

1 Konzeptioneller Bezugsrahmen

1.1 Problemstellung und Erkenntnisinteresse

Im Zentrum unserer Untersuchung steht die Analyse von Werten, Einstellungen und Rollenverständnissen von Führungskräften der Staatsverwaltung. Damit wollen wir – in Anknüpfung an die längere Tradition der auf Politik und Verwaltung bezogenen Elitenforschung (Aberbach/Putnam/Rockman 1981, Derlien/Mayntz 1988, Schwanke/Ebinger 2006, Ebinger/Jochheim 2009, Ebinger et al. 2018, Ebinger/Veit/Strobel 2022 sowie die Tradition der Elitenforschung von Wildenmann/Schleth 1968, Wildenmann et al. 1982, Bürklin/Rebenstorf 1997, Allmendinger et al. 2013) – einen Beitrag zur Grundlagenforschung über die Staatsverwaltung leisten, die mit ihren Einrichtungen nach wie vor wichtige Funktionen und Aufgaben für die Gesellschaft wahrnimmt und mit ihren Entscheidungen für viele Bereiche wichtige Rahmenbedingungen, Entscheidungsprämissen und Regularien festlegt, die aber in der letzten Zeit in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung und Literatur als Untersuchungsgegenstand etwas aus dem Blickfeld geraten ist.¹

Die Fokussierung auf Führungskräfte resultiert daraus, dass sie als zentrale Akteure ihrer Einrichtungen die Aufgabe haben, die Funktionsfähigkeit des Staates sichern, indem sie Willensbildungsprozesse beeinflussen und durch Grundsatzentscheidungen Richtung, Ausmaß und Geschwindigkeit des Institutionenwandels maßgeblich mitbestimmen. Außerdem sind Spitzenbürokraten aus verwaltungskultureller Perspektive als Untersuchungsgegenstand interessant, weil sie als *culture carriers* (Jabes/Zussman 1989) mit ihren Verhaltensweisen und Situationsdeutungen die Organisationskultur ihrer Einrichtungen prägen und damit wichtige Orientierungshilfen für die berufliche Sozialisierung anderer Organisationsmitglieder und deren Verhaltensmuster geben.

¹ Das Interesse konzentrierte sich vielmehr auf Reformthemen der Kommunalverwaltung sowie auf die zunehmende Ausdifferenzierung der Erledigung öffentlicher Aufgaben in Form von hybriden Organisationsformen.

Bezüglich der Führungskräfte in der Staatsverwaltung richtet sich unser deskriptives Erkenntnisinteresse darauf, eine umfassende Erhebung der Werte, beruflichen Einstellungen, Rollenverständnisse und Reformeinstellungen dieses Spitzenpersonals vorzunehmen, die als Ausgangsbasis für Analysen und Interpretationen sowie für zukünftige Vergleichsstudien genutzt werden kann. Beim analytischen Erkenntnisinteresse geht es um die Frage, ob es sich bei den Spitzenbürokraten um eine Gruppe handelt, die bezüglich ihrer grundlegenden Wert- und Einstellungsmuster eher homogen oder heterogen ist, und auf welche Einflussfaktoren mögliche Unterschiede in den Werten und Einstellungen zurückgeführt werden können. Das normative Erkenntnisinteresse bezieht sich auf die Frage, ob die augenblicklichen Wert- und Einstellungsmuster der staatlichen Führungskräfte noch zu den mit Reformprojekten verbundenen strukturellen Veränderungen und zu den sich abzeichnenden zukünftigen Herausforderungen für das politisch-administrative System passen oder ob zur Bewältigung der mit diesen Herausforderungen verbundenen Probleme ein verändertes *mind set* in Gestalt neuer subjektiv-psychologischer Dispositionen der Spitzenbürokraten erforderlich ist (vgl. Vigoda-Gadot/Meiri 2008 zum Problem des *organizational fit*).

Unsere Untersuchung basiert auf Daten, die im Jahr 2013 erhoben wurden, und bezieht sich auf einen Personenkreis, dessen auf die Übernahme von Leitungsaufgaben bezogene Sozialisation und dessen beruflicher Aufstieg von Anfang der 1990er Jahre bis in die frühen 2010er Jahre reichte. Die professionelle Sozialisation und die Karriere in der Staatsverwaltung fallen damit in eine Zeit, die sich durch einschneidende gesellschaftliche, politische, ökonomische und technologische Entwicklungen mit weitreichenden Auswirkungen auf Politik und Verwaltung in Deutschland auszeichnet. Hierzu zählen

- globale Entwicklungen (Transnationalisierung im Kontext der Globalisierung von Politik (Grande 2018), Erweiterung der Europäischen Union (EU) um nord-, ost- und südeuropäische Staaten, von der EU initiierte und forcierte wirtschaftliche Liberalisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge),
- Umwälzungen der politischen Verhältnisse in Deutschland (staatliche Einheit mit der Transformation der ostdeutschen Gesellschaft und dem Aufbau einer rechtsstaatlichen Verwaltung in den ostdeutschen Ländern, Umzug von Parlament und Regierung von Bonn nach Berlin, Neujustierung des Bund-Länder-Verhältnisses im Rahmen der Föderalismusreformen I/II),
- gesellschaftliche Veränderungen (demografischer Wandel, digitale Transformation, gestiegene Anforderungen an politische Teilhabe und Partizipation).

All dies hatte Auswirkungen auf politische und administrative Entscheidungsprozesse und führte zu einer Vielzahl von Veränderungen in der Verwaltungsentwicklung Deutschlands, von denen die von uns befragten Führungskräfte im Laufe ihrer Karriere betroffen waren (vgl. zu den in dieser Zeit diskutierten und implementierten Projekten den Überblick bei Brenski 2004 und Brenski/Liebig 2007) und von denen wir annehmen, dass sie die beruflichen Einstellungen, Rollenverständnisse und Reformeinstellungen der Spitzenbeamten beeinflusst haben.

1.2 Paradigmatische Reformorientierungen

Grundsätzlich handelte es sich bei diesen Veränderungen um Reformimpulse, die auf eine besser funktionierende Bürokratie, auf eine wirtschaftlichere Arbeitsweise öffentlicher Einrichtungen und auf mehr Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger ausgerichtet waren und die im Folgenden kurz skizziert werden, wobei wir auf uns auf die wesentlichen sozialtheoretischen Steuerungs- und Koordinationsmechanismen berufen (Williamson 1975, 1985, Ouchi 1980, Hood 1998, Schröter/Wollmann 1998, Peters 2001, Schröter 2007, Schröter/Röber 2015, Behnke 2018).

1.2.1 Weiterentwicklung der bürokratischen Organisation

Reformansätze, mit denen die Leistungsfähigkeit der traditionellen bürokratischen Organisation verbessert werden sollte, lassen sich dem idealtypischen Kulturmuster „Professionelle Regel- und Hierarchieorientierung“ zuordnen, in welchem solche Werte wie Fairness, Verlässlichkeit und Sachlichkeit an vorderer Stelle stehen. Bei Projekten, denen dieses Reformverständnis zugrunde liegt, spielen die Gleichheit vor dem Gesetz und die unparteiische Neutralität der Beamtenenschaft, die aufgrund formal-sachlicher Kriterien ausgewählt wird und im öffentlichen Auftreten um Mäßigung und Zurückhaltung bemüht sein sollte, eine große Rolle. Die Organisation selbst ist vor allem als robuste und stabile Einrichtung gedacht, die sich durch ihre besondere Resilienz auszeichnet. Dort, wo Redundanz zu beobachten ist oder sich Reserven gebildet haben, wird nicht notwendigerweise negativ von Verschwendung gesprochen, sondern eher der mögliche Nutzen herausgestellt, der mit aktuell nicht genutzten Ressourcen (*organizational slack*) verbunden ist, um für den Fall von unvorhersehbaren Ereignissen „auf Nummer sicher gehen zu können“. In ein solches Kulturmuster eingebettet, richten die Verwaltungsbeamten ihr Hauptaugenmerk auf geordnete Verfahren und regelorientiertes Verhalten, das im Rahmen der Verwaltungspyramide hierarchisch kontrolliert und verantwortet 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 laufbahngeprägte Fachbeamtentum einen gewissen Grad an fachlicher Autonomie rechtfertigen kann.

Zu den Reformprojekten, die in das Bild dieses Idealtypus passen, gehörten zunächst alle Entscheidungen und Maßnahmen, die bei der Transformation der ostdeutschen Gesellschaft möglichst schnell zum Aufbau einer klassisch-bürokratischen, berechenbaren Verwaltung führen sollten, die rechtsstaatlichen Ansprüchen gerecht wird (König 1992). Während in den Jahren vor 1989 die klassische bürokratische Verwaltung in Westdeutschland einer zunehmenden Kritik ausgesetzt war, lag der Schwerpunkt des Verwaltungsaufbaus in Ostdeutschland im Wesentlichen zunächst darauf, das westdeutsche Verwaltungsmodell – mit geringen Abweichungen – mit der Begründung zu übernehmen, dass es sich über Jahrzehnte als stabiler Ordnungsrahmen bewährt hat (König 1992, vgl. zu diesem Transformationsprozess Kaase et al. 1996, Eisen/Wollmann 1996, Wollmann et al. 1997).

Parallel dazu hat es – in dem von uns untersuchten Zeitraum – kontinuierliche, systemimmanente Veränderungen der bürokratischen Strukturen und Prozesse gegeben, die sich auf das Gebiet der gesamten Bundesrepublik Deutschland erstreckten. So wurde nach der deutschen Einheit das Verhältnis von Bund und Ländern mit der Entscheidung von Bundestag und Bundesrat über die Reform des Föderalismus neu austariert, indem z. B. die Zuständigkeit für den Hochschulbau und die Bildungsplanung sowie zur Regelung der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung von Landesbeamten in die Gesetzgebungskompetenz der Länder übertragen wurde.² Im Zuge von Funktionalreformen ging es darum, Aufgaben auf die kommunale Ebene zu übertragen. Außerdem hat es in den großen Flächenländern Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen erhebliche Veränderungen der Landesverwaltungsstruktur gegeben, zu denen beispielsweise die Reorganisation der Mittelinstanz und die Fusion von Sonderbehörden gehörten (Behrens 1995, Reiners 2008a, 2008b).

Darüber hinaus sind im Rahmen von Konzepten zur Entbürokratisierung und Deregulierung vielfältige Versuche unternommen worden, bürokratische Überregulierungen abzubauen und notwendige Regulierungen effizienter, effektiver und bürgerfreundlicher zu gestalten. Ansätze, die sich auf Rechtsbereinigung und Entbürokratisierung bezogen, hat es in der Vergangenheit – insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren – schon mehrfach gegeben (vgl. z. B. den Überblick bei Seibel 1986). Im Unterschied zu früheren Reformversuchen zeichneten sich die Initiativen ab den 1990er Jahren aber durch eine „stärkere Hinwendung zu Strategien der besseren Rechtsetzung [...] als Reaktion auf die ernüchternden Ergeb-

² Darüber hinaus hat der Bund hinsichtlich der Statusrechte und -pflichten eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, die seit dem 1. April 2009 mit dem Beamtenstatusgesetz wahrgenommen wird.

nisse der fortlaufenden Rechtsbereinigungsaktionen“ aus (Röber/Schröter/von Maravic 2012, S. 287). Das Thema *Better Regulation* spielte z. B. in der 1994 eingerichteten Kommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, bei der Agenda 2010 und im Aktionsplan *Simplifying and Improving the Regulatory Environment* der EU-Kommission ab dem Jahr 2002 eine wichtige Rolle (vgl. zu Einzelheiten Röber/Schröter/von Maravic 2012). Eine weitere Neuerung bestand darin, Bürokratiekosten auf Grundlage des in den Niederlanden entwickelten Standardkostenmodells (SKM) zu messen. Dieser Aufgabe nahm sich in Deutschland der Nationale Normenkontrollrat an, der im Jahr 2006 eingerichtet wurde und der ab dem Jahr 2011 auf der Grundlage eines umfassenderen Verständnisses von Bürokratiekosten die Folgekosten aller Gesetzesentwürfe der Bundesregierung für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung („Erfüllungsaufwand“) ermittelt (Veit/Heindl 2013, Mehde 2024, S. 43–44).

Weitere Bemühungen, die Verwaltungsarbeit im Rahmen des bestehenden Systems zu verbessern, bezogen sich auf erneute Versuche, das öffentliche Dienstrecht zu reformieren, die im Jahre 1997 zur Verabschiedung des Dienstrechtsreformgesetzes führten (Oechsler/Vaanholt 1997, Reichard 1997, Siedentopf 2001, Rieger 2011; vgl. zur Bilanz früherer Ansätze Siedentopf 1986). Außerdem erfolgten erste Weichenstellungen zur Digitalisierung der Staats- und Kommunalverwaltung – so z. B. die Empfehlung der Föderalismuskommission II aus dem Jahr 2010, den Art. 91c neu in das Grundgesetz aufzunehmen und damit die verfassungsrechtliche Legitimation für die Zusammenarbeit in der Informationstechnik zwischen Bund und Ländern zu schaffen (zu Empfehlungen und Beratungsverlauf der Föderalismuskommission II über die zu vertiefende Bund-Länder-IT-Zusammenarbeit siehe Deutscher Bundestag & Bundesrat 2010, S. 175–204), sowie im Jahre 2013 die Verabschiedung des E-Government-Gesetzes (EGovG) als rechtliche Grundlage für die weitere Digitalisierung der Verwaltung (Berger 2018, Lühr 2020). Schließlich ist diese Zeit auch davon geprägt worden, dass nach der Übernahme von Verwaltungspersonal aus der ehemaligen DDR die meisten Behörden der Staats- und Kommunalverwaltung einen erheblichen Personalüberschuss aufwiesen, der nicht zuletzt aus finanziellen Erwägungen abgebaut wurde – mit dem Ergebnis, dass die Zahl der öffentlich Bediensteten in Deutschland von 6,7 Mio. im Jahr 1995 auf 4,64 Mio. im Jahr 2015 sank (Reichard/Schröter 2021).

1.2.2 Impulse aus managementorientierten Reformdiskursen

Die managementorientierten Reformthemen, die um die Jahrtausendwende den verwaltungspolitischen und -wissenschaftlichen Diskurs prägten, lassen sich unter den Idealtypus der managerialen Markt- und Wettbewerbsorientierung subsumieren, in dem die „schlanke Organisation“ im Vordergrund steht, die sich vor allem

durch individuelle Anreizstrukturen, flache Hierarchien und flexible Verfahren auszeichnet. Die Effizienz des Ressourcenverbrauchs in Verbindung mit einer expliziten Ergebnisorientierung steht in der Rangliste von Organisationswerten weit oben. Im Extremfall 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 Risiken fördert. Folgerichtig werden in diesem Kulturtