Entlassung sowie Versorgung für sich und Angehörige und bildet damit die Grundpfeiler des noch heute bestehenden modernen Beamtentums.²⁴

Die spezielle Institution des Beamtentums deutet bereits eine gewisse Abgrenzung zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Arbeitgebern an. Müller-Jentsch (1997) akzentuiert folgende drei Wesensmerkmale, die den Staat in seiner Rolle als Arbeitgeber maßgeblich charakterisieren:

- Als Arbeitgeber ist der Staat – im Gegensatz zu Arbeitgebern der Privatwirtschaft – relativ unabhängig von Markt und Konjunktur, da er souverän über die Höhe seiner Einnahmen (durch Zugriff auf das Steuersystem) verfügen kann.

²¹ Die verschiedenen Ebenen lassen sich in Bund, Länder, Gebietskörperschaften, Kommunen und quasi staatliche Ebenen gliedern. Die Aufgaben beinhalten hoheitliche Kernaufgaben staatlicher Verwaltung, die Leistungsverwaltung wohlfahrtsstaatlicher Programme sowie die wirtschaftliche Erbringung von Produkten oder Leistungen (vgl. hierzu: D. Holtmann, 2008, S. 7).

²² F. A. Stein, 2003, S. 41.

²³ Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, 1973, S. 17.

²⁴ Vgl. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, 1973, S. 16-17.

- Seine Personal- und Besoldungsentscheidungen müssen immer im Hinblick auf ihre präjudizierenden Effekte für die Arbeitsverhältnisse der übrigen Wirtschaft getroffen werden.
- Mit der Beschäftigung der Beamten ist der Staat der einzige Arbeitgeber, der eine Gruppe von Mitarbeitern beschäftigt, die kein Kollektivverhandlungs- und Streikrecht besitzt.²⁵

Der letzte Punkt weist auf die Sonderstellung des Beamtentums hin²⁶ und liefert damit gleichzeitig eine Überleitung zur Abgrenzung *öffentlicher Arbeitnehmer*. Hierbei sollte das maßgeblich prägende Strukturprinzip des Dualismus von privatrechtlichem Status der Arbeitnehmer und öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis der Beamten bedacht werden.²⁷ Im Folgenden wird daher der Begriff der „*Beschäftigten*“ als Oberbegriff für die Unterkategorien Beamte und Arbeitnehmer verwendet.²⁸ Die Sonderstellung der Beamten ist primär in deren öffentlich-rechtlichem Dienst- und Treueverhältnis begründet, wohingegen die Arbeitnehmer in der öffentlichen Verwaltung einem privatrechtlichen Arbeitsvertrag unterliegen.²⁹

Im Jahr 2013 beschäftigte der öffentliche Dienst als größter Arbeitgeber Deutschlands ca. 1,7 Millionen Beamte, 2,8 Millionen Arbeitnehmer und 170.000 Soldaten.³⁰

Durch diese herausragende Rolle hat der Staat einen immensen Einfluss auf die Lohn- und Arbeitsmarktentwicklung.³¹ Als unmittelbarer Arbeitgeber bestimmen der Staat und die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) für ca.

²⁵ Vgl. W. Müller-Jentsch, 1997, S. 314-315.

²⁶ Beamte haben wie bereits erwähnt kein Kollektivverhandlungs- und Streikrecht, können sich jedoch gemäß der eingeschränkten Koalitionsfreiheit des Artikel 9 Abs. 3 GG in Gewerkschaften und Interessenverbänden zusammenschließen. Das Tarifmodell für Angestellte sowie das Gesetzmodell für Beamte bilden damit die zwei Formen der Interessenvertretung des öffentlichen Dienstes (Vgl. B. Keller, 2008, S. 77). Keller (2008, S. 77) konstatiert: „Die formale Trennungslinie der Regulierungsmodelle verläuft faktisch nicht so sehr zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst, sondern eher innerhalb des öffentlichen Sektors (sog. Zweigleisigkeit des Dienstrechts).“ Der Dualismus von Arbeitnehmer- und Beamtentum mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten birgt insbesondere dann Konfliktpotential, wenn identische Tätigkeiten innerhalb einer Organisation von beiden Statusgruppen ausgeübt werden (hier exemplarisch: H. Sonnberger, 2013). Wie in der Privatwirtschaft, so herrscht auch im öffentlichen Sektor eine Trennung zwischen der Interessenvertretung auf der Ebene des Betriebs (der Dienststelle) und außerhalb. Die Mitbestimmung auf Ebene der Dienststellen wird durch die Personalräte wahrgenommen und ist durch das Personalvertretungsgesetz (PersVG) geregelt. Das PersVG ähnelt als nachempfundene Rechtsgrundlage dem in der Privatwirtschaft geltenden Betriebsverfassungsgesetz (Vgl. B. Keller, 2008, S. 77).

