

# Verwaltungsausbildung zwischen Tradition und Moderne: Ein dreidimensionales Portrait

Eckhard Schröter/Manfred Röber

Der Artikel beschäftigt sich mit dem beachtlichen Risiko eines „Kulturdefizits“ im öffentlichen Sektor, das die zunehmende Kluft zwischen Anforderungen durch neue Steuerungsmodi und den etablierten Wert- und Einstellungsmustern des Verwaltungspersonals beschreibt. Eine wesentliche Ursache für diese Lücke liegt in den Sozialisierungsprozessen, die während der Ausbildung für den öffentlichen Dienst durchlaufen werden. Während in Jahren des dynamischen Umbruchs im öffentlichen Sektor neue Steuerungsformen an Bedeutung gewannen – insbesondere managerialistische Reformstrategien und partizipatorische Ansätze –, repräsentieren die in der Ausbildung vermittelten beruflichen Rollenbilder ganz überwiegend traditionelle Werte der bürokratischen Organisation. Die Analyse des daraus resultierenden Spannungsfeldes stützt sich auf die drei Dimensionen der Ausbildungsprogramme, die im Wesentlichen für diese berufliche Sozialisierung von Bedeutung sind: institutionelle Eigenschaften und Status; Ausbildungsinhalte; Lehre und Didaktik. Diese Dimensionen werden auf die aktuellen Entwicklungen in der Verwaltungsausbildung bezogen und kritisch diskutiert.

Blick auf die berufsbezogenen Werte und Einstellungen die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die öffentlich Beschäftigten den vielfältigen Anforderungen an ihre Berufstätigkeit gewachsen sind. Sie hemmen dagegen eine zukunftsfähige Verwaltungsentwicklung, wenn die vorrangig vermittelten Kenntnisse, vor allem aber auch die mit der Ausbildung tradierten Rollenverständnisse den aktuellen und künftigen Ansprüchen nicht mehr genügen oder gar im Widerspruch zu den Anforderungsprofilen an das Verwaltungshandeln stehen. In diesem letzten Fall ist ein „kulturelles Defizit“ festzustellen, das sich auf die Kluft zwischen überlieferten, jedoch (ganz oder teilweise) obsoleten Wert- und Einstellungsmustern und den gegenwärtig erforderlichen kulturellen Prägungen (im Sinne der berufsbezogenen Normvorstellungen, Überzeugungen und Rollen) bezieht.

## Einleitung

Die Ausbildungsinstitutionen für den öffentlichen Dienst sind wesentliche Sozialisierungsagenten, die maßgeblichen Einfluss darauf ausüben, mit welchen Werthaltungen, Normvorstellungen und Rollenverständnissen die künftigen Verwaltungsmitarbeiter ihre Aufgaben wahr-

nehmen werden. Mit dieser nachhaltigen Wirkung können die Studien- und Ausbildungsgänge, die auf die Tätigkeit im öffentlichen Dienst vorbereiten, einen sowohl hemmenden als auch förderlichen Faktor für die künftige Verwaltungsentwicklung darstellen: Sie fördern die administrative Kapazität, wenn sie nicht nur rein fachlich-kognitiv, sondern auch mit

In diesem Beitrag gehen wir für den deutschen öffentlichen Dienst davon aus, dass ein hohes Risiko für ein solches „kulturelles Defizit“ besteht. Diese Ausgangsposition und die anschließende Argumentation stützen sich auf die folgenden Überlegungen:

1. Zunächst rücken wir mit diesem Argument den Zusammenhang zwischen Organisationswerten und Verwaltungsreformen in den Mittelpunkt der Debatte: Mit jeder Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Organisationsform wird zugleich ein Urteil darüber getroffen, welche Geltung bestimmten Werthaltungen, Normvorstellungen oder Rollenverständnissen in der Organisation zukommt. Reformstrategien für den öffentlichen Sektor reflektieren daher stets auch jene Wertmaßstäbe,



Prof. Dr.  
Eckhard  
Schröter

Lehrstuhl für  
Verwaltungswissenschaft  
& Verwaltungmodernisierung, Akademischer  
Programmleiter Politics, Administration &  
International Relations (PAIR), Zeppelin Universität  
Friedrichshafen



Prof. (em.) Dr.  
Manfred Röber

Professur für Public  
Management,  
wirtschaftswissen-  
schaftliche Fakultät der  
Universität Leipzig.

die für administratives Handeln gelten sollen. Dabei handelt es sich um berufsrelevante Einstellungen und Rollenverständnisse, aber auch um grundsätzliche gesellschaftliche und allgemein-politische Werthaltungen, die sich in Reformentscheidungen – z.B. für oder gegen Privatisierungen, Leistungsentlohnung oder Bürgerbeteiligung – widerspiegeln. Die entsprechenden Werte- und Einstellungsmuster sind daher entscheidende Faktoren des institutionellen Wandels, die auch und gerade von Ausbildungsinstitutionen für den öffentlichen Sektor ernstgenommen werden müssen, wenn von ihren Absolventen ein konstruktiver Beitrag zur

organisierten Behörden. Daher bleibt festzuhalten, wie sehr sich die Anforderungen und Erwartungen an berufliche Selbstverständnisse und Einstellungsmuster von Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Zuge der aktuellen Verwaltungsentwicklung von den klassischen Rollenbildern des Verwaltungspersonals entfernt haben.

3. Vergleicht man – in einem dritten Schritt der Argumentation – den Wandel der Anforderungsprofile im öffentlichen Sektor insgesamt (eingedenk der politischen und wirtschaftlichen Umfeldbedingungen) mit dem etablierten System der Ausbildung und Rekrutierung für den öffentlichen Dienst

dungsinstitutionen und -programme für den öffentlichen Sektor sind daher besonders angesprochen, da man ihrem Beitrag zur beruflichen Sozialisation eine ausgesprochen nachhaltige Wirkung zuschreiben kann.

Vor diesem Hintergrund vertiefen wir in den folgenden Abschnitten zunächst den Zusammenhang zwischen zentralen Steuerungs- bzw. Organisationstypen und ihren korrespondierenden Kulturmustern, bevor wir der Frage nachgehen, entlang welcher Dimensionen sich der Einfluss von Ausbildungsinstitutionen und -programmen auf die Werthaltungen und Rollenverständnisse ihrer Absolventen erörtern lässt. Unsere Darstellung lässt sich dabei von der Annahme leiten, dass es nicht allein die fachlich-curricularen Eigenschaften eines Ausbildungsprogramms sind, die für die berufliche Sozialisierung von Bedeutung sind. Vielmehr sind auch institutionelle Merkmale, wie der Status der Lehrenden und Studierenden, sowie Fragen zur vorherrschenden Didaktik, Wissensvermittlung und Art der Lehrformate zu berücksichtigen. Diese Dimensionen werden abschließend auf die aktuellen Entwicklungen in der Ausbildung für den öffentlichen Dienst bezogen und kritisch diskutiert, so dass sich aus dieser Debatte Anregungen für die Ausgestaltung künftiger Ausbildungswägen ableiten lassen.

### **Steuerungsformen, Reformstrategien und Wertemuster**

Die tradierten Organisationsprinzipien, Leistungsstrukturen und Führungsinstrumente, mit denen Verwaltungseinrichtungen und ihre Aufgabenwahrnehmung gesteuert werden, sind unter dem Eindruck gravierender politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und technologischer Herausforderungen zum Gegenstand kontroverser Debatten über zeitgemäße Steuerungsformen im öffentlichen Sektor geworden. Zunehmend werden etablierte Steuerungsansätze, die im Grunde auf das Muster bürokratischer Organisation zurückgeführt werden können, in Frage gestellt und durch rivalisierende Prinzipien ergänzt oder gar ersetzt, die sich im Wesentlichen auf mikroökonomische Steuerungsansätze in der Lesart des ‚New Public Management‘ oder auf die partizi-

## **»In Zeiten des tiefgreifenden Struktur- und Wertewandels ist das Risiko besonders hoch, eine sich stets weitende Kluft vorzufinden, welche die traditionell etablierten Kultur- und Kompetenzmuster von den neuen Herausforderungen und Anforderungsprofilen trennt.«**

Verwaltungsentwicklung zu erwarten sein soll. Diese Wertbindung von Verwaltungsreformen wird jedoch häufig vernachlässigt.

2. Darüber hinaus können wir auf die umfangreichen Reformentwicklungen verweisen, die den deutschen öffentlichen Sektor im Laufe der letzten 25 Jahre nachhaltig geprägt haben. Dazu zählen die auf neue Steuerungsanreize gegründeten Ansätze nach dem Vorbild der New-Public-Management-Doktrin ebenso wie beteiligungsorientierte Reformentwicklungen, die dem Public-Governance-Konzept nahestehen. Selbst wenn die Reformpraxis – gemessen an den idealtypischen Vorstellungen dieser beiden Leitbilder – zu allenfalls moderaten Ergebnissen geführt haben sollte, so markiert dieser Wandel dennoch eine beachtliche Abkehr von der tradierten Form öffentlicher Verwaltung mit auf rechtsstaatlichen Prinzipien fixierten und bürokratisch

in Deutschland, so wird – trotz verschiedener Reformströmungen – die Kontinuität der Ausbildungs- und Rekrutierungswege für die Angehörigen des gehobenen und höheren Dienstes überdeutlich. Während der rechtliche Status von Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst zum Teil an das allgemeine Hochschulrecht angepasst und die Bologna-Erklärung zunehmend berücksichtigt wurde und es moderate curriculare Veränderungen gab, blieb der inhaltliche und institutionelle Kern der Ausbildungseinrichtungen und ihrer Studienprogramme weitgehend unangetastet.

