

Martin Lodge

Public Service Bargains, New Public Management und Variationen in Verwaltungsreformen

Zusammenfassung

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

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

Abstract

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

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

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

1. Einleitung

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

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

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

2. Public Service Bargains

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 1: Dimensionen des Public Service Bargain

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

3. Public Service Bargains im Wandel?

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

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

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

4. Personalpolitik im Wandel?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Personalpolitik und Public Service Bargains

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

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

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

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

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

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

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

Literatur

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

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

Anschrift des Autors:

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