

Adrian Ritz

Öffentliche Personalsysteme im Wandel – weitere Reformschritte sind notwendig

Zusammenfassung

Die öffentlichen Personalsysteme werden seit einigen Jahren in vielen Ländern reformiert. Die reformierten Personalsysteme zeichnen sich durch höhere Flexibilität als die traditionellen Modelle aus und insgesamt lässt sich eine wachsende Konvergenz im Personalmanagement öffentlicher und privater Organisationen beobachten. Der vorliegende Beitrag stellt den Wandel öffentlicher Personalsysteme dar und entwickelt fünf Thesen zum weiteren Reformbedarf, insbesondere von Laufbahnsystemen. Deren Anstellungs- und Arbeitsbedingungen gilt es weiter zu flexibilisieren und Selektions-, Entwicklungs- sowie Beförderungsstrategien sind wettbewerbsorientierter auszugestalten, damit die Arbeitsattraktivität des öffentlichen Dienstes gesteigert wird.

Schlagworte: öffentliche Personalsysteme, öffentlicher Dienst, Laufbahnsystem, Wandel, Reformen

Summary

Changing civil service systems – in need for future reforms

For the last couple of years, many countries reformed their civil service systems. The reformed civil service systems feature greater flexibility than the traditional models. Overall, public and private HR systems and HR management approaches increasingly converge. The article outlines the changes in civil service systems and develops five theses on further reform needs, in particular of career systems. In order to increase the attractiveness of future public service, employment and working conditions need to be more flexible and selection, development, and promotion strategies need to become more competitive.

Keywords: civil service systems, public service, career system, change, reforms

1 Merkmale öffentlicher Personalsysteme

Öffentliche Personalsysteme erfüllen zentrale Aufgaben in einer Gesellschaft. Sie dienen der Umsetzung des rechtsstaatlichen Rahmens für die Beschäftigung von Privatpersonen durch den Staat, legitimieren die gegenseitigen Rechte und Pflichten von Staat und Privaten und sorgen dadurch für die Beachtung grundlegender Werte im Rahmen der staatlichen Aufgabenerfüllung. Sie prägen zudem die Akzeptanz des öffentlichen Personals und dessen Tätigkeit in der Gesellschaft nicht unwesentlich. In diesem Beitrag soll der künftige Reformbedarf von insbesondere laufbahnorientierten Personalsystemen zur Diskussion gestellt werden. Dabei werden einleitend die Merkmale unterschiedlicher öffentlicher Personalsysteme aufgezeigt, um anschließend den in den vergangenen Jahren stattgefundenen Wandel im öffentlichen Dienst darstellen

zu können. Abschließend geht der Beitrag auf künftigen Reformbedarf anhand von fünf Thesen ein.¹

Das Personalsystem öffentlicher Organisationen lässt sich u. a. anhand des quantitativen Ausmaßes des Personalkörpers sowie der qualitativen Ausprägungen spezifischer Personalprozesse und Systemmerkmale beschreiben. Die Quantität des öffentlichen Personalkörpers i. S. der Anzahl öffentlich Beschäftigter im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung (z. B. im Jahr 2015: Österreich 16%, Deutschland 11%, Schweiz 10% vs. Dänemark 29%, Norwegen 30%, Schweden 28%) oder auf den unterschiedlichen Staatsebenen (z. B. im Jahr 2014: auf zentralstaatlicher Ebene Österreich 16%, Deutschland 11%, Schweiz 8% vs. Griechenland 76%, Irland 90%, Türkei 91%) variiert beträchtlich innerhalb der Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und verdeutlicht damit die Bedeutung des öffentlichen Dienstes inklusive der damit verbundenen Verwaltungstraditionen (OECD, 2017). Dazu zählt insbesondere auch das Verhältnis von Beamten² zu Angestellten bzw. Vertragsbediensteten, das die Flexibilität des Personalsystems hochgradig mitbestimmt. Während die Schweiz keine Beamten im eigentlichen Sinne (z. B. lebenslange Anstellungsgarantie) kennt, betrug deren Anteil in Österreich 2014 rund 57% und in Deutschland rund 39% (Adamaschek & Oechsler, 2001; Deutscher Beamtenbund, 2018; Öffentlicher Dienst Österreich, 2018).

Die qualitativen Systemmerkmale werden maßgeblich durch den institutionellen Rahmen beeinflusst, vor allem in Bezug auf die Flexibilität der Beschäftigungsbedingungen und die Durchlässigkeit des Personalkörpers. Sie sind Auswirkungen spezifischer Personalpraktiken, vor allem im Rahmen der Rekrutierungs- und Beförderungsprozesse, und der damit zusammenhängenden Merkmale des Personalsystems. Über die Zeit haben entsprechende Unterschiede zu verschiedenen Typen des öffentlichen Dienstes und von Personalsystemen geführt. Die folgenden zwei Modelle charakterisieren die unterschiedlichen Rollen, welche der Staat als Arbeitgeber in den europäischen Wohlfahrtsstaaten seit dem zweiten Weltkrieg wahrnimmt (Bach & Bordogna, 2016; Demmke, Hammerschmid, & Meyer, 2007; OECD, 2005).

„*Hoheitsrechtliches Arbeitgebermodell*“: Das Arbeitsverhältnis ist ein einseitig hoheitlich durch Gesetz vom Gesetzgeber ausgestaltetes Verhältnis zwischen Staat und Arbeitnehmer, in welchem die Beamten neutral dem Staat und dem öffentlichen Interesse zu dienen haben. Begründet wird das Arbeitsverhältnis durch einen einseitigen, allenfalls mitwirkungspflichtigen Akt des Staates und nicht durch einen beidseitigen Individual- oder Kollektivarbeitsvertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder den Tarifvertragsparteien wie im privaten Arbeitsrecht. Die Beamten tragen die zentrale Verantwortung, die hoheitlichen Funktionen im Namen des Staates auszuführen. Damit sie möglichst unbeeinflusst von Eigeninteressen dem öffentlichen Interesse dienen können, wird den Werten Loyalität, Vertrauen und Stabilität im Arbeitsverhältnis bzw. in den dienstrechtlichen Bedingungen höchste Priorität eingeräumt. Spezifische inhaltliche und prozessuale Aspekte charakterisieren dieses besondere Dienst- und Treueverhältnis, das entsprechend im öffentlichen und nicht im privaten Recht verankert ist. Dazu gehören Pflichten (z. B. Dienstpflicht, Weisungs- und Befolgungspflicht, Sorgfaltspflicht), aber auch Rechte und Sicherheiten (z. B. Anspruch auf Lohnerhöhung, Lohnzulagen, berufliche Weiterbildung, Kündigungsschutz) des Arbeitnehmers. Daraus ergeben sich so genannt *geschlossene Laufbahnsysteme* („career based systems“),

die durch die Dominanz lebenslanger Laufbahnen, spezifischer Einstellungskriterien und -verfahren, vergleichsweise guter Ruhestandsregelungen und an das Senioritätsprinzip (allenfalls gemischt mit Leistungsprinzip) gebundene Beförderungs- und Gehaltsanstiegspraxen, wenig Durchlässigkeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor, einheitlichen Beamtenethos, Betonung von Rechtsstaatlichkeit und Gemeinwohlorientierung geprägt sind. Damit verbunden ist zumeist ein erhöhter gesellschaftlicher Status aufgrund der formalisierten und gesicherten Arbeitsstellung.

„*Vorbildorientiertes Arbeitgebermodell*“: In diesem Modell existiert kein grundsätzlicher Unterschied betreffend die rechtlichen Grundlagen, die wesentlichen Inhalte des Arbeitsverhältnisses oder die damit verbundenen rechtlichen Verfahrenswege zwischen privater und öffentlicher Anstellung. Vor diesem Hintergrund ist die offenere Gestaltung der so genannten *Positionssysteme* („position-based systems“) zu verstehen, in denen jede neu zu besetzende Position kompetitiv besetzt werden soll, mehr Personal- und somit Erfahrungsaustausch zwischen privatem und öffentlichem Sektor stattfindet, Beurteilungs- und Beförderungsverfahren leistungsorientiert sind und die weniger stark ausgeprägte verwaltungsübergreifende Werte kennen. Trotz der gemeinsamen rechtlichen Grundlage unterscheiden sich jedoch die Arbeitsverhältnisse im privaten und öffentlichen Sektor dadurch, dass der Staat vielfach eine Vorbildrolle gegenüber dem privaten Sektor einzunehmen versucht und Elemente wie z. B. die Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitszeitregelungen, Sozialversicherungs- und Ruhestandsgehaltsbedingungen oder auch das Verhältnis zu den Sozialpartnern vergleichsweise gut ausgestattet sind.

Laufbahnsysteme sind stärker statusorientiert und prägen vor dem Hintergrund lebenslanger Karrieresysteme die Verwaltungskultur weniger durch von außen kommende Innovation als durch Beständigkeit. Entsprechend parallel zur Verbreitung der Rechtsstaatskultur können die kontinentaleuropäischen öffentlichen Dienste Deutschlands, Frankreichs, Österreichs oder Belgiens als laufbahnorientierte Personalsysteme gekennzeichnet werden, während insbesondere angelsächsische Länder (Großbritannien), aber auch nördlichere Nationen (z. B. die Niederlande, Dänemark, Estland, Finnland, Schweden) und die Schweiz positionsorientierte Systeme kennen.

2 Öffentliche Personalsysteme im Wandel

In den vergangenen Jahrzehnten lässt sich ein bedeutender Wandel im öffentlichen Dienst beobachten, der unter anderem zur Reduktion von Beamten gegenüber Angestellten geführt hat. Während sich in der privaten Wirtschaft im Laufe der 1970er und 1980er Jahre ein eigenständiger Zweig „Personalwesen“ herauskristallisierte, der neben betriebswirtschaftlichen Kenntnissen auch Aspekte der Psychologie und Soziologie integrierte, dominierte im öffentlichen Sektor lange Zeit die Beeinflussung des „Personalstandswesens“ durch die Rechtswissenschaften mit den Schwerpunkten der exakten Einreihung, langfristiger Anstellungen und der pflichtgemäßen Aufgabenerfüllung für den „Dienstherrn“. Dies hat sich in den vergangenen Jahren teilweise geändert, weil durch den erhöhten Handlungsspielraum zur operativen Führung des Personals in den einzelnen Dienststellen auch die Bedeutung der strategischen Führung des Personalkörpers auf Gesamtverwaltungsebene zunahm und zentrale Aspekte so genannter Laufbahnsysteme des öffentlichen Dienstes infrage gestellt werden.

Die erhöhte Bedeutung des strategischen Personalmanagements in der öffentlichen Verwaltung rührt auch daher, dass sich der gesellschaftliche und wirtschaftliche Kontext des öffentlichen Dienstes stark verändert und Anpassungsleistungen erbracht werden müssen. Der Staat tritt gegenüber seinen Stakeholdern heute nicht mehr nur als hoheitlicher Akteur auf. Die Enthierarchisierung und Rationalisierung der Gesellschaft und der dadurch abnehmende Status von Autoritäten prägen das veränderte Verhältnis zwischen Staat, Staatsangestellten, Wirtschaft und Gesellschaft. Gleichzeitig zwingen die Demografie und der Arbeitsmarktwettbewerb den öffentlichen Arbeitgeber dazu, seinem Personal zeitgemäße Arbeitsbedingungen zu bieten und als attraktiver Arbeitgeber künftigen quantitativen wie qualitativen Personalengpässen bestmöglich zu begegnen. Hinzu kommen gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen, die Diversität und Mobilität unterschiedlichster Arten befördern (z. B. zeitliche, geografische, ethnische oder funktionale Flexibilisierung der Arbeit und Arbeitnehmenden) sowie veränderte Kompetenzen in einer verstärkt digitalisierten Arbeitswelt erfordern.

Nicht zuletzt die globale Finanzkrise in den Jahren 2007/2008 hat den Wandel im öffentlichen Dienst beschleunigt (Bach & Bordogna, 2013). Die Herausforderungen der Krise und der durch die internationalen Organisationen unterstützten Änderungen (z. B. der Europäischen Union (EU), der Europäischen Zentralbank (EZB) und des Internationalen Währungsfonds (IWF)) bzw. Kürzungen öffentlicher Arbeitsverhältnisse in Griechenland, Spanien, oder Italien führten zu einer Reduktion der Arbeitsplatzsicherheit und lange etablierter Muster des öffentlichen Dienstes. Die finanzielle Schiefelage war und ist bis heute eine treibende Kraft der Modernisierungen. Nichtsdestotrotz ist die Annäherung öffentlicher Dienstverhältnisse an den privaten Sektor vielerorts weniger stark erfolgt als ursprünglich angestrebt. Eine Erodierung des öffentlichen Dienstes hat nicht stattgefunden und die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes sind in den vergangenen 20 bis 30 Jahren nicht verschwunden (Raadschelders, Toonen, & van der Meer, 2015). Erstaunlicherweise zeigt gerade die Finanzkrise, dass vielerorts die einseitige Gestaltung des öffentlichen Arbeitsverhältnisses durch den Staat und die Zentralisierung wichtiger Entscheidungen bzw. die Verringerung von Handlungsspielraum in der Peripherie vorangetrieben wurde. Dies erlaubte die notwendigen Verschlankungen des öffentlichen Personalkörpers und Anpassungen an das private Arbeitsrecht rasch und einheitlich vorzunehmen, ohne jedoch die Systemunterschiede vollständig zu beseitigen. Zudem hat in dieser Zeit die Rolle und Bedeutung der Sozialpartner gegenüber dem Staat eher abgenommen, was verdeutlicht, dass der Staat es vorgezogen hat, die Modernisierung des öffentlichen Dienstes – vor allem in Zeiten finanzieller Not – selber in die Hand zu nehmen, als sie den Marktkräften zu überlassen (Bach & Bordogna, 2013).

Während insbesondere der Spardruck seit der Finanzkrise für alle Länder ähnliche Auswirkungen zur Folge hatte, sind die konkreten Reformmaßnahmen und deren Ausmaß aber nicht unwesentlich von der jeweiligen Ausgangslage, d. h. den Systemelementen vor der Reform und auch der Finanzkraft der jeweiligen Gemeinwesen, abhängig (Lodge & Hood, 2011). Folgende Reformmaßnahmen kennzeichnen die Modernisierung der öffentlichen Personalsysteme in den vergangenen Jahren (Bach & Bordogna, 2013; Brewer & Kellough, 2016; Demmke & Moilanen, 2010; Laegreid & Wise, 2015; Lodge & Hood, 2011; van der Meer, Steen, & Wille, 2015):

- *Personalabbau und Einstellungsstopps*: Insbesondere in den Folgejahren der Finanzkrise von 2007/2008 wurden weitreichende Einstellungsstopps (z. B. Österreich, Kanada, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Spanien, Portugal) verhängt und Abbaumaßnahmen zur Reduktion des öffentlichen Diensts geplant (z. B. um 23% im zentralen Civil Service Großbritanniens, 20% in Griechenland, 15% in den Niederlanden, 12% in Irland, 6% in Deutschland), wenngleich auch die geplanten Abbauziele im Nachhinein nicht immer vollständig umgesetzt wurden.
- *Gehaltskürzungen und Aussetzung Gehaltsanstieg*: Im Zuge der Finanzkrise wurde vielerorts ein Anstieg der Gehälter unterbunden (z. B. Großbritannien, Frankreich, Spanien, Italien, Luxemburg) oder es wurden Gehaltskürzungen vorgenommen, die z. T. mit Rentenkürzungen einhergingen (z. B. um 25% in Rumänien, 15% in Griechenland, 15% in Irland, 10% in Bulgarien, 5% in Spanien, 2,5% in Deutschland).
- *Dezentralisierung*: Insbesondere die Managementreformen des New Public Management haben die Befugnisse zur Festlegung von Anstellungsbedingungen weg von zentralen zu dezentralen Einheiten und zu den direkten Vorgesetzten gefördert. Gleichzeitig muss aber angefügt werden, dass solche Dezentralisierungsschritte teilweise wieder durch Zentralisierungsmaßnahmen während der Finanzkrise rückgängig gemacht wurden.
- *Abschaffung Beamtenstatus und Ersetzung von Beamten durch Angestellte*: Wie z. B. durch den Pragmatisierungsstopp in Österreich wurden vielerorts die besonderen Statute von Beamten und damit einhergehende Privilegien verringert, indem Beamtenstellen entweder nicht mehr oder aber durch vertraglich angestellte Personalkategorien ersetzt wurden.
- *Annäherung an privatrechtliche Anstellungsbedingungen*: Hierzu zählen neben dem Abbau von verbeamteten Stellen die Lockerung des Kündigungsschutzes durch weniger komplizierte Verfahrenswege, Abbau spezifischer Garantien wie Weiterbeschäftigungspflichten, zeitliche und betragsmäßige Kürzung von Abfindungszahlungen, Kürzung von Renten- und Sozialversicherungsbeiträgen oder anderweitiger Zulagen.
- *Effizienzsteigerung durch leistungsorientierte Entlohnungsanteile*: Sowohl zur Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns, aber auch zur besseren Kontrolle und Steuerung wurde vielerorts auf den Einsatz von Leistungslohnanteilen gesetzt. Das Instrument konnte sich jedoch nur bedingt durchsetzen, weil die Leistungsdifferenzierung entweder zu wenig möglich ist oder zu wenig konsequent durchgeführt wird, der gehaltsmäßige Mehrbetrag entweder zu klein ist oder nicht gewährt werden kann, weil Leistungslohnanteile etwa dem ursprünglichen Automatismusdenken folgten und kaum negative Sanktionen damit verbunden sind.

Die Reformmaßnahmen haben insgesamt zu einer Konvergenz öffentlicher und privater Personalsysteme sowie Praktiken des Personalmanagements geführt und die genannten Maßnahmen führten zu einer Eingrenzung der mit den traditionellen Systemen verbundenen Problembereiche. Wenn zwar die Reformmaßnahmen vielfach beklagt werden, deren Auswirkung auf die Arbeitgeberattraktivität des Staats als negativ beurteilt wird, und im Extrem der Zusammenbruch dieses staatstragenden Systems prophezeit wird, so darf nicht vergessen werden, dass die vergangenen Reformansätze immer auch wieder von der Verwaltung selbst entwickelt und initiiert worden sind. Leistungssteigerung durch Flexibilisierung öffentlicher Personalsysteme ist auch ohne Verlust

der zugrunde liegenden Werte des öffentlichen Dienstes möglich oder wird gerade dadurch ermöglicht, dass Reformmaßnahmen mit Augenmaß und situationsadäquat initiiert werden. Gerhard Hammerschmid, Steven van de Walle, Rhys Andrews und Ahmed Mohammed Sayed Mostafa (2018) haben anhand einer europaweiten Studie rund 7.000 oberste und mittlere Führungskräfte aus öffentlichen Verwaltungen zu den Wirkungen unterschiedlicher Reformelemente auf die organisationale Leistung ihrer Organisationseinheiten befragt. Die eingeschätzte Veränderung aller vier Leistungsdimensionen (Kostenreduktion und Effizienzsteigerungen; Dienstleistungsqualität; Policy-Kohärenz und Koordination; Gleicher Zugang zu Leistungen für alle) steht in einem signifikant positiven Zusammenhang mit der wahrgenommenen Flexibilisierung der Anstellungsbedingungen. Insofern kann im Personalbereich davon gesprochen werden, dass sich Staat und Verwaltung an die veränderten Kontextbedingungen anpassen und zumindest teilweise hinsichtlich zentraler Elemente des Arbeitsverhältnisses selbständig modernisiert haben. Dieser Wandel vom traditionellen in ein reformiertes Personalsystem durch zunehmenden Veränderungsdruck aufgrund von Finanzknappheit, Systemrigidität und dadurch auch schwindender gesellschaftlicher Akzeptanz wird in *Tabelle 1* anhand der Veränderungen in sechs Merkmalsbereichen dargestellt.

Tabelle 1: Merkmale des Wandels vom traditionellen in ein reformiertes öffentliches Personalsystem

Ursache:		Veränderungsdruck aufgrund Finanzknappheit, Systemrigidität und schwindender gesellschaftlicher Akzeptanz
<i>Wandel betreffend:</i>	Traditionales Personalsystem	→ Reformiertes Personalsystem
<i>Arbeitgeberrolle und -interessen</i>	Einseitige Staatsdominanz, Fürsorge und Vorbild Arbeitsplatzsicherheit Mitarbeiterinteressen und Wohlbefinden	Kontraktororientierte Anstellung Strategie-, Finanz- und Ergebnisorientierung Organisationsinteressen und Leistungsfähigkeit
<i>Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehung</i>	Loyalität Langfristigkeit Paternalistisch	Qualifikations- und leistungsorientiert kalkuliert Beidseitige Kündigungsmöglichkeiten Eigenverantwortung
<i>Anstellungsbedingungen</i>	Standardisierung und Uniformität Vollzeitanstellung weitreichende Gleichbehandlung Entscheidungscentralisierung	Individualisierung Flexibilisierung Differenzierung Dezentralisierung
<i>Partizipationskultur</i>	Bottom-up Kultur breite Mitarbeiterpartizipation	Verstärkte Top-down Kultur situative Mitarbeiterpartizipation und Verantwortungsdelegation
<i>Rolle der Gewerkschaften</i>	Einbezug und starke Rolle der Gewerkschaften	Handlungsfreiraum zur Stärkung der strategischen Personalsteuerung
<i>Arbeitswerte</i>	Neutralität Korrektheit und Sorgfalt Fachexpertise und Qualifikation Gemeinwohlorientierung Effizienz und Effektivität Flexibilität und Agilität	

Quelle: Ritz & Thom (im Erscheinen).

3 Thesen zum weiteren Reformbedarf

Der Wandel öffentlicher Personalsysteme und dadurch auch der Arbeitswerte des öffentlichen Personals ist heute nicht mehr wegzudiskutieren. Er ist aus gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Sicht notwendig und gleichzeitig ist es der Staat selbst, welcher diesen Wandel zielführend gestalten und so die Vorbildswirkungen öffentlicher Arbeitsbedingungen gegenüber Gesellschaft und Wirtschaft zeitgemäß weiterentwickeln kann. Davon unmittelbar betroffen sind die Staatsbediensteten selber, die für den Wandel des öffentlichen Personalsystems und die dadurch ausgelösten Wirkungen im staatlichen Handeln in einzelnen Politikfeldern Verantwortung übernehmen müssen. Insbesondere im Kontext laufbahnenorientierter Personalsysteme Westeuropas (z. B. Deutschland, Frankreich, Österreich) ist der Wandel aber nur bedingt fortgeschritten und die traditionellen Elemente des Berufsbeamtentums inklusive der dazugehörigen Rechts- und Verwaltungspraxis prägen die Verwaltungskultur zumeist noch sehr stark und behindern den Wandel vielerorts. Abschließend werden deshalb thesenartig fünf ausgewählte Stoßrichtungen formuliert, die zur weiteren Modernisierung des öffentlichen Dienstes anregen sollen.

3.1 Die Reformverantwortung liegt beim öffentlichen Dienst selbst

Der oben dargestellte, teilweise von der Politik initiierte Wandel muss letztlich von der Verwaltung selbst vorangetrieben werden. Verwaltungs- und Personalpolitik ist nicht das Steckenpferd der Politik. In einem auf Vertrauen angewiesenen demokratischen Staatswesen entsteht eben dieses Vertrauen einerseits durch politische Kontrolle, Rechenschaftsablage, klare Strukturen und Zuständigkeiten, andererseits durch Responsivität, Eingehen auf die situativen individuellen Bedürfnisse der Stakeholder und Reaktionsfähigkeit der Akteure und des Systems. In diesem Kontext legitimiert sich der öffentliche Dienst gerade dadurch, dass er seine Reaktionsfähigkeit an einen sich verändernden Kontext laufend unter Beweis stellt und sich Beharrungs- und Erstarrungstendenzen zu widersetzen vermag. Verstärkend wirkt mangelnder Veränderungsdruck aufgrund des fehlenden Marktwettbewerbs. Insofern muss der öffentliche Dienst seine Reformbedürftigkeit erkennen und die Anpassung sein innerstes Anliegen sein. Nur so lassen sich die zentralen, systeminhärenten positiven Wirkungen öffentlicher Personalsysteme (z. B. Nachhaltigkeit und Qualität der Aufgabenerfüllung) weiterentwickeln. Die Arbeitswerte und das Rollenverständnis des Personals im öffentlichen Dienst sind von dieser Aufforderung besonders betroffen. Denn die öffentliche Verwaltung kennt eine starke institutionelle Sozialisierung, welche eine kulturelle Homogenisierung über die Zeit fördert. So ist Bürokratismus in der Verwaltung besonders stark im Personal- und Beschaffungswesen ausgeprägt. Denken wir beispielsweise an das „Juristenmonopol“ in gewissen Tätigkeitsbereichen, welches mit seinen klaren Vorstellungen von Verwaltungshandeln zu dieser kulturellen Homogenisierung beiträgt. Aufgrund der Verstetigung von Verwaltungskultur, die zu tiefer Verankerung, weiter Verbreitung und zeitlicher Persistenz der Werte und Einstellungen führt, muss die Verwaltung v. a. auf der Führungsebene eigene Reformkräfte mobilisieren, die den Wandel im Umsystem wahrnehmen und intern die Anpassungsleistungen einfordern.

3.2 Gute Verwaltungen sind geführte Verwaltungen

Zu dominante Führung wird im demokratischen Rechtsstaat kritisch betrachtet und die Entwicklungen rund um die 45. Präsidentschaft der Vereinigten Staaten veranschaulichen dies deutlich. Auf Verwaltungsebene wird das Erfordernis, Aufgaben und Projekte zielorientiert voranzubringen, aber nicht immer eingelöst, u. a. aufgrund wichtiger Verfahrensprinzipien (z. B. weitreichende Partizipationsverfahren). Gleichwohl zeigt die empirische Forschung, dass Leistungsverbesserungen maßgeblich durch gutes Managementhandeln beeinflusst werden. Beispielweise kommen Kenneth J. Meier und Laurence J. O'Toole (2002) aufgrund ihres umfassenden Forschungsprogramms der Schulen im Staat Texas zum Schluss, dass „management matters“. Die Studien zeigen, dass rund 20% der Leistungsergebnisse letztlich auf die Qualität der Führung zurückgeführt werden können. George A. Boyne (2003) kommt in einer Meta-Analyse verwaltungswissenschaftlicher Studien zu einem ähnlichen Ergebnis. Oder in anderem Kontext weist O'Toole (2000) auf die Bedeutung des Managements in Netzwerkstrukturen hin, deren komplexe Interaktionsprozesse professionelles Managementhandeln nicht überflüssig, sondern besonders erforderlich machen. David Wüest-Rudin, Adrian Ritz, Urs Bolz und Nadine Berger (2017) analysieren in ihrer Studie große Leistungsunterschiede zwischen staatlichen Schulzahnkliniken, deren Ursache maßgeblich auf die Managementqualität zurückgeführt werden kann. Insofern gibt es auch unterschiedliche Haltungen und Verhaltensweisen öffentlicher Angestellter: Jene, die *im* System arbeiten, und jene, die *am* System arbeiten. Letztere wollen das System verändern und entwickeln. Sie sind intrinsisch motiviert, sektor- oder privilegienorientiert, nicht primär privilegienorientiert, konstruktiv unzufrieden anstatt resignativ zufrieden und sie stören sich am Bürokratismus, vernetzen sich stärker gegen außen, suchen den interdisziplinären Austausch und bilden sich laufend weiter. Sie können daher etwas zugespitzt als „unternehmerische Bürokraten“ bezeichnet werden, deren Führungsverhalten nahe an das Konzept der „Public Leadership“ kommt. Nebst bekannten Eigenschaften und Verhaltensweisen aus der allgemeinen Führungstheorie wie z. B. der Fähigkeit, Organisationsveränderungen initiieren und implementieren zu können, existieren spezifische Anforderungen an Führungskräfte in öffentlichen Organisationen, die auf das institutionelle Umfeld zurückgeführt werden können. Dazu gehören ein ausgeprägtes Institutionenverständnis, Gemeinwohlorientierung, Integritätsansprüche, pragmatische Sach- und Lösungsorientierung sowie ein besonderes Verständnis für die öffentliche Kommunikation und Argumentation (Ritz, 2019). Diese Merkmale unternehmerischer Bürokraten sind wichtig für die gut geführte und anpassungsfähige Verwaltung.

3.3 Kulturwandel gelingt mittels Strukturwandel und Flexibilisierung des Dienstrechts

Verwaltungen sind monopolartig organisiert – sowohl gegen außen (Hoheitsgebiet) als auch gegen innen (Ressortzuständigkeit). So genannte „Silostrukturen“ kennzeichnen nicht selten die Organisationsstrukturen und -kulturen; hohe Ministerialtürme, dazwischen kaum überwindbare Gräben. Sie fördern leistungs-, service- und innovationshemmende Verwaltungskulturen. Um die damit verbundenen Werte und Einstellungen zu verändern, braucht es tägliche Führungsarbeit und gezielte Führungskommunikati-

on. Sie hat das Potential, Kulturen aufzuweichen und zu beeinflussen. Doch nicht immer gelingt dies. Sei es aufgrund des Unvermögens der Führungskräfte oder dem Widerstand gegen Neuerungen. Widerstand hat dabei viele Ursachen und ist selten unbegründet. Seien es Motivations-, Qualifikations- oder Informationsdefizite, sie gilt es zu orten und gezielt anzugehen.

Doch wenn Personen aufgrund ihrer gesicherten Funktion nicht bereit sind, sich weiterzuentwickeln oder zu verändern, dann bedarf es auch struktureller Änderungen bis hin zu Entlassungen. Strukturelle Änderungen sind grundsätzlich ein wichtiger Ansatzpunkt für Kulturwandel in Organisationen. Zu oft wird versucht, über die Änderungen von Einstellungen einen Kulturwandel herbeizuführen. Dabei wird jedoch verkannt, dass sich Einstellungsänderungen vielfach erst durch eigens erfahrene Verhaltensänderungen ergeben. Strukturelle Änderungen können dies beschleunigen. So wurde in einer schweizerischen Großverwaltung ein klassischer Arbeitsplatztausch eingeführt, jedoch auf Ebene der Geschäftsleitung (Weissleder, 2015). Die Geschäftsleitungsmitglieder haben für mehrere Wochen den Arbeitsplatz und die Aufgaben eines Kollegen an einem anderen Ort eingenommen. Dieser Strukturwandel führte zu neuen Einsichten in die anderen Geschäftsbereiche und ließ Schnittstellenprobleme aus ganz neuer Perspektive erkennen. Vielmehr wurde aber eine neue Vertrauens- und Zusammenarbeitskultur gefördert, weil man sich plötzlich nicht mehr voneinander in den Silos verbergen konnte. Jeder erkannte rasch die Stärken und Schwächen des Kollegen in dessen Arbeitsbereich sowie aufgrund des Austauschs mit dessen Arbeitsumfeld. Der Arbeitsplatztausch war die Strukturänderung, daraufhin folgten Verhaltensanpassungen im neuen Kontext, die schließlich zu Einstellungsänderungen führten.

Eine Flexibilisierung des Dienstrechts ermöglicht solche strukturellen Änderungen, sie fördert zudem auch den Austausch, die Zusammenarbeit und Innovation. Denn vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Arbeiten zu Gruppenentscheidungstheorien und zur Diversitätsforschung ist bekannt, dass verschiedene Sichtweisen eine bessere Informationsnutzung erlauben, die Kreativität bei der Lösungssuche steigern und zu besseren Lösungen beitragen. Die Flexibilisierung des Dienstrechts bringt zudem eine Loslösung von primär fachlich orientierten Laufbahnprinzipien hin zu einer verstärkt führungs- und leistungsorientierten Nachfolgeplanung mit sich. Der dadurch ausgelöste Wettbewerb zwischen verwaltungsinternen und auch -externen Kandidaten bei der Personalgewinnung ist entscheidend für den Kulturwandel. Ebenso gilt es, das Verständnis der Personalförderung breiter zu fassen, nicht nur innerhalb des Verwaltungssystems. Eine erhöhte Durchlässigkeit zwischen dem öffentlichen und privaten Arbeitsmarkt führt dazu, dass gute Verwaltungsmitarbeiter über die Verwaltung und über die eigene Behörde hinweg befördert werden. Sei es in die Privatwirtschaft, sei es zu anderen Behörden hin. Das generiert letztendlich wieder Nachfrage von Stellenbewerbern, weil die Verwaltung so ihre Mitarbeitenden arbeitsmarktfähig hält und ihre Reputation als zeitgemäßer Arbeitgeber stärken kann.

3.4 Neue Kompetenzen durch Lockerung verengter Ausbildungs- und Selektionsprozesse

Der sich merklich verändernde Kontext aufgrund der Digitalisierung ist relevant für die Reformierung von Verwaltungen und des öffentlichen Dienstes. Es gilt die Herausfor-

derungen und Chancen der hinter diesem Wandel stehenden technologischen Möglichkeiten rechtzeitig zu erkennen und zu nutzen. Denn die intelligente Verknüpfung von Daten aus einer Vielzahl von Quellen ermöglicht Informationen so zu verarbeiten, dass die Entscheidungsfindung besser wird. Im Sicherheitsbereich beispielsweise werden Brennpunkte optimal überwacht, bei der Verkehrssteuerung reagieren Verkehrsleitsysteme zeitnah auf das Verkehrsaufkommen, bei der Abfallbewirtschaftung werden Sammelstellen nur bei Bedarf geleert, in der Gesundheitsversorgung helfen Patientendaten Therapien zu verbessern usw.

Diese Entwicklungsschritte gehen maßgeblich auf die starke Verbreitung der Informations- und Kommunikationstechnologien zurück, die von den drei Elementen der Digitalisierung (im Kern: Umwandlung, Erfassung und Speicherung von Daten bzw. Informationen), der Automatisierung (regelbasierte Erfassung, Speicherung und Verarbeitung von Informationen) und der Vernetzung (zeit- und raumübergreifende Vernetzung und Verfügbarmachung von Informationen) geprägt sind. Mit dem Technologiewandel ändern sich auch die Anforderungen an die Arbeitnehmenden. Aufgrund des Automatisierungspotenzials werden v. a. das mittlere Qualifikationsniveau, Routinetätigkeiten und Büroarbeiten betroffen sein bzw. solche Berufsbilder verdrängt werden. Die digitale Transformation begünstigt aufgrund des erforderlichen Know-hows vor allem hochqualifizierte Berufe und Berufe für Niedrigqualifizierte, die Interaktionen voraussetzen, sind weniger gut substituierbar (Koellreuter & Vaterlaus, 2015). Berufsbilder mittlerer Qualifikationsstufen und auch Routinetätigkeiten gibt es in den Büros öffentlicher Verwaltungen viele. Hier muss sich die Verwaltung rasch und flexibel an die Veränderungen anpassen können. Es werden aber auch neue Berufe, Kompetenzen und Arbeitsformen geschaffen, um welche sich die Verwaltung bemühen muss, wenn sie ihre Leistungsprozesse neu ausrichten will. Die Lockerung verengter Ausbildungs-, Selektions-, Beförderungs- und Fortbildungsstrategien unterstützt diese Anpassungsprozesse. Die Durchlässigkeit zwischen Berufsfeldern und zwischen Laufbahnpfaden gilt es zu erhöhen. Monopollaufbahnen und Monopolberufe können sich sehr zum Nachteil von Arbeitgeber und Arbeitnehmer auswirken, weil letztlich die Durchmischung des Personalkörpers mit anders ausgebildeten Personen zu kurz kommt und ein Wechsel des Personals aufgrund der tiefen Arbeitsmarktfähigkeit sowie des einmal eingegangenen psychologischen Kontrakts, der berufliche Sicherheit gegen Loyalität als Kontraktgegenstand sieht, praktisch unmöglich gemacht wird. Neue Kompetenzen sind im Zeitalter der Digitalisierung in öffentlichen Verwaltungen aber dringend notwendig und diese gilt es vermehrt im gesamtwirtschaftlichen Bildungs- und Arbeitsmarkt zu beschaffen, um mit der Veränderungsgeschwindigkeit mithalten zu können.

3.5 Die Verwaltung ist ein attraktiver Arbeitgeber – aber nicht für alle

Wie oben angesprochen wird eine Veränderung des psychologischen Kontrakts im Arbeitsverhältnis beobachtet. Früher war das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nebst den Bedingungen im formalen Arbeitsvertrag maßgeblich durch den Austausch von Loyalität gegen Arbeitsplatzsicherheit geprägt. Heute wird insbesondere bei jüngeren Nachwuchskräften beobachtet, dass sie vom Arbeitgeber qualifizierende Herausforderungen bei der Arbeit und Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten bekommen. Denn dadurch lässt sich der individuelle Arbeitsmarktwert steigern. Im Gegenzug ist man bereit, sich mit vollem Engagement und größtmöglicher Flexibilität für

bessere Problemlösungen einzusetzen. Da der Arbeitsplatzverlust zunehmend Realität in öffentlichen Verwaltungen wird, beginnt sich der implizite Kontrakt zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer auch da zu ändern. Gleichzeitig muss aber erwähnt werden, dass Studien eine Diskrepanz zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer betreffend der wahrgenommenen Wichtigkeit von Arbeitswerten aufzeigen. So berichten Towers und Watson (2014), dass sowohl bezüglich der Faktoren, die Unternehmen attraktiv machen als auch jener Faktoren, die Mitarbeitenden an eine Organisation binden, die Wichtigkeit der Arbeitsplatzsicherheit von den Mitarbeitenden klar höher als von den Arbeitgebern eingeschätzt wird. Gehalt und Arbeitsplatzsicherheit sind zwei zentrale Motivationsfaktoren für Mitarbeitende, unabhängig in welchem Sektor diese arbeiten. Wichtig ist ebenfalls die Erkenntnis, dass die öffentliche Verwaltung für hochqualifizierte, karriere- und innovationsorientierte Jungtalente nicht Arbeitgeber erster Wahl ist (Ritz & Waldner, 2011). Etwas pauschalisiert lässt sich sagen, die öffentliche Verwaltung ist eher Top-Arbeitgeber für das „Mittelalter“ und die weniger „Karriererorientierten“. Erstere sind Stellensuchende, die z. B. aufgrund ihrer Berufserfahrung genauer wissen, wofür sie sich in der verbleibenden beruflichen Zukunft einsetzen wollen und aufgrund privater Verpflichtungen auch stärker ortsgebunden sind. Zweitere sind jene, die nicht eine internationale Laufbahn anstreben und generell berechenbare Arbeitsbedingungen sowie eine stabile Laufbahnperspektive innerhalb einer Organisation dem Karriereaufstieg durch gezielte Jobwechsel vorziehen.

Dennoch gilt es auch für die öffentliche Verwaltung, potenzielle Arbeitnehmende aus jungen Generationen anzuziehen, damit die bestehende Überalterung der Belegschaft auch in den kommenden Jahren eher eingedämmt als ausgeweitet wird. Auch wenn heute von vielen Personalberatungsfirmen gewarnt wird, dass die neuen Generationen der 1990er und 2000er Jahre vollständig anders seien als die vorangegangenen, zeigt die Generationenforschung, dass sich jüngere Generationen bezüglich grundlegender Arbeitswerte (z. B. Altruismus versus Egoismus, Arbeitszufriedenheit, Engagement) nicht von früheren Generationen unterscheiden (Costanza, Badger, Fraser, Severt, & Gade, 2012; Roberts, Edmonds, & Grijalva, 2010). Trotzdem gibt es Unterschiede: Generationen wachsen in anderen Kontexten auf und können in der Arbeitswelt primär aufgrund ihrer gemachten Erfahrungen und erlernten Qualifikationen produktiv werden. Hier gilt es auch in der Verwaltung, z. B. im Rahmen der Führungskommunikation, den veränderten Kommunikationsgewohnheiten oder Anforderungen an mobiles, eigenverantwortliches Arbeiten und den selbstverständlichen Wissensaustausch über Organisationsgrenzen und Hierarchien hinweg Rechnung zu tragen.

Insofern sind die Strategien der Arbeitgeberattraktivität anzupassen. Erstens ist die Angleichung von Einstellungs- und Arbeitsbedingungen gegenüber dem privaten Sektor ein Weg, die Arbeitgeberattraktivität zu steigern. Dazu gehört die Flexibilität und Mobilität der Arbeitsbedingungen, aber auch die Gehaltserhöhung in spezifischen Führungs- und Fachfunktionen, wo die Arbeitsnachfrage zu klein ist. Da diesbezüglich dem öffentlichen Arbeitgeber aufgrund von Gleichbehandlungserfordernissen und beschränkten Ressourcen Grenzen gesetzt sind, gilt die Anreiztrilogie „Glory, Fun and Money“ kaum. Eher lohnt es sich, auf „Glory, Purpose and Money“ zu setzen. Wertschätzung ist in jedem Fall ein zentraler Motivator und sind Gehaltsstrukturen nicht mehr kompetitiv, wirkt sich das nachhaltig nachteilig aus. Weil Gehaltserhöhungen aber nur beschränkt möglich sind, werden sogenannte „Public Service“-Motive zentral für die Personalbeschaffung durch die öffentliche Verwaltung. Die Arbeitgeberattrakti-

vität öffentlicher Verwaltungen ist höher bei Stellensuchenden, die über eine erhöhte Motivation für den öffentlichen Dienst verfügen und gleichzeitig sind deren Gehaltserwartungen tiefer als bei stärker extrinsisch motivierten Personen (Ritz & Waldner, 2011). In dieser Hinsicht existiert noch großes Potenzial, um den serviceorientierten (und nicht sektororientierten) Motiven in spezifischen Instrumenten der Personalgewinnung besser Rechnung zu tragen.

4 Fazit

Der öffentliche Dienst wandelt sich und nähert sich vielerorts den privatwirtschaftlichen Arbeitsbedingungen und arbeitsrechtlichen Voraussetzungen an. Trotzdem haben die durch das New Public Management beeinflussten Reformen und die seit der Finanzkrise eingeleiteten Modernisierungsschritte nicht zum teilweise befürchteten Zerfall des öffentlichen Dienstes und der damit verbundenen Arbeitswerte geführt. Insbesondere in laufbahnorientierten Personalsystemen wie z. B. in Deutschland, Frankreich oder Österreich sind noch viele traditionale Elemente vorhanden, die weitere Reformschritte notwendig machen. Ansatzpunkte bieten sich in drei Themenfeldern: Erstens sind die *Anstellungs- und Arbeitsbedingungen* so zu flexibilisieren, dass mehr Durchlässigkeit zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor sowie zwischen Funktionsbereichen und Hierarchien möglich wird und den Wandel unnötig behinderndes Sektor- wie Sicherheitsdenken abgebaut wird. Zweitens sind die *Selektions- und Beförderungsstrategien* zu überdenken. Das wettbewerbsorientierte Leistungsprinzip muss sowohl bei der Personalselektion als auch für die Nachfolgeplanung prioritär sein. Dies wird durch eine Öffnung klassischer Laufbahnprinzipien unterstützt, was wiederum die Arbeitgeberattraktivität der Verwaltung auf dem Arbeitsmarkt erhöht. Und drittens ist die *Personal- und Kulturentwicklung* betroffen: Aus- und Weiterbildungspfade sind offener zu gestalten und die managementorientierte Führungskräfteentwicklung ist mit Nachdruck zu verfolgen, insbesondere dort, wo die fachliche wie kulturelle Homogenisierung zum Nachteil einer Verwaltungsmodernisierung bereits weit fortgeschritten ist. Schließlich gilt es, den Kulturwandel zur responsiven und anpassungsfähigen Verwaltung durch vermehrten Austausch von Wissen und Kompetenzen verwaltungsintern, aber insbesondere auch mit verwaltungsexternen Akteuren zu fördern. Der öffentliche Dienst ist ein attraktiver Arbeitgeber, jedoch nicht für alle Zielgruppen in gleichem Ausmaß. Wenn es gelingt, mehr „serviceorientierte und unternehmerische Bürokraten“ für die Verwaltungsarbeit zu gewinnen sowie zu halten, die den Handlungsspielraum nutzen und sich auch vor Widerständen nicht scheuen, dann steht es um die weitere Modernisierung des öffentlichen Dienstes nicht schlecht.