In Zeiten des tiefgreifenden Struktur- und Wertewandels ist daher das Risiko besonders hoch, eine sich stets weitende Kluft vorzufinden, welche die traditionell etablierten Kultur- und Kompetenzmuster von den neuen Herausforderungen und Anforderungsprofilen trennt. Die Ausbil-

patorischen und gemeinschaftsbildenden Maßnahmen beziehen, die den Denkrichtungen des Kommunitarismus oder der ‚Public Governance‘ näher stehen.

Besondere Aufmerksamkeit haben in diesem Zusammenhang vor allem die verschiedenen Varianten markt- und wettbewerbsorientierter Steuerungsformen auf sich gezogen, die unter der Überschrift des „New Public Management“ zusammengefasst werden und seit Beginn der 1980er Jahre eine internationale Reformbewegung dominiert haben<sup>1</sup>. Gemeinsam ist diesen NPM-orientierten Reformansätzen zur Verwaltungssteuerung insbesonde-

Marktkräften und Wettbewerbselementen speist. Folglich ist die positive Erwartung an verstärkte Ergebnisorientierung, Leistungsmessung und Kundenorientierung besonders hoch.

Seit Beginn dieser Reformdebatte<sup>2</sup> hat die weitverzweigte Familie der NPM-Ansätze selbst verschiedene Phasen einer Themenkonjunktur erlebt, die vom frühen (und nicht selten naiven) Enthusiasmus über Zeiten der Ernüchterung und Reformmüdigkeit<sup>3</sup> zum (noch längst nicht erfolgreichen) Bemühen um sachliche Evaluierungen reichten. In der kritischen Auseinandersetzung mit dem eng gefass-

hältnis). Durch diese Offenheit gegenüber gesellschaftlichen Anliegen (wie Fragen der Identitätsstiftung auf lokaler und regionaler Ebene, der nachhaltigen Entwicklung oder der Beteiligung von Minderheiten im öffentlichen Sektor) verlagert sich – im Vergleich zur NPM-Debatte – auch der Reformfokus von eher innerbetrieblichen Effizienzvorstellungen auf komplexe, interdisziplinäre und ‚mehrwertige‘ Aufgaben, deren Erledigung eine verstärkte Diskurs- und Kooperationsfähigkeit auf Seiten der Mitarbeiter öffentlicher Organisationen voraussetzen.

Diese Argumentation lässt bereits erkennen, wie sehr diese konkurrierenden Steuerungsreformen nicht allein auf den Neuzuschritt von Verwaltungsstrukturen und -verfahren abheben, sondern vor allem auch mit einer spezifischen Verwaltungskultur verbunden sind<sup>4</sup>, die in diesem Kontext als etabliertes Muster von Werthaltungen, Einstellungen und beruflichen Rollenverständnissen von Verwaltungsmitarbeitern und ihren Führungskräften zu verstehen ist<sup>5</sup>. Diese subjektiv-psychologischen Dispositionen sind wichtige verhaltenssteuernde Faktoren und gelten als vergleichsweise stabil gegenüber kurzfristigen Einflüssen, da sie sich über langfristige Sozialisationsprozesse herausbilden. Gerade weil organisationsstrukturelle und rechtliche Rahmenbedingungen meist deutlich schneller verändert werden können als die korrespondierenden Werthaltungen und Einstellungsmuster, ergibt sich in Zeiten des dynamischen Umbruchs ein besonderes Risiko für die Verwaltungsorganisation: die mögliche Diskrepanz zwischen strukturellen und kulturellen Eigenschaften. Ein solches „Kulturdefizit“ kann jedoch zu

## »Ein ‚Kulturdefizit‘ kann zu verstärkten Friktionen und dysfunktionalen Konsequenzen führen, die zu langfristigen Belastungen für die gesamte Funktionsfähigkeit öffentlicher Organisationen werden.«

re die Übernahme mikroökonomischer Methoden und Verhaltensannahmen, die auf die Funktionsweise des öffentlichen Sektors übertragen werden, wobei die Vorbildwirkung des privatwirtschaftlichen Managements deutlich zu Tage tritt. Aus diesen Annahmen lässt sich eine Reihe von Organisationsreformen ableiten, die zu den Kernelementen einer wettbewerblichen Reformstrategie zählen. Dazu gehört die Liberalisierung von Märkten ebenso wie Privatisierungsmaßnahmen, wettbewerbliche Ausschreibungen zur Auftragsvergabe, die Einführung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Modellen – auch innerhalb einer Organisation – und die Einführung konzernähnlicher Holding-Strukturen, in denen aufgabenzentrierte und ergebnisverantwortliche Leistungszentren eingerichtet werden können. Der Schlüssel zur verbesserten Verwaltungsleistung – maßgeblich gemessen am Kriterium der Effizienz – ist aus dieser Perspektive somit eindeutig in den individuellen Anreizsystemen zu sehen, deren Wirkung sich aus den freigesetzten

ten Markt- und Effizienzfokus des New Public Management rückten mehr und mehr Steuerungsformen in den Vordergrund, die den netzwerkförmigen Beziehungen zwischen öffentlichen Organisationen und ihren Kooperationspartnern aus den Bereichen des Ehrenamts, der gemeinnützigen Wirtschaft und der kommerziellen Anbieter größeren Raum boten. Diese ‚Public-Governance‘-Debatte erhält weiteren Zuspruch durch Befürworter partizipatorischer und gemeinschaftsstifter Ansätze zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben und zur Steuerung öffentlicher Organisationen. Im Gegensatz zum ‚New Public Management‘ stehen Fragen der Solidarität und der Teilhabe im Mittelpunkt, wenn es um das Urteil darüber geht, was eine „gute Verwaltungsführung“ zu leisten hat. Die favorisierten Reformmaßnahmen beziehen sich daher vor allem auf vermehrte Bürgerbeteiligung und Ko-Produktion durch Einbezug zivilgesellschaftlicher Einrichtungen (im Außenverhältnis) sowie auf Teambildung und Mitarbeiterbeteiligung (im Innenver-

1 Siehe dazu Hood (1991), Naschold (1995), Schröter/Wollmann (1997), Christensen/Laegreid (2001) und Pollitt/Bouckaert (2011).

2 Vgl. dazu OECD (1995) und (2004), World Bank (1997), Pollitt/Bouckaert (2011), Kettl (2000).

3 Siehe Röber (2005).

4 Vgl. dazu die klassischen Arbeiten von Aberbach/Putnam/Rockman (1981), Aberbach (2003) sowie zu Ansätzen zur Organisationskultur-Forschung Smircich (1983), Allaire/Firsitoru (1984), Schedler/Poeller (2007), Molina (2009), Hofstede/Hofstede/Minkov (2010).

5 Siehe zu diesem Ansatz auch Schröter/Röber (1997) und Schröter (2013).

verstärkten Friktionen und dysfunktionalen Konsequenzen führen, die zu langfristigen Belastungen für die gesamte Funktionsfähigkeit öffentlicher Organisationen werden. Umso wichtiger ist es daher, die spezifischen kulturellen Komponenten der jeweiligen Steuerungsformen und ihrer Reformstrategien kennenzulernen.

Jedes Organisationsmodell, das auf einem festen theoretischen Fundament steht, und somit auch jede grundlegende Reformstrategie, die ihren Namen verdient, repräsentiert somit ein spezifisches kulturelles Muster an organisationalen und professionellen Werten, die mit den formalen Strukturvorgaben, den Erwartungen an das Organisationsverhalten und den jeweiligen Annahmen zum zugrunde liegenden Menschenbild und Gesellschaftsverständnis korrespondieren<sup>6</sup>. Diese wertbasierten Grundlagen konkurrierender Reformstrategien im öffentlichen Sektor lassen sich besonders deutlich mit dem Verweis auf die idealtypischen Koordinierungsmechanismen zutage fördern, die seit langem in der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Literatur etabliert sind: die hierarchie- und regeldominierte Steuerung nach bürokratischem Vorbild, die wettbewerbs- und eigennutzgetriebene Koordination des Marktes sowie die solidarisch begründete und auf gegenseitige Teilhabe ausgerichtete Gemeinschaftsbindung<sup>7</sup>. In den letzten Jahren wurde diese Gegenüberstellung rivalisierender – und sich (in letzter Konsequenz) gegenseitig ausschließender – Kulturtypen im verwaltungswissenschaftlichen Diskurs – wie in den Jahrzehnten zuvor bereits in der Public Policy- und Politische-Kultur-Forschung<sup>8</sup> – durch Anleihen aus der angelsächsischen Kulturanthropologie<sup>9</sup> belebt und weiter vorangetrieben<sup>10</sup>. Demnach finden sich diese Kulturtypen und korrespondierenden Werthaltungen in den folgenden Steuerungsmodi wieder:

**1. Professionelle Regel- und Hierarchieorientierung:** In diesem idealtypischen Kulturmuster stehen Werte wie Fairness, Verlässlichkeit und Sachlichkeit an vorderer Stelle. Die Gleichheit vor dem Gesetz, die unparteiische Neutralität der Beamtenschaft – die aufgrund formal-sachlicher Kriterien ausgewählt wird und im öffentlichen Auftreten um Mäßigung und Zurückhaltung bemüht sein sollte –, gelten als hochangesehe-

ne Organisationswerte. Die Organisation selbst ist vor allem als robuste und stabile Einrichtung gedacht, die durch ihre besondere Resilienz auffällt. Dort, wo Redundanz zu beobachten ist oder sich Reserven gebildet haben, wird nicht notwendigerweise negativ von Verschwendug oder „organizational slack“ gesprochen, sondern eher der mögliche Nutzen herausgestellt, um „auf Nummer sicher zu gehen“. In ein solches Kulturmuster eingebettet, richten die Verwaltungsbeamten ihr Hauptaugenmerk auf geordnete Verfahren und regelorientiertes Verhalten, das in der Verwaltungspyramide hierarchisch kontrolliert und verantwortet

flexible Verfahren auszeichnet. Die Effizienz des Ressourcenverbrauchs in Verbindung mit einer ausgesprochenen Ergebnisorientierung steht in dieser Rangliste von Organisationswerten weit oben. Im besten Falle kann die gesamte Organisation als Geflecht von Vertragsbeziehungen („nexus of contracts“) verstanden werden, mit denen die Individuen und Organisationseinheiten ihre gegenseitigen Verpflichtungen und Sanktionsmöglichkeiten regeln. Insgesamt soll damit die individuelle Verantwortlichkeit herausgestellt werden, die – im Erfolgsfalle – auch unternehmerische Einstellungen und die Bereitschaft zur Übernahme von

## »Die wertbasierten Grundlagen konkurrierender Reformstrategien lassen sich besonders deutlich mit dem Verweis auf die idealtypischen Koordinierungsmechanismen zutage fördern, die seit langem in der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Literatur etabliert sind.«

wird. In diesem Modell erscheint jedoch nicht nur die Organisationshierarchie – mit politischer Verantwortlichkeit an der Spitze – als wesentliche Quelle der Legitimation, sondern auch die professionelle Expertise, mit welcher das laufbahngesprägte Fachbeamtentum einen gewissen Grad an fachlicher Autonomie rechtfertigen kann.

**2. Manageriale Markt- und Wettbewerbsorientierung:** Von der Warte dieses Idealtyps betrachtet, steht die „schlanke Organisation“ im Vordergrund, die sich vor allem durch individuelle Anreizstrukturen, flache Hierarchien und

Risiken fördert. Folgerichtig sind es weniger, wenn überhaupt, die umfassender definierten Vorstellungen vom ‚Gemeinwohl‘ oder Rollenbilder, wie die eines ‚Repräsentanten des Staates‘, die in diesem Kulturtyp belohnt werden. Vielmehr stehen möglichst individuell – oder zumindest auf einzelne Einheiten – zurechenbare, mit kurz- und mittelfristigem Zeithorizont bemessene Leistungserwartungen in der Werteskala an vorderster Stelle.

**3. Gemeinschafts- und Teilhabeorientierung:** Dieser Kulturtyp favorisiert im Idealfall weniger eine voll entwickel-

6 Einen Überblick über die Bedeutung von Werten und Kultur in – insbesondere: öffentlichen – Organisationen bieten Jabels/Zussmann (1989), Schwartz (1999), Schröter (2000), Bardi/Schwartz (2003), Kernaghan (2003), Maesschalck (2004), Heintzman (2007), Davidov/Schmidt/Schwartz (2008), de Graaf/van der Wal (2008), Vigoda-Gadot/Meiri (2008), Davis/West (2009).

7 Siehe Peters (2001), Schröter/Wollmann (1998), Schröter (2007).

8 Siehe Thompson/Wildavsky/Ellis (1990), Jann (1983), Waarden (1993).

9 Siehe Douglas (1982) und (1992), Geva-May (2002).

10 Siehe Hood (1998).

te und fest etablierte Organisation, sondern eine sozial eng miteinander verflochtene Gruppe, in welcher kollektivistische und egalitäre Werte besonders hoch angesehen sind. Diese Gruppenorientierung vermittelt allen Mitgliedern ein besonderes Gefühl der Zugehörigkeit und gemeinsamer Identität, das in vielen Fällen als ursächliche Motivation dafür gelten kann, dem Kollektiv zunächst überhaupt beizutreten. Daher gilt die Wertschätzung in diesem Modell nicht einer – horizontal wie vertikal – arbeitsteiligen Aufgaben- und Zuständigkeitsstruktur, sondern eher interdisziplinären und ganzheitlichen Ansätzen, die geeignet sind, Teameinsätze zu fördern und ‚untere Hierarchiegruppen‘ in die Verantwortung einzubeziehen. Um be-

kommt es in der Regel auch dann, wenn sich nach umfassenden und tiefgreifenden institutionellen Verwaltungsreformen das organisationale Umfeld von öffentlich Beschäftigten und die an sie gerichteten Erwartungshaltungen soweit verändert haben, dass sich Verwaltungsmitarbeiter gänzlich neuen Ansprüchen und Anforderungen von Seiten politischer Amtsträger, gesellschaftlicher Interessenvertreter, der Privatwirtschaft oder der Bürgerschaft und allgemeinen Öffentlichkeit gegenübersehen. Tatsächlich ist der öffentliche Dienst in vielen Staaten, insbesondere auch in Deutschland, stark überaltert und daher vor allem auf Mitarbeiter und insbesondere Führungskräfte angewiesen, die ihre berufliche Sozialisierung in öffentlichen Bürokratien erfuhren, die noch in deutlich stärkerem Ausmaß als heute als

Ansätze, wesentlich ergänzt oder gar ersetzt worden ist.

In genau diesem Zusammenhang sind daher auch jene Fragen zu sehen, denen wir in Bezug auf die fachliche und persönliche Vorbereitung der Nachwuchskräfte für den öffentlichen Dienst nachgehen. So wurzeln die relativ stabilen berufsrelevanten Einstellungsmuster doch vor allem in den frühen Sozialisierungserfahrungen, die in der Frühphase der Laufbahn im öffentlichen Dienst gemacht werden. Allein der Eintritt bzw. die Aufnahme in ein bestimmtes Ausbildungsprogramm ist bereits als Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels von Selbst- und Fremdauswahl zu sehen, für das wesentliche kulturelle „Voreinstellungen“, wie persönliche Anschaufungen, Meinungsbilder in der jeweiligen „peer group“ oder individuelle Motivationslagen, bereits mitentscheidend sind. Darüber hinaus bringen alle Nachwuchskräfte ihr kulturelles Gepäck in ihre Tätigkeitsbereiche mit, das sie sich über Jahre der allgemeinen Schulbildung und insbesondere auf dem Weg nach dem Sekundarabschluss im Hochschulbereich, in fachlichen Schulungen und Praxisphasen angeeignet haben. In diesen Sozialisierungsprozessen ist das künftige Verwaltungspersonal – und somit auch der Führungskräftenachwuchs – besonderen fachlichen Prägungen ausgesetzt, wird durch neue Bezugsgruppen beeinflusst, lernt formale und informale Regeln, Normen und Rituale in öffentlichen Organisationen kennen – und wird dadurch mit Blick auf die grundlegenden beruflichen Werte und Rollenverständnisse nachhaltig geprägt. Folglich sind gerade die Jahre der Verwaltungsausbildung eine wichtige formative Phase, in der sich organisations- und berufsspezifische Kulturmuster mit langfristiger Wirkung entwickeln. Umso wichtiger ist daher der Blick auf die möglichen Zusammenhänge zwischen einzelnen Dimensionen dieser Ausbildungsphase und den als Idealtypen vorgestellten Kulturmustern.

### Drei Dimensionen zur Analyse des Ausbildungssystems

An die Darstellung grundlegender Reformstrategien und der jeweils korrespondierenden Wert- und Einstellungsmuster schließt sich nun die Frage an, wie sich

## »Zu einem ‚Kulturschock‘ kommt es in der Regel auch dann, wenn nach umfassenden und tiefgreifenden institutionellen Verwaltungsreformen sich Verwaltungsmitarbeiter gänzlich neuen Ansprüchen und Anforderungen gegenübersehen.«

sonders passfähig für eine solche Organisationskultur zu sein, müssten die Beteiligten sicher eine besondere Kommunikationsfähigkeit und Diskursneigung gepaart mit einem ausgeprägten Verständnis für beteiligungsorientiertes Management und partizipatorische Führungsansätze mitbringen.

Mit Blick auf diese grundsätzlich unterschiedlichen Kulturprofile können wir mit guten Gründen ein besonders hohes Risiko für Konflikte, Missverständnisse, Widersprüche und Frustrationen für den Fall erwarten, dass diese „Weltanschauungen“ mit ihren rivalisierenden Auffassungen von professionellen Standards und Rollenverständnissen sowie von allgemein-politischen Werthaltungen aufeinander treffen. Zu einem solchen „Kulturschock“

direkte und unmittelbare Leistungserbringer auftraten und sich von eher legalistischen Erwägungen bei der Leistungserbringung leiten ließen. Daher stellt sich in diesen Fällen vermehrt die Frage, ob sich nicht eine sich weitende Kluft zwischen den traditionierten kulturellen Prägungen des Verwaltungspersonals und den neuen Rollenanforderungen und Kompetenzprofilen für (leitende) Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes auftut. Von einer solchen Lücke zwischen überliefertem ‚Wertebestand‘ und zeitgemäßen Anforderungsprofilen gehen wir vor allem in jenen Fällen aus, in denen die idealtypische ‚professionelle Hierarchie- und Regelorientierung‘ durch Elemente neuer Steuerungsprinzipien, wie der Wettbewerbs- und Marktanreize oder partizipativer und kommunikativer

konzeptualisieren lässt, welche Eigenschaften und Merkmale von Ausbildungseinrichtungen und ihrer Studienprogramme sich auf die berufliche Sozialisierung und die entsprechende Ausprägung von Kulturmustern maßgeblich auswirken. An welchen Programmeigenschaften oder institutionellen Merkmalen ließe sich also ein Hebel ansetzen, um – ganz ausdrücklich oder auch eher implizit – bestimmte berufsrelevante Werthaltungen und Rollenverständnisse an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu vermitteln? Unsere Antwort darauf verweist auf drei wesentliche Einflussfaktoren, die den Zusammenhang zwischen Ausbildung und vermittelten Wertmustern besonders prägen:

#### **Institutionelle Eigenschaften und Status**

Die erste Verbindung, die wir zwischen verschiedenen Wegen und Formen der Ausbildung für den öffentlichen Dienst und der Wertvermittlung knüpfen, bezieht sich auf die institutionellen Eigenschaften, die den beteiligten Einrichtungen und Personen zuzuschreiben sind. Welchen rechtlichen bzw. akademischen Status hat die jeweilige Ausbildungsinstitution? Gewährt sie umfassende akademische Freiheiten in Verbindung mit einer fachlichen Bandbreite, wie es für tradierte Forschungsuniversitäten typisch ist? Oder entspricht sie eher dem wissenschaftlichen Profil einer „professional school“, mit einer disziplinär enger gefassten und anwendungsbezogenen Ausbildung für akademische Berufsfelder – sei es als Business School oder School of Public Policy? Oder findet die Ausbildung an einer Institution statt, die sich am besten als interne Ausbildungsstätte beschreiben ließe und sich vor allem an den praxisorientierten Qualifikationserwartungen der jeweiligen Führungsriege ausrichtet? In ähnlicher Weise sind Fragen nach dem Status und den Rollenerwartungen auch an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Studien- und Ausbildungsgänge für den öffentlichen Dienst zu richten: Sind sie schon während der Ausbildungsphase als Anwärter auf eine langfristige und stete Laufbahnplanung im öffentlichen Dienst angelegt? Oder streben sie zuvor derst inhaltlich eine akademische Qualifikation an, die ihnen nach erfolgreicher Graduierung verschiedene Berufswege eröffnet? Mehr noch als der Status der Studierenden ist in diesem Zusammenhang auch die rechtliche Stellung und

das berufliche Selbstbild der Lehrenden zu betrachten: Steht ihnen das Recht auf selbständige Lehre und freie Forschung zu? Sehen sie sich eher dem Ideal der reinen Wissensvermittlung verpflichtet, oder sehen sie ihre Aufgaben nicht zuletzt darin, künftige Angehörige des eigenen Berufsstandes in die Gepflogenheiten und berufspraktischen Anforderungen einzuführen?

Diese skizzierten Unterschiede zwischen den institutionellen Eigenschaften der betroffenen Ausbildungseinrichtungen und ihren Angehörigen auf Seiten der Lehrenden und Studierenden bleiben nicht folgenlos, wenn es darum geht, bestimmte berufsbezogene Werte und Rollenverständnisse in der Ausbildung für

frühe Selbst- und Fremdselektion, die im Regelfall Kandidaten mit tendenziell konventionellen Rollenerwartungen bevorzugt dürfte.

#### **Ausbildungsinhalte**

Die fachliche Sozialisierung zählt zu den zentralen Einflussfaktoren, die künftige Rollenverständnisse und Einstellungsmuster im öffentlichen Dienst prägen. Daher rücken die inhaltlichen Ausbildungsschwerpunkte auch in den Mittelpunkt unserer analytischen Kategorien. Eine erste Unterscheidung zwischen den zu betrachtenden Ausbildungs- und Studiengängen lässt sich danach treffen, ob sie vorrangig darauf ausgerichtet sind, eher die „Wie“- oder die „Warum“-Fragen zu beantworten. Dabei markieren die (über-

**»Es lässt sich insbesondere davon ausgehen, dass jene Wert- und Einstellungsmuster, die mit einem ‚klassischen Bürokraten‘ in Verbindung gebracht werden, vor allem in solchen Ausbildungsstätten von Kohorte zu Kohorte tradiert werden, die sich als Zweig einer bestehenden Behörde(nstruktur) verstehen.«**

den öffentlichen Dienst zu vermitteln. So lässt sich insbesondere davon ausgehen, dass jene Wert- und Einstellungsmuster, die mit einem „klassischen Bürokraten“ in Verbindung gebracht werden, vor allem in solchen Ausbildungsstätten verstärkt und von Kohorte zu Kohorte tradiert werden, die sich als Zweig einer bestehenden Behörde bzw. Behördenstruktur verstehen. Beispielhaft lässt sich dieser institutionelle Status mit den verwaltungseigenen (Hoch-)Schulen, Akademien oder Colleges veranschaulichen, die – ob eher auf Breitenwirkung oder auf Elitebildung ziellend – geradezu als „Sozialisierungsagenten“ darauf angelegt sind, ihre neuen Absolventen mit möglichst großer Passfähigkeit in den bestehenden Verwaltungsapparat einzugliedern. Darüber hinaus erfüllen sie einen Teil ihrer Funktion bereits durch die

wiegend normativen) „How-to-do“-Programme jenen Endpunkt auf diesem Spektrum, in dessen Nähe sich hauptsächlich berufsqualifizierende und anwendungsorientierte Ausbildungsangebote finden, während – mit höherem Abstraktionsgrad und analytischem Anspruch – die stärker akademisch und theorieorientierten Studiengänge dem entgegengesetzten Endpunkt nahekommen. Diese Differenzierung lässt sich weiter vorantreiben, wenn Ausbildungsinhalte danach eingruppiert werden, ob sie sich vornehmlich auf ein Studienfach konzentrieren oder derart zugeschnitten sind, dass mehrere Fachrichtungen oder akademische Disziplinen berücksichtigt werden. Der multi-disziplinäre Charakter einzelner Curricula kann unter Umständen dazu genutzt werden, verschiedene Fachrichtungen für die Ana-

lyse komplexer Problemlagen miteinander so systematisch zu verbinden, dass inter- oder transdisziplinäre Programmkomponenten entstehen. Dabei sollten auch die neuen Möglichkeiten der modernen Informationstechnologien von Beginn an konzeptionell mitgedacht werden. Auf dieser Bandbreite von mono- bis transdisziplinären Studiengangsinhalten können nun Ausbildungsprogramme verortet werden, um die jeweiligen Wirkungen auf berufliche Rollenbilder und Einstellungsmuster zu untersuchen. Dabei wird im Einzelnen auch zu berücksichtigen sein, welche Besonderheiten einzelner Disziplinen die fachliche Sozialisierung prägen: Handelt es sich um kanonisiertes Wissen, das in der betreffenden Fachrichtung vorwiegend vermittelt wird? Dominieren in den Studiengängen eher normative oder empiri-

haften Vorstellung des Weberschen Idealtypus durchscheint – Vorschub leisten und die unumstrittene Geltung von eindeutigen – vertikalen und horizontalen – Zuweisungen und lückenlosen Verfahrensregelungen legitimieren. Die konventionelle Juristenausbildung nach kontinentaleuropäischer Tradition des römischen Rechts scheint ein solches Ausbildungsprofil nahezu deckungsgleich abzubilden, doch sind es sicher nicht allein rechtswissenschaftliche Vorlesungen, die dazu tendieren können, ein vermeintlich hierarchisch geordnetes, deduktives, mono-kausales und techno- bzw. bürokratisches Weltbild zu vermitteln.

#### **Lehre und Didaktik**

In einem dritten und letzten Schritt stellen wir die Frage nach den vermittelten

richt begegnen? In welchem Ausmaß und in welcher Form werden die Möglichkeiten des E-Learning und Blended Learning genutzt? Wie viel Aufmerksamkeit wird im Ausbildungs- und Studiengang darauf verwendet, die Sozial-, Kommunikations- und Medienkompetenz der Studierenden weiterzuentwickeln? Welche Möglichkeiten stehen den Studierenden offen, um individuelle Schwerpunkte durch Wahl- und Wahlpflichtangebote zu setzen? Welchen Umfang haben die berufspraktischen „on-the-job“-Ausbildungsanteile im Verhältnis zur Wissens- und Kompetenzvermittlung „off-the-job“? Und für den Fall, dass Praktika zum integralen Bestandteil des Programms gehören, stellt sich die Frage, ob diese praktische Organisations- und Arbeitserfahrung ausdrücklich auch in intersektoralen, internationalen und/oder interkulturellen Kontexten gefördert wird oder ob diese Praxisphase nicht zuletzt zur frühen beruflichen Sozialisierung in ein bestimmtes Verwaltungsumfeld geeignet ist.

## **»Nicht nur die Ausbildungsinhalte, sondern auch die Ausbildungsformen tragen nachhaltig zur professionellen Sozialisierung bei.«**

rische, deskriptive oder analytische Ausbildungsinhalte? Darüber hinaus können in diesem Zusammenhang auch die vorherrschenden Methoden einer Fachdisziplin eine maßgebliche Rolle spielen, um für bestimmte professionelle Werthaltungen mehr oder weniger empfänglich zu sein.

Diese inhaltlichen Merkmale des Curriculums verbinden sich zu einem wichtigen Einflussfaktor, der die Absolventen dieser Ausbildungsgänge tendenziell für oder gegen bestimmte Wert- und Einstellungsmuster disponiert. Am Beispiel des Rollenbilds eines „klassischen Bürokraten“ lässt sich verdeutlichen, wie sehr dieses Rollenverständnis nicht zuletzt auf Ausbildungsinhalten basiert, die dem Glauben an eine wirksame „Konditionalprogrammierung“ – wie er insbesondere in der maschinen-

Werten und Einstellungen in einen Zusammenhang mit den vorherrschenden didaktischen Ansätzen, den Unterrichtsmethoden und damit dem gesamten Lehrkonzept. Welche Arten der Wissensvermittlung werden genutzt? Welche Lehr- und Prüfungsformate kommen zum Einsatz? Nicht nur die Ausbildungsinhalte, sondern auch die Ausbildungsformen tragen demnach zur professionellen Sozialisierung nachhaltig bei. Wird den Studierenden Gelegenheit gegeben, über den Lehrstoff zu reflektieren? Bietet das Curriculum den nötigen Raum für das Selbststudium, für vertiefende Fallstudien oder gar für eigene studentische Seminarangebote und Forschungsprojekte? Oder ist die Ausbildungszeit – definiert durch eine hohe Anzahl von „Kontaktstunden“ – schon dadurch ausgefüllt, dass sich Lehrende und Lernende im Frontalunter-

Diese didaktischen Ansätze und Lehrformen werden sich sicher nicht 1:1 mit bestimmten Einstellungsmustern des späteren Verwaltungspersonal gleichsetzen lassen, doch gehen wir von einem systematischen und signifikanten Zusammenhang zwischen der jeweiligen „Lehrphilosophie“ und den damit transportierten Werthaltungen und Rollenverständnissen aus. So steht die Vermittlung von Fakten- oder konkretem Anwendungswissen im Frontalunterricht – ggf. ergänzt durch längere Praxisphasen in Verwaltungsbehörden – sehr wahrscheinlich dem Rollenbild eines „klassischen Bürokraten“ wesentlich näher als etwa eine stärker theoriegeleitete und methodengestützte Ausbildung, die auf vermehrte Kritik- und Analysefähigkeit Wert legt, vielleicht sogar studentische Forschungsprojekte ermöglicht und in praxisorientierten Phasen professionelle Einblicke in Organisationskulturen und Karrierewege außerhalb des öffentlichen Sektors bietet.

Diese herausgearbeiteten Dimensionen sind sicher nicht völlig frei von gegenseitigen Überlappungen. So wird man häufig eine Verbindung zwischen bestimmten „Ausbildungsinhalten“ und korrespondierenden „Lehrphilosophien“ oder didaktischen Ansätzen finden können, und

in vergleichbarer Weise lässt oftmals der hochschulrechtliche Status einer Ausbildungseinrichtung bereits darauf schließen, welcher Ansatz vorrangig bei der Curriculumentwicklung und den Lehrformen verfolgt wird. Dennoch sind die Wesenskerne dieser Dimensionen ausreichend markant und unabhängig voneinander definiert, um für die weitere Darstellung als Wegweiser dienen zu können. Dabei gehen wir davon aus, dass sich diese drei Dimensionen als wichtige Erklärungsfaktoren – oder ‚unabhängige Variablen‘ – anbieten, die einen signifikanten Einfluss auf jene vorherrschenden Rollenverständnisse, beruflichen Einstellungsmuster und allgemein-gesellschaftlichen Werthaltungen ausüben, die sich im Laufe der nachhaltigen professionalen Sozialisierung in den Bildungsinstitutionen und ihren Ausbildungsprogrammen herausbilden. Im gleichen Schritt sind damit auch die wesentlichen Reformhebel identifiziert, die für die Ausprägung von beruflichen Wert- und Einstellungsmustern zu beachten sind.

### Analyse: Ausbildung für den öffentlichen Dienst in Deutschland

Innerhalb oben dargestellten konzeptionellen Rahmens lässt sich nun die Ausbildungssituation für mittlere und leitende Führungskräfte im öffentlichen Dienst in Deutschland kritisch erörtern. Im Folgenden werden wir daher in Bezug auf die obersten beiden Laufbahnguppen (den höheren und gehobenen Dienst) die drei Dimensionen „Institutionelle Eigenschaften“, „Ausbildungsinhalte“ sowie „Lehre und Didaktik“ zur Beschreibung und Analyse der Verwaltungsausbildung in Deutschland verwenden und dabei auch darauf eingehen, welche Veränderungen es auf diesem Gebiet in den letzten beiden Jahrzehnten gegeben hat und in welchem Verhältnis diese Veränderungen zu den oben skizzierten Reformentwicklungen und dem damit einhergehenden Wertewandel stehen<sup>11</sup>. Daran schließt sich – stärker aus normativer Perspektive – die Frage an, ob diese jüngeren Reformentwicklungen aufbauend auf den tradierten Charakteristika der deutschen Verwaltungsausbildung angemessen und ausreichend sind, um den Herausforderungen an eine zeitgemäße berufliche So-

zialisierung für die mittleren und oberen Leitungsebenen gerecht zu werden.

#### Institutionelle Eigenschaften und Status

Die Ausbildung, die zum Zugang für den höheren Dienst berechtigt, erfolgt im Wesentlichen an den juristischen Fakultäten der Universitäten. Dort werden akademische Standards vermittelt, die die Studierenden zu selbstständiger wissenschaftlicher Arbeit befähigen sollen. Nach erfolgreichem Abschluss des Studiums und eines zweijährigen Referendariats haben die Absolventen die Möglichkeit, sich um

trägliches Betätigungs- und Aufgabenfeld. Dabei ist auch zu beobachten, dass sich einzelne Hochschulen nach dem Vorbild US-amerikanischer ‚professional schools‘ als Ein-Fach-Universitäten etablierten (wie etwa die Bucerius Law School oder die Hertie School of Governance).

Für den gehobenen Verwaltungsdienst, der oft als Rückgrat der Verwaltung oder neuerdings auch als die Ebene des mittleren Managements bezeichnet wird, hat es in den letzten Jahrzehnten einen tiefgreifenden Wandel gegeben, der sich in den meisten Ländern als Prozess einer zunehmenden Akademisierung charakterisieren

**»Für den gehobenen Verwaltungsdienst, oft als Rückgrat der Verwaltung bzw. neuerdings als Ebene des mittleren Managements bezeichnet, hat es in den letzten Jahrzehnten einen tiefgreifenden Wandel gegeben, der sich als Prozess einer zunehmenden Akademisierung charakterisieren lässt.«**

Stellen im öffentlichen Dienst zu bewerben. Die öffentlichen Arbeitgeber haben somit die Möglichkeit, aus einem relativ großen Reservoir ihre potenziellen, juristisch geschulten Führungskräfte zu rekrutieren. Zusätzlich gibt es für Mitarbeiter des gehobenen Dienstes die Möglichkeit, über Aufstiegslehrgänge in den höheren Dienst zu gelangen, die beim Bund und einigen Ländern inzwischen durch ein FH-Masterstudium ersetzt worden sind.

Die institutionellen Rahmenbedingungen der auf den öffentlichen Dienst bezogenen Ausbildung haben sich inzwischen stärker ausdifferenziert – mit der Folge, dass eine Vielfalt von Hochschultypen entstanden ist, die Aus-, Fort- und Weiterbildungsprogramme für zukünftige öffentliche Bedienstete anbieten. Interessanterweise betrachten sowohl öffentliche als auch private Hochschulen diesen Bereich als erfolgversprechendes und zukunfts-

lässt. Während die Ausbildung früher eher den Charakter einer Berufsausbildung hatte, in der Abiturienten in einem dualen System an Verwaltungsschulen und in der Praxis ausgebildet wurden, sind Anfang der 1970er Jahre in allen Ländern und auf der Bundesebene Fachhochschulen eingerichtet worden. Diese hatten den Auftrag, auf wissenschaftlicher Grundlage mit Praxisbezug für den gehobenen Dienst auszubilden. Sie wurden als interne Fachhochschulen bezeichnet, weil sie anders als die externen Fachhochschulen und Universitäten über keine eigene Rechtsfähigkeit verfügten. Zugang zu den Studienprogrammen hatten nur Beamtenanwärter (Beamte auf Widerruf), die zugleich über den Status von Studierenden verfügten.

<sup>11</sup> Siehe hierzu und zu den folgenden Passagen auch Röber (2006), Reichard (1997) und (2008), Reichard/Röber (2009) und (2012).

Im Allgemeinen waren die internen Fachhochschulen als nachgeordnete Einrichtungen sehr eng an die jeweiligen Innenministerien angebunden, die überdies im Rahmen ihrer Fachaufsicht einen starken Einfluss auf „ihre“ Fachhochschulen ausübten. Allein diese Eigenschaften haben dazu geführt, dass die internen Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung weniger als akademische Einrichtung, denn als Verwaltungsschule wahrgenommen wurden.

Besonderheiten gab und gibt es auch beim Status der Lehrkräfte. Während einige Länder in großem Umfang nebenberufliche Lehrbeauftragte aus der Verwaltungspraxis einsetzen, überwiegen in anderen Ländern hauptamtliche Lehrkräfte, die – sofern ihnen der Professorenstatus verliehen wird – zusätzlich zu ihrer wissenschaftlichen Qualifikation über umfangreiche praktische Berufserfahrungen verfügen müssen. Aber auch bei Letzteren gibt es Unterschiede: In einer größeren Zahl von internen Fachhochschulen werden vor allem bewährte Praktiker aus dem höheren oder gehobenen Dienst als Lehrkräfte eingesetzt, die nach der normalen Beamtenoldung eingestuft sind. Sie können sich – anders als Professoren – nicht auf die im Grundgesetz garantierter Freiheit von Forschung und Lehre be rufen. Lehrbeauftragte und hauptamtlich Lehrende ohne wissenschaftlichen Back ground entsprechen häufig nicht akademischen Mindestanforderungen und sehen sich in der Regel nicht als Teil des Wissen schaftssystems. Außerdem finden es viele hauptamtlich lehrende Professoren auf grund der hohen Lehrverpflichtung und eines nur bedingt akademischen Umfeldes (das sich z.B. im Fehlen einer angemes senen Bibliotheksausstattung oder in der Möglichkeit, auf die Unterstützung durch studentische Hilfskräfte zurückzugreifen, niederschlägt) schwierig, sich in ihrer wis senschaftlichen Disziplin sichtbar zu verorten und zu profilieren.

Mittlerweile sind in sechs der 16 Bundesländer die internen Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung in „normale“, externe Hochschulen umgewandelt und damit der unmittelbaren Steuerung über die Fachaufsicht durch die Innenministrien entzogen worden. Als rechtlich selbständige Einrichtungen verfügen sie über

mehr Selbstverwaltungsrechte und eine größere Entscheidungsautonomie. Die externalisierten Hochschulen sind auch offen für Studierende, die nicht gleichzeitig Beamtenanwärter sind. Das heißt, dass die Behörden die Möglichkeit haben, unter den Absolventen dieser Einrichtungen diejenigen auszuwählen, die für eine Laufbahn im öffentlichen Dienst am besten geeignet sind. Mit dieser Externalisierung ist die Erwartung verbunden worden, die Ausbildung auf ein solideres und höheres akademisches Niveau zu heben, das ange sichts der zukünftig weiter steigenden und komplexer werdenden Anforderungen an Tätigkeiten im öffentlichen Dienst für er forderlich gehalten wird. Dabei haben die

schaftlicher Grundlage betreiben sollen, stellt sich die Frage, inwieweit die wissen schaftliche Fundierung der Lehre durch eigene Forschung sichergestellt werden kann. Konkret geht es um die Frage, ob und in welchem Umfang hauptamtlich Lehrende Lehrermäßigung für anwendungsorientierte Forschung in Anspruch nehmen können. Hier bestehen zwischen den Fachhochschulen zum Teil große Unter schiede. An einigen findet praktisch überhaupt keine Forschung statt; an anderen gibt es hingegen zum Teil bemerkenswerte Forschungsleistungen, in denen unter anderem auch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen für den traditionellen Typus der öf

**»Insgesamt ist festzustellen, dass die institutionellen Eigenschaften der Ausbildungseinrichtungen in vielen Fällen geeignet sind, einer bürokratischen Soialisierung des künftigen Verwaltungspersonals Vorschub zu leisten.«**

externalisierten Hochschulen aber immer noch die Interessen der jeweiligen Innen ministerien zu berücksichtigen, weil diese letztlich darüber entscheiden, ob Studien inhalte und -organisation so ausgestaltet sind, dass die Absolventen dieser externen Studiengänge für eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst rekrutiert werden. Eine Mehrheit der Länder (und auch der Bund) steht diesen erwarteten Vorteilen allerdings eher skeptisch gegenüber, was darin zum Ausdruck kommt, dass Kandidaten für den gehobenen, nicht-technischen Verwaltungsdienst nach dem Abitur aus gewählt und danach zum Studium an eine interne Fachhochschule delegiert werden – in den meisten Fällen mit dem Ziel, die jungen Anwärterinnen und Anwärter so früh wie möglich „bürokratisch zu sozialisieren“.

Angesichts der Tatsache, dass Fachhochschulen die Lehre mit einer starken Anwendungsorientierung auf wissen

fentlichen Verwaltung explizit analysiert werden und die in den entsprechenden wissenschaftlichen Fachkreisen auch zur Kenntnis genommen werden.

Schließlich gehört zu den institutionel len Eigenschaften noch die im Bologna Prozess vorgesehene Umstellung traditioneller Diplomstudiengänge auf Bachelor- und Masterstudiengänge, die an den meisten Verwaltungsfachhochschulen seit einiger Zeit erfolgt. In einigen Bundesländern – z.B. in Bayern, im Saarland und in Thüringen – sind die Studienprogramme allerdings nicht auf das Bologna-Format um gestellt worden. In diesen Einrichtungen werden die Ausbildungsprogramme auch keiner externen Evaluierung in Form von Akkreditierungsverfahren unterzogen, mit denen versucht wird, wissenschaftliche Mindeststandards in Hochschulstudiengängen sicherzustellen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die institutionellen Eigenschaften der Ausbildungseinrichtungen in vielen Fällen geeignet sind, einer bürokratischen Sozialisierung des künftigen Verwaltungspersonals Vorschub zu leisten. Besonders anschaulich wird dies bereits durch die Tatsache, dass die für den Beamtenstatus qualifizierenden Abschlüsse in der Regel Staatsprüfungen sind, für die die Hochschulen und Universitäten nicht selbst verantwortlich sind.

### Ausbildungsinhalte

Die juristische Ausbildung ist in Deutschland von jeher die dominierende Voraussetzung für den Eintritt und für eine Karriere im höheren Dienst der öffentlichen Verwaltung gewesen. Der größte Teil der Nachwuchskräfte für den höheren Dienst kommt nach wie vor von den juristischen Fakultäten der Universitäten, deren Curricula relativ ähnlich sind und die in kanonisierter Form die Gebiete des öffentlichen und privaten Rechts abdecken. Das Leitbild der juristischen Ausbildung ist immer noch sehr stark auf die Figur des rechtsanwendenden Einheitsjuristen ausgerichtet, der einzelne Entscheidungsfälle unter abstrakte Regeln im Sinne der mechanischen Logik des Weberschen Idealtypus der Bürokratie subsumiert. Für die Arbeit der öffentlichen Verwaltung wichtige Themen wie Gesetzgebung und Gesetzesfolgen spielen in der vorherrschenden Ausbildung für den höheren Dienst demgegenüber nur eine sehr untergeordnete Rolle – von wirtschafts-, sozial- und politikwissenschaftlichen Konzepten und Erkenntnissen ganz zu schweigen. Die mit der traditionellen juristischen Ausbildung eingeübten Werte und Einstellungen sind demzufolge ganz entscheidend auf eine professionelle Regelorientierung ausgerichtet.

Das zweijährige Referendariat, das sich dem ersten juristischen Staatsexamen anschließt, führt mit mehreren unterschiedlichen Stationen in Gerichten, Rechtsanwaltskanzleien, Ministerial- und Kommunalverwaltungen, privaten Unternehmen etc. als Voraussetzung für den Eintritt in den höheren Dienst in die praktische Handhabung der Aufgaben eines Einheitsjuristen ein. Es bereitet ebenso wenig wie das juristische Studium auf (Führungs-) Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung in einem sich tiefgreifend verändernden gesellschaftlichen Umfeld vor, in dem wettbewerbliche Strukturen und zivilgesellschaftliche Beteiligungsmöglichkeiten mittlerweile eine nicht ganz unwesentliche Rolle spielen.

Die starke juristische Ausrichtung der Ausbildung für den höheren Dienst schlägt an den internen Fachhochschulen – gleichsam kaskadenförmig – auf viele Studienprogramme für den gehobenen Dienst durch. Die Ausbildung basiert auf Leitsätzen der Innenministerkonferenz aus dem Jahr 1976, die 2005 etwas modifi-

Public-Management-Modulen) anbieten (z.B. an den Universitäten Duisburg-Essen, Erfurt, Konstanz sowie an der Hertie School of Governance und der Zeppelin Universität), werden verstärkt interdisziplinäre Ansätze mit größeren Wahl- und Spezialisierungsmöglichkeiten verfolgt, die stärker mit den neuen Gegebenheiten, unter denen öffentliche Verwaltungen zu arbeiten haben, in Einklang stehen und die darüber hinaus auch Beschäftigungsmöglichkeiten jenseits nationaler öffentlicher Verwaltungen eröffnen. Außerdem gibt es Programme in Public Management und in Verwaltungsinformatik<sup>13</sup>, die in der Praxis aber bislang kaum über den Nischen-

**»Für die Arbeit der öffentlichen Verwaltung wichtige Themen wie Gesetzgebung und Gesetzesfolgen spielen in der Ausbildung für den höheren Dienst nur eine sehr untergeordnete Rolle – von wirtschafts-, sozial- und politikwissenschaftlichen Erkenntnissen ganz zu schweigen.«**

ziert, im Kern jedoch bekräftigt worden sind<sup>12</sup>. Unter Bezugnahme auf diese Leitsätze beträgt der Anteil der rechtswissenschaftlichen Lehrinhalte in den meisten Ländern in der Regel die Hälfte des gesamten Stundenumfangs – wobei in vielen der dreijährigen Studiengänge bis zu 18 Monate in Form von Praktika zu absolvieren sind, in denen die Studierenden nicht nur praktische Fertigkeiten erlernen, sondern auch „bürokratischen Stallgeruch“ erwerben sollen.

Hinsichtlich der (Weiter-)Entwicklung des Curriculums ist festzustellen, dass es sowohl für den höheren als auch für den gehobenen Dienst moderate Veränderungen in der inhaltlichen und thematischen Breite von Studiengängen gegeben hat. Insbesondere in den Fakultäten, die politikwissenschaftliche Masterprogramme mit einem Verwaltungsschwerpunkt (häufig in Verbindung mit Public-Policy- und

status im System der Ausbildung und der Rekrutierung für den öffentlichen Dienst hinausgekommen sind.

Ein ähnliches Bild ergibt sich für den gehobenen Dienst. Auch in den eher an traditionellen Werten ausgerichteten Studienprogrammen der internen Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung hat es moderate Anpassungen an die strukturellen und konzeptionellen Veränderungen in der Praxis gegeben, die aus dem Reformimpetus des „New Public Management“ hervorgegangen sind und in denen auch stärker soziale und methodische Kompetenzen berücksichtigt werden. Gleichwohl liegt der curriculare Schwerpunkt mit

<sup>12</sup> Vgl. IMK (2005).

<sup>13</sup> Vgl. für eine kritische Bestandsaufnahme zur E-Government-Ausbildung die Studie des IfG.CC (2014).

mehr als 50 Prozent der Inhalte auf dem Gebiet der Rechtswissenschaft in Form der Rechtsanwendung, was nach wie vor Zweifel hinsichtlich einer angemessenen theoretischen Fundierung dieser Studiengänge nährt. An einigen internen Fachhochschulen sind allerdings auch neue, stärker betriebswirtschaftlich ausgerichtete Programme eingerichtet worden. Das Interesse an Absolventen dieser Programme ist insbesondere auf Bundes- und Landesebene noch relativ gering. Etwas anders sieht es bei den Kommunen aus, die aufgrund der Umstellung von der kameralistischen zur doppischen Buchführung einen größeren Bedarf an Mitarbeitern haben, die sich mit den für die öffentliche Verwaltung neuen Konzepten und Instrumenten auskennen und die darüber hinaus auch über ein Rollenverständnis ihrer Aufgabenwahrnehmung verfügen, welches besser zu den veränderten Rahmenbedingungen des Verwaltungshandels passt. Die curriculare Ausrichtung

privatwirtschaftlichen Bereich oder aus so genannten Dritten-Sektor-Organisationen) keine Rolle spielen. Das Gleiche gilt auch für Kenntnisse über andere Staatstraditionen mit ihren zum Teil völlig anders ausgeprägten Verwaltungskulturen, die im Zuge der stärkeren Europäisierung des Verwaltungsraums immer wichtiger werden.