²⁷ Vgl. B. Keller, 2008, S. 77.

²⁸ Mitglieder des öffentlichen Dienstes im weiteren Sinne sind zum einen die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung und zum anderen die Amts- und Mandatsträger. Die Gruppe der Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung besteht wie erwähnt aus Beamten und öffentlichen Arbeitnehmern (ehemals: Angestellte und Arbeiter). Ausschließlich diese Gruppen wird in der vorliegenden Arbeit betrachtet, da Amts- und Mandatsträger in keinem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, sondern ein öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis innehaben (vgl. K. Jörges-Süß, 2007, S. 33).

²⁹ Für eine umfangreichere Erörterung siehe: K. Jörges-Süß, 2007, S. 33-38. Eine tiefere Auseinandersetzung mit den beiden Statusgruppen soll an dieser Stelle nicht vollzogen werden, da sie im Zuge der Darstellung des Bürokratiemodells im folgenden Abschnitt vertiefend aufgegriffen wird.

³⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt, 2014, S. 25.

³¹ Vgl. W. Müller-Jentsch, 1997, S. 315.

15% aller Beschäftigten die Arbeitsbedingungen.³² Alleine dieser Umstand legitimiert die personalwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Arbeitgeber Staat und seinen Beschäftigten.

2.2 Bürokratie und das klassische Bild des Staatsdieners

Wie bereits erläutert, weist der Staat gegenüber der Privatwirtschaft eine gewisse Sonderstellung in seiner Rolle als Arbeitgeber auf. Neben den im vorherigen Abschnitt genannten Aspekten wird mit staatlicher Verwaltungsarbeit oftmals der Begriff der „Bürokratie“ verbunden, welcher an dieser Stelle Ausgangspunkt der Nachzeichnung des klassischen Bildes eines Staatsdieners sein soll. Die ursprünglich als Verunglimpfung konstruierte Vokabel, welche die Herrschaft des „Büros“ deklarierte, in der Regieren und Verwalten zum Selbstzweck wurde, fand erst durch das Bürokratiemodell nach Max Weber zu Beginn des 20. Jahrhunderts ihre objektive und neutrale Würdigung.³³ An dieser Stelle sei akzentuiert, dass das Bürokratiemodell nach Weber nicht als „allgemeingültige empirische Beschreibung vorhandener Organisationsformen oder als normative und präskriptive Vorschrift, als Modell wie öffentliche und formale Organisationen gestaltet werden sollten“³⁴ zu interpretieren ist. Webers Vorgehen gleicht vielmehr einer typologischen Zusammenfassung zu einem Idealtypus von, in der Realität auftretenden, Merkmalen.³⁵

Um sich den Gedanken Webers zu nähern, wird zunächst die im dritten Kapitel seines Werkes „Wirtschaft und Gesellschaft“³⁶ verortete Abhandlung über verschiedene Formen der Herrschaft aufgegriffen. Auch wenn die Notwendigkeit von Herrschaft vom klassischen Liberalismus, als auch vom klassischen Marxismus verneint und von der heutigen Sozialwissenschaft hinterfragt wird,³⁷ so gilt Herrschaft nach mehrheitlicher Meinung auch heute noch als „elementare Kategorie der Staatslehre“³⁸.