Anmerkungen

- 1 Der vorliegende Text stellt eine erweiterte Fassung des Vortrags des Autors am dms-Symposium vom 16. November 2018 in Berlin dar. Die Kapitel zwei und drei widmen sich dabei den öffentlichen Personalsystemen und deren Wandel. Sie basieren maßgeblich auf Adrian Ritz und Norbert Thom (im Erscheinen).
- 2 Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

Literatur

- Adamaschek, Bernd, & Oechsler, Walter A. (2001). *Leistungsabhängige Bezahlung im öffentlichen Dienst* (2. Aufl.). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bach, Stephen, & Bordogna, Lorenzo. (2013). Reframing public service employment relations: The impact of economic crisis and the new EU economic governance. *European Journal of Industrial Relations*, 19(4), 279-294. <https://doi.org/10.1177/0959680113505031>
- Bach, Stephen, & Bordogna, Lorenzo. (2016). Emerging from the crisis: The transformation of public sector employment relations? In Stephen Bach & Lorenzo Bordogna (Eds.), *Routledge critical studies in public management: Vol. 26. Public service management and employment relations in Europe: Emerging from the crisis* (pp. 1-28). New York, London: Routledge.
- Boyne, George A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367-394. <https://doi.org/10.1093/jopart/mug027>
- Brewer, Gene A., & Kellough, Edward J. (2016). Administrative values and public personnel management: Reflections on Civil Service Reform. *Public Personnel Management*, 45(2), 171-189. <https://doi.org/10.1177/0091026016644626>
- Costanza, David P., Badger, Jessica M., Fraser, Rebecca L., Severt, Jamie B., & Gade, Paul A. (2012). Generational differences in work-related attitudes: A meta-analysis. *Journal of Business & Psychology*, 27(4), 375-394.
- Deutscher Beamtenbund. (2018). *Zahlen, Daten, Fakten 2018*. Hrsg. v. Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion. Berlin: dbb verlag gmbh. Retrieved from https://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2018/zdf_2018.pdf
- Demmke, Christoph, Hammerschmid, Gerhard, & Meyer, Renate. (2007). *Dezentralisierung und Verantwortlichkeit als Schwerpunkt der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung – Herausforderungen und Folgen für das Personal Management*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Demmke, Christoph, & Moilanen, Timo. (2010). *Civil services in the EU of 27: Reform outcomes and the future of the civil service*. Frankfurt, M., Berlin, Bern, Bruxelles, New York, NY, Oxford, Wien: Lang.
- Hammerschmid, Gerhard, van de Walle, Steven, Andrews, Rhys, & Mostafa, Ahmed M. S. (2018). New public management reforms in Europe and their effects: Findings from a 20-country top executive survey. *International Review of Administrative Sciences*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1177/0020852317751632>
- Koellreuter, Christoph, & Vaterlaus, Stephan. (2015). *Arbeitsmarkt und Digitalisierung: Chance oder Risiko für die Schweiz?: Ergebnisse einer Metastudie*. Retrieved from https://www.arbeitgeber.ch/files/2017/06/CH2048_Vortrag_Schweizerischer_Arbeitgebertag_2017_06_22-2-auf-1-d.pdf
- Laegreid, Per, & Wise, Lois R. (2015). Transitions in civil service systems: Robustness and flexibility in human resource management. In van der Meer, Frits M., Jos C. N. Raadschelders, & Theo A. Toonen (Eds.), *Comparative civil service systems in the 21st century* (2nd ed., pp. 203-222). Basingstoke, Hampshire, New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Lodge, Martin, & Hood, Christopher. (2011). Into an age of multiple austerities? Public management and public service bargains across OECD Countries. *Governance*, 25(1), 79-101. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01557.x>
- Meier, Kenneth J., & O'Toole Jr., Laurence J. (2002). Public management and organizational performance: The effect of managerial quality. *Journal of Policy Analysis and Management* (1986-1998), 21(4), 629-643. <https://doi.org/10.1002/pam.10078>
- OECD. (2005). *Modernising government: The way forward*. Paris: OECD.
- OECD. (2017). *Government at a glance*. Paris: OECD.
- Öffentlicher Dienst Österreich. (2018). *Beamtinnen und Beamte, Vertragsbedienstete*. Online: <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/bundespersonal/bedienstete/index.html>, Download am 21.02.2018.

- O'Toole Jr., Laurence J. (2000). Different public managements? Implications of structural context in hierarchy and networks. In Jeffrey L. Brudney, Hal G. Rainey, & Laurence J. O'Toole Jr. (Eds.), *Advancing public management: New developments in theory, methods, and practice* (pp. 19-32). Washington D. C.: Georgetown University Press.
- Raadschelders, Jos C. N., Toonen, Theo A., & van der Meer, Frits M. (2015). Civil service systems and the challenges of the 21st century. In van der Meer, Frits M., Jos C. N. Raadschelders, & Theo A. Toonen (Eds.), *Comparative civil service systems in the 21st century* (2nd ed., pp. 1-14). Basingstoke, Hampshire, New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Ritz, Adrian. (2019). Führung im öffentlichen Sektor. In Christoph Reichard, Sylvia Veit, & Göttrik Wewer (Eds.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (1-13). Wiesbaden: Springer.
- Ritz, Adrian, & Thom, Norbert. (im Erscheinen). *Public Management: Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen* (6. vollst. überarb. und erw. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Ritz, Adrian, & Waldner, Christian. (2011). Competing for future Leaders: A study of attractiveness of public sector organizations to potential job applicants. *Review of Public Personnel Administration*, 31(3), 291-316.
- Roberts, Brent W., Edmonds, Grant, & Grijalva, Emily. (2010). It is developmental me, not generation me: Developmental changes are more important than generational changes in narcissism—Commentary on Trzesniewski & Donnellan (2010). *Perspectives on Psychological Science*, 5(1), 97-102.
- Towers & Watson. (2014). *Global workforce study: At a glance*. Retrieved from https://www.towerswatson.com/assets/jls/2014_global_workforce_study_at_a_glance_emea.pdf
- Van der Meer, Frits M., Steen, Trui, & Wille, Anchrut. (2015). Civil service systems in Western Europe: A comparative analysis. In van der Meer, Frits M., Jos C. N. Raadschelders, & Theo A. Toonen (Eds.), *Comparative civil service systems in the 21st century* (2nd ed., pp. 38-56). Basingstoke, Hampshire, New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Weissleder, Martin. (2015). *Projekt „Bien Vue“: Dossier für den Innovationswettbewerb „Excellence publique 2015“*. Bern: Eidg. Zollverwaltung. Retrieved from http://www.sg.vw.ch/wp-content/uploads/2015/08/15_Projekt_Bien-vu_EZV_Einreichungsdossier_MN%CC%83rz-2015EP.pdf
- Wüest-Rudin, David, Ritz, Adrian, Bolz, Urs, & Berger, Nadine. (2017). *Organisationsüberprüfung des Schulzahnmedizinischen Dienstes (SZMD) der Stadt Bern*: Schriftenreihe Nr. 66 des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern. Bern: KPM-Verlag.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Adrian Ritz, Professor für Public Management, Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management, Schanzeneckstrasse 1, CH-3001 Bern
E-Mail: adrian.ritz@kpm.unibe.ch