Insgesamt ist hinsichtlich der curricularen Ausrichtung festzustellen, dass viele Ausbildungsprogramme an dem Leitbild des klassischen (bürokratischen) Verwaltungsgeneralisten ausgerichtet sind, dessen Profil durch ein starkes Übergewicht von bloßer Rechtsanwendung und Beherrschung bürokratischer Praktiken geprägt ist.

### Lehre und Didaktik

In unseren Überlegungen gehen wir davon aus, dass Lehrorganisation und didakti-

Inbegriff der klassischen, frontalen Großvorlesung betrachtet werden, die in der Regel faktisch um (private) Repetitorien in kleineren Gruppen ergänzt wird. Auch das „pädagogische Konzept“ für das Referendariat mit seinen praxisorientierten Fallbearbeitungen in den einzelnen Stationen hat sich im Prinzip wenig verändert. Hieran haben auch die in einzelnen Bundesländern eingeführten Wirtschafts- oder Verwaltungsreferendariate für Absolventen wirtschafts-, sozial- und politikwissenschaftlicher Studiengänge nichts geändert, weil es in diesen Programmen im Wesentlichen darum geht, den Referendaren fehlendes (verwaltungs-)rechtliches Wissen zu vermitteln und sie „on-the-job“ – von erfahrenen Praktikern angeleitet – mit der Logik des rechtsstaatlich-bürokratischen Verwaltungshandelns vertraut zu machen.

Ein im Prinzip ähnliches Grundmuster ist in der Ausbildung für den gehobenen Dienst erkennbar. Positiv ist zunächst zu vermerken, dass die Lehre an Fachhochschulen – im Vergleich zu Großveranstaltungen an Universitäten – in vergleichsweise kleinen Lerngruppen stattfindet. Häufig ist damit aber – insbesondere an den internen Verwaltungsfachhochschulen – verbunden, dass die Studiengänge sehr stark verschult sind und einen sehr hohen Anteil an Präsenzunterricht enthalten. Entsprechend gering sind die Erwartungen gegenüber den Studierenden, eigenständiges Lernen zu entwickeln – zumal es auch lange Zeit in den Diplomstudiengängen an diesen Fachhochschulen nicht üblich war, Diplomarbeiten zu schreiben. Außerdem fehlen an den meisten internen Fachhochschulen die Voraussetzungen für ein sinnvolles Selbststudium. Die Bibliotheksausstattungen sind überschaubar, der Zugang zu wissenschaftlichen Datenbanken ist eingeschränkt. Insgesamt führt dies dazu, dass die Studierenden nur in begrenztem Maße breitere handlungsorientierte Kompetenzen sowie ein auf komplexe Aufgaben gerichtetes Problemlösungsverhalten erwerben<sup>14</sup>.

Hinsichtlich der „Lehr- bzw. Unterrichtsphilosophie“ hat es bislang keine flächendeckenden Änderungen der Kon-

## »Mit Blick auf die Lehrphilosophie und Didaktik sind viele Ausbildungsprogramme nach wie vor stark verschult, was vor allem durch die Vermittlung von Faktenwissen im klassischen Frontalunterricht sowie geringe Wahlmöglichkeiten und mangelndes Selbststudium sichtbar wird.«

der auf den öffentlichen Sektor bezogenen Studienprogramme an den externen Fachhochschulen ist dagegen wesentlich prononcierter auf Inhalte aus dem Public Management gerichtet und zielt nicht nur auf die Vermittlung unmittelbarer Berufsfertigkeiten, sondern auch auf die langfristige Berufsfähigkeit.

Schließlich geht es aber in den meisten Studienprogrammen sowohl an Universitäten als auch an Fachhochschulen darum, möglichst kompakt Fachwissen über das deutsche Verwaltungssystem zu vermitteln, in dem Kenntnisse über andere Organisationskulturen (wie jenen aus dem

sche Konzepte in Universitäten und Hochschulen einen mindestens ebenso großen, wenn nicht gar größeren Einfluss auf die kulturellen Dispositionen der in diesen Einrichtungen sozialisierten Absolventen haben werden als institutionelle Gegebenheiten und curriculare Eigenschaften. Grundsätzlich ist festzustellen, dass sich an der Struktur für die Ausbildung zum höheren und zum gehobenen Dienst insofern nichts verändert hat, als es nach wie vor einen Mix von theorieorientierten „off-the-job“- und praxisorientierten „on-the-job“-Veranstaltungen gibt. Die Lehre im rechtswissenschaftlichen Bereich der Universitäten kann nach wie vor als

14 Vgl. hierzu auch Röber (2013).

zepte gegeben. Lediglich in einigen neuen Masterprogrammen an öffentlichen und privaten Universitäten wird mittlerweile größerer Wert auf forschungsorientiertes Lernen sowie auf interdisziplinäre und diskursive Lehrkonzepte gelegt, in denen Fallstudien, Teamarbeit und Selbststudium einen größeren Stellenwert als in den traditionellen Studienprogrammen haben.

Mit Blick auf die Lehrphilosophie und Didaktik ist in vielen Ausbildungsprogrammen nach wie vor eine starke Verschulung festzustellen, die sich vor allem durch die Vermittlung von Faktenwissen im klassischen Frontalunterricht sowie geringe Wahlmöglichkeiten und mangelndes Selbststudium auszeichnet.

### Abschließende Interpretation

Unser Argument zielt im Kern auf das beachtliche Risiko eines „Kulturdefizits“ im öffentlichen Sektor ab, das die zunehmende Kluft zwischen Anforderungen durch neue Steuerungsformen und den etablierten Wert- und Einstellungsmustern des Verwaltungspersonals beschreibt. Eine wesentliche Ursache für diese Lücke liegt aus unserer Sicht in den nachhaltigen Sozialisierungsprozessen, die während der Ausbildung zu den Positionen der mittleren und oberen Leitungsebene im öffentlichen Dienst durchlaufen werden. Während in Jahren des dynamischen Umbruchs im öffentlichen Sektor neue Steuerungsansätze an Bedeutung gewannen – wobei ‚managerialistische‘ Reformstrategien mehr und mehr mit partizipatorischen Vorstellungen konkurrierten –, repräsentieren die in der Ausbildung vermittelten beruflichen Rollenbilder ganz überwiegend die überkommenen Prinzipien und Werte der bürokratischen Organisation.

Dieser Befund stützt sich auf eine empirische Analyse der aktuellen Ausbildungssituation, die sich von drei konzeptuellen Dimensionen leiten lässt:

- der „institutionelle Status“ zu vieler Hochschulen, die für den öffentlichen Dienst ausbilden, steht noch immer praxisorientierten ‚Lehranstalten‘ näher als einem universitären Ausbildungstypus, der Lehrenden und Lernenden eigenen Freiraum für kritische und forschende Analyse geben soll;

- die „Ausbildungsinhalte“ sind gerade bei jenen Studienabschlüssen, die einen favorisierten Zugang zum öffentlichen Dienst eröffnen, nach wie vor durch juristischen Lehrstoff dominiert;
- bei der „Lehrphilosophie“ und den didaktischen Ansätze stehen allzu häufig – nicht zuletzt an den rechtwissenschaftlichen Universitätsfakultäten – klassische Vorlesungsformate im Vordergrund, während Praxisphasen der Ausbildung vor allem dem Zweck zu dienen scheinen, eine möglichst bürokratische Sozialisierung der künftigen Absolventen in etablierte Verwaltungsbehörden zu fördern.

Diese kritische Gesamtschau darf jedoch nicht die vielfältigen Facetten übersehen,

der Ausbildung und Praxiserfahrungen in anderen Berufszweigen zu fördern.

So wichtig diese skizzierten Veränderungen auch sind, so muss doch zugleich bedauert werden, dass die meisten von ihnen bislang nur einem kleineren Teil der Studentenschaft zugutekommen.

Die vorliegende Problemanalyse zeigt somit die notwendigen Wege und Reformschritte auf, um die klaffende Lücke zwischen neuen Anforderungen und überlieferten Organisationswerten und Rollenbildern schließen zu können. Die wesentlichen Reformhebel liegen in den Händen einer Vielzahl von Akteuren, die über den ‚institutionellen Status‘ der Ausbildungseinrichtungen, die ‚curriculare

## »Während in Jahren des dynamischen Umbruchs im öffentlichen Sektor neue Steuerungsansätze an Bedeutung gewannen, repräsentieren die in der Ausbildung vermittelten beruflichen Rollenbilder ganz überwiegend die überkommenen Prinzipien und Werte der bürokratischen Organisation.«

die sich durch beachtliche Reformentwicklungen bereits herausgebildet haben:

- der Status der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst ist in den Ländern mehrheitlich an den anderer wissenschaftlicher Hochschulen angeglichen worden, und im Zuge des Bologna-Prozesses ist die Vergleichbarkeit ihrer Studienangebote mit den einschlägigen Programmen anderer Hochschulen und Universitäten (deren Vielfalt insgesamt zugenommen hat) weiter gestiegen;
- die fachliche Breite der relevanten Bachelor- und Master-Abschlüsse ist deutlich gestiegen, vor allem mit Blick auf die management- und policy-orientierten Schwerpunkte;
- und schließlich sind auch spürbare Ansätze dafür zu erkennen, die studentische Forschung, internationale Bezüge

Entwicklung‘ in den Studienprogrammen und deren ‚Lehrphilosophie und didaktische Ansätze‘ zu entscheiden haben. Ein solcher mehrdimensionaler Zugang zu diesem Reformthema hilft nicht zuletzt dabei, frühere Blockierungen zu lösen, die sich durch die Fixierung auf normativ aufgeladene Einzelfragen ergaben. Nicht die Entscheidung über ‚interne‘ oder ‚externe‘ Fachhochschulen allein wird zum Lackmus-Test für eine zeitgemäße Verwaltungsausbildung – ebenso wenig wie allein die Frage, ob eine staatlich finanzierte oder in privater Trägerschaft etablierte Einrichtung für das Studienangebot verantwortlich ist. Vielmehr geht es also um aufeinander abstimmt Reformelemente, die sich auf alle drei Dimensionen beziehen. Nimmt man dafür die hier diskutierten Steuerungsformen und ihre grundle-

genden Wertorientierungen zum Maßstab, dann zeigen die aktuellen Reformtrends zwar in die richtige Richtung, doch lassen sie noch weiten Raum, um das Reformpotenzial auszuschöpfen. Um das beschriebene Risiko des „Kulturdefizits“ zu verringern, können die bisherigen Veränderungen daher erst als Anfang eines umfassenderen Wandels der Ausbildung für den öffentlichen Sektor dienen.

## Literatur

- Aberbach, J. D. (2003): Introduction: Administration in an era of change, in: *Governance*, Nr. 3/2003, S. 315–319.
- Aberbach, J. D./Putnam, R. D./Rockman, B. A. (1981): *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Cambridge, MA, and London.
- Allaire, Y./Firsirotu, M. E. (1984): Theories of organizational culture, in: *Organization Studies*, Nr. 3/1984, S. 193–226.
- Bardi, A./Schwartz, S. H. (2003): Values and behavior: Strength and structure of relations, in: *Personality and Social Psychology Bulletin*, Nr. 10/2003, S. 1207–1220.
- Christensen, T./Laegreid, P. (Hrsg.) (2001): *New public management. The transformation of ideas and practice*, Aldershot, UK.
- Davidov, E., Schmidt, P./Schwartz, S. H. (2008): Bringing values back in: The adequacy of the European Social Survey to measure values in 20 countries, in: *Public Opinion Quarterly*, Nr. 3/2008, S. 420–445.
- Davis, P./West, K. (2009): What do public values mean for public action?, in: *American Review of Public Administration*, Nr. 6/2009, S. 602–618.
- De Graaf, G./van der Wal, Z. (2008): On value differences experienced by sector switchers, in: *Administration and Society*, Nr. 1/2008, S. 79–103.
- Douglas, M. (1982): *Introduction to grid/group analysis*. In M. Douglas (Hrsg.): *Essays in the sociology of perception*, London, S. 1–8.
- Douglas, M. (1992): *Risk and blame: Essays in cultural theory*, London.
- Geva-May, I. (2002): Cultural theory: The neglected variable in the craft of policy analysis, in: *Journal of Comparative Policy Analysis*, Nr. 3/2002, S. 243–265.
- Heintzman, R. (2007): Public-service values and ethics. Dead end or strong foundation?, in: *Canadian Public Administration*, Nr. 4/2007, S. 573–602.
- Hofstede, G./Hofstede, G. J./Minkov, M. (2010): *Cultures and organizations: Software of the mind*, 3. Aufl., New York.
- Hood, C. (1991): A public management for all seasons, in: *Public Administration*, Nr. 1/1991, S. 3–19.
- Hood, C. (1998): *The art of the state*, Oxford.
- IfGCC – The Potsdam eGovernment Competence Center (2014): Aktuelle Ausprägung sowie Gestaltungsmöglichkeit der E-Government-Aus- und Fortbildung von Fach- und Füh- rungskräften der Verwaltung ([www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/15\\_Sitzung/32\\_studie\\_e-gov\\_lang.html](http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/15_Sitzung/32_studie_e-gov_lang.html))
- IMK (2005): Anforderungen für Studiengänge an internen Fachhochschulen sowie Fachhochschulen, deren Abschlüsse eine Ausbildung für den gehobenen allgemeinen (nicht-technischen) Dienst gleichgestellt werden können. Anlage 26 der Beschlüsse der Innenministerkonferenz, o.O.
- Jabes, J./Zussman, D. (1989): Organizational culture in public bureaucracies, in: *International Review of Administrative Science*, Nr. 1/1989, S. 95–116.
- Kernaghan, K. (2003): Integrating values into public service: The values statement as centerpiece, in: *Public Administration Review*, Nr. 6/2003, S. 711–719.
- Kettl, D. F. (2000): The global public management revolution: A report on the transformation of governance, Washington, DC.
- Maesschalck, J. (2004): The impact of new public management reforms on public servant's ethics: Towards a theory, in: *Public Administration*, Nr. 2/2004, S. 465–489.
- Molina, A. D. (2009): Values in public administration: The role of organizational culture, in: *International Journal of Organization Theory and Behavior*, Nr. 2/2009, S. 266–279.
- Naschold, F. (1995): *Ergebnisorientierung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa*, Berlin.
- OECD (1995): *Governance in transition*, Paris.
- OECD (2004): *Modernising government: The synthesis*, Paris.
- Peters, B. G. (2001): *The future of governance: Four emerging models of governing*, 2. Aufl., Lawrence.
- Pollitt, C./Bouckaert, G. (2011): *Public management reform. A comparative analysis*, 3. Aufl., Oxford.
- Reichard, C. (1997): Education and training for new public management, in: Jones, L.T./Schedler, K./Wade, S.W. (Hrsg.): *International perspectives on the new public management*, Greenwich, CT, S. 329–348.
- Reichard, C. (2008): The study of public management in Germany. Poorly institutionalized and fragmented, in: Kickert, W. (Hrsg.): *The study of public management in Europe and the US*, London, S. 42–69.
- Reichard, C./Röber, M. (2009): Verwaltungsentwicklung und Ausbildungsreformen – aktuelle Tendenzen in einer unendlichen Geschichte, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Nr. 1/2009, S. 109–131.
- Reichard, C./Röber, M. (2012): Ausbildung der Staatsdiener von morgen. Bestandsaufnahme – Reformtendenzen – Perspektiven, Berlin.
- Röber, M. (2005): Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungselan und Reformmüdigkeit, in: Blanke, B./von Bademer, S./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3. Aufl., Wiesbaden, S. 473–481.
- Röber, M. (2006): Verwaltungsausbildung und Dienstrechtsreform im Kontext einer sich wandelnden Verwaltung, in: Jann, W./Röber, M./Wollmann, H. (Hrsg.): *Public Management: Grundlagen, Wirkungen und Kritik*, Berlin, S. 235–252.
- Röber, M. (2013): Zukunft der Ausbildung für den öffentlichen Dienst – zur Rolle der internen Verwaltungsfachhochschulen, in: Busch, D./Kutscher, M. (Hrsg.): *Recht, Lehre und Ethik der öffentlichen Verwaltung*, Baden-Baden, S. 321–336.
- Schedler, K./Proeller, I. (2007): Public management as a cultural phenomenon. Revitalizing societal culture in international public management research, in: *International Public Management Review*, Nr. 1/2007, S. 186–194.
- Schröter, E. (2000): Culture's consequences? In search of cultural explanations of public sector reform, in: Wollmann, H./Schröter, E. (Hrsg.): *Comparing public sector reform in Britain and Germany*, Aldershot, UK, S. 198–222.
- Schröter, E. (2007): Die Zukunft des öffentlichen Managements: Reformszenarios zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft, in: Jansen, S./Priddat, B.P./Stehr, N. (Hrsg.): *Die Zukunft des Öffentlichen*, Wiesbaden, S. 308–329.
- Schröter, E. (2013): Die kulturelle Dimension öffentlicher Aufgaben: Residualkategorie oder zentraler Erklärungsfaktor?, in: Reichard, C./Schröter, E. (Hrsg.), *Öffentliche Aufgaben – Effizienz, Effektivität und Legitimität*, Opladen, S. 387–426.
- Schröter, E./Röber, M. (1997): Regime change and administrative culture: Role understandings and political attitudes of top bureaucrats from East and West Berlin, in: *American Review of Public Administration*, Nr. 2/1997, S. 107–132.
- Schröter, E./Wollmann, H. (1997): Whence and Where? Public Sector Reforms in Germany: A Case of Ambivalence, in: *Administrative Studies*, Nr. 3/1997, S. 184–199.
- Schröter, E./Wollmann, H. (1998): Der Staats-, Markt- und Zivilbürger und seine Muskeln in der Verwaltung modernisierung. Oder: Vom Fliegen- zum Schwergewicht? In: Grunow, D./Wollmann, H. (Hrsg.), *Lokale Verwaltungsreform in Aktion*, Basel, S. 145–172.
- Schwartz, S. H. (1999): A theory of cultural values and some implications for work, in: *Applied Psychology: An International Review*, Nr. 1/1999, S. 23–47.
- Smircich, L. (1983): Concepts of culture and organizational analysis, in: *Administrative Science Quarterly*, Nr. 3/1983, S. 339–358.
- Thompson, M./Ellis, R./Wildavsky, A. (1990): *Cultural theory*, Boulder.
- Vigoda-Gadot, E./Meiri, S. (2008): New public management values and person-organization fit: A socio-psychological approach and empirical examination among public sector personnel, in: *Public Administration*, Nr. 1/2008, S. 111–132.
- World Bank (1997): *World-Development Report: The State in a Changing World*, Washington DC.