Herrschaft, in den Worten Webers, wird definiert als „die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden.“³⁹ Nach dieser Definition setzt jedes echte Herrschaftsverhältnis ein Minimum an Gehorchenwollen/Interesse am Gehorchen voraus und grenzt sich somit von einem Machtverhältnis ab, in welchem – nach der Auffassung Webers – der eigene Wille auch gegen Widerstreben durchgesetzt werden kann.⁴⁰

³² Vgl. B. Keller, 2008, S. 74.

³³ Vgl. J. Bogumil und W. Jann, 2009, S. 136.

³⁴ J. Bogumil und W. Jann, 2009, S. 138.

³⁵ Vgl. J. Bogumil und W. Jann, 2009, S. 138.

³⁶ Das posthum veröffentlichte Werk stammt ursprünglich aus dem frühen 20. Jahrhundert. Für die vorliegende Arbeit wurde eine neuere Ausgabe aus dem Jahr 2010 verwendet.

³⁷ Vgl. A. Walter, 2011, S. 29-30.

³⁸ A. Walter, 2011, S. 30.

³⁹ M. Weber, 2010, S. 38.

⁴⁰ Vgl. M. Weber, 2010, S. 38.

Der Typus des Gehorchens, der Charakter der Ausübung der Herrschaft sowie deren Wirkung sind nach Max Weber grundverschieden und hängen im Wesentlichen von der Art der beanspruchten Legitimität der Herrschaft ab.⁴¹ In diesem Zusammenhang unterscheidet Weber traditionelle, charismatische und legale Herrschaft. Die *traditionelle Herrschaft* ist vergangenheitsbezogen, indem sie auf „von jeher bestehender“⁴² Ordnung aufbaut. Die Herrschenden sind nicht an rationale Verordnungen gebunden, sondern orientieren ihr Handeln an Werten der Vergangenheit.⁴³ Ähnlich verhält es sich mit der *charismatischen Herrschaft*, welche ebenfalls stark personenbezogen ist. Der Führungsperson werden aufgrund ihres Charismas, welches Weber als eine „als außeralltäglich [...] geltende Qualität einer Persönlichkeit“⁴⁴ bezeichnet, außergewöhnliche – bis zu gottgleiche – Fähigkeiten attestiert und begründen damit die Führerlegitimität. Der dritte Typ der Herrschaft nach Weber ist die *legale Herrschaft*, welche formales Recht und rationale Ordnung, unter den kennzeichnenden Elementen der Sachlichkeit, Unpersönlichkeit und Berechenbarkeit, als Grundlage hat.⁴⁵ Äußerst prägnant – und daher auch häufig zitiert – ist Webers Würdigung der Bürokratie als reinste Ausprägung der legalen Herrschaft:

„Die rein bürokratische, also: die bürokratisch-monokratische aktenmäßige Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie für die Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein technisch zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in all diesen Bedeutungen: formal rationalste, Form der Herrschaftsausübung.“⁴⁶

Weber kontrastiert durch diese Worte die bürokratische Organisation mit den zuvor dargestellten Herrschaftstypen. Im Gegensatz zu der traditionellen und der charismatischen Herrschaft ist die Bürokratie nicht der Gefahr der unkontrollierbaren Willkür einzelner Personen ausgesetzt, sondern ist durch Fachlichkeit, Unpersönlichkeit und Berechenbarkeit charakterisiert.⁴⁷

Darüber hinaus sind als Merkmale des Bürokratiebegriffs nach Weber weiterhin Arbeitsteilung, Amtshierarchie, Aufgabenerfüllung nach Regeln und Aufgabenerfüllung mit Bezug auf Schriftstücke (Akten) zu nennen.⁴⁸ Diese von Sachlichkeit und Aktenmäßigkeit geprägte Aufgabenerfüllung führt dazu, dass das Handeln des Staatsdieners – Maschinen gleich – berechenbar und ohne jeglichen Eigensinn vollzogen wird.

⁴¹ Vgl. M. Weber, 2010, S. 38, S. 157.

⁴² M. Weber, 2010, S. 167.

⁴³ Vgl. N. Thom und A. Ritz, 2008, S. 4.

⁴⁴ M. Weber, 2010, S. 179.

⁴⁵ Vgl. N. Thom und A. Ritz, 2008, S. 4.

⁴⁶ M. Weber, 2010, S. 164.

⁴⁷ Vgl. J. Bogumil und W. Jann, 2009, S. 137.

⁴⁸ Ausführlicher: A. Kieser, 2006, S. 73-74.

Diese als Stärken auserkorene Sachlichkeit und Berechenbarkeit sind jedoch ebenso große Schwächen der Bürokratie und manifestieren deren ambivalenten Charakter. Die durch Max Weber artikulierten „stahlharten Gehäuse“ können einerseits ein Schutzgebilde gegen irrational handelnde Vorgesetzte darstellen und andererseits individuelle Handlungsfreiheit einengen.⁴⁹ Sowohl die Mitglieder der Bürokratie, als auch die Bürger werden durch die stahlharten Gehäuse reglementiert und können sich an ihnen „stoßen“.⁵⁰ Gleichwohl ist für Weber – wie bereits dargestellt – die Bürokratie die reinste Ausprägung der legalen Herrschaft.

Für Weber liegt in diesem Idealtypus eines modernen Staates die tatsächliche Herrschaft bei den Beamten („Beamtenherrschaft“), denn sie sind diejenigen, die die Verwaltung im Alltagsleben anzuwenden wissen und dies auch tun.⁵¹ Staatsdiener nehmen nach dieser Sichtweise gegenüber den Bürgern („Beherrschten“) eine gehobene soziale Stellung ein, da ihre Ernennung durch eine übergeordnete Instanz zum einen ein Treueverhältnis nach oben und zum anderen Unabhängigkeit nach unten schafft. Die Amtstreuepflicht des Beamten, welche mit einer lebenslangen Anstellung einhergeht und das Amt als „Beruf“ charakterisiert, soll eine rein objektive, von persönlichen Bedürfnissen unabhängige Amtsausübung gewährleisten.⁵²

Das in der Bundesrepublik Deutschland vorherrschende Alimentationsprinzip steht in der Weberschen Tradition und schafft eine klare Differenzierung zur privatwirtschaftlichen Vergütung, welche Lohn und Gehalt als Gegenwert zur geleisteten Arbeit definiert. Genau dies soll bei Dienstbezügen nicht der Fall sein. Sie stellen keinen unmittelbaren Bezug zur Leistung dar, sondern sollen die Staatsdiener mit einem ihrer Stellung angemessenen Betrag versorgen, um ihnen den Existenzkampf abzunehmen.⁵³

Auch das Tarifrecht des öffentlichen Dienstes orientierte sich über Jahrzehnte hinweg an Grundzügen dieser beamtenrechtlichen Besoldung. Das Alimentationsprinzip wurde durch den Bundesangestelltentarif (BAT) über 40 Jahre in Teilen auch auf die Arbeitnehmer übertragen.⁵⁴ Kernelemente waren die Grundvergütung, die Steigerung über Dienstalters-/Lebensaltersstufen und der sogenannte Ortszuschlag. Ein leistungsbezogener Aufstieg war im BAT nicht vorgesehen, da die qualifizierten Tätigkeiten ohnehin den Beamten vorbehalten waren. Um im öffentlichen Dienst als Beamter Karriere zu machen, waren mindestens eine abgeschlossene spezielle Verwaltungsausbildung oder gar ein abgeschlossenes Studium (insbesondere der Rechtswissenschaften) Voraussetzung. Die hohen Barrieren zum Einstieg in den (verbeamteten) öffentlichen Dienst waren folglich elementarer Teil der sozialen Wahrnehmung des Beamtentums. Die Exklusivität des aus hoher Qualifikation ent-

⁴⁹ Vgl. G. Sewell und J. R. Barker, 2006, S. 937.

⁵⁰ Vgl. A. Kieser, 2006, S. 77.

⁵¹ Vgl. M. Weber, 2010, S. 1047.

⁵² Vgl. N. Thom und A. Ritz, 2008, S. 4.

⁵³ Vgl. W. Benz, 1969, S. 60.

⁵⁴ Vgl. H. Schiefer, 2008, S. 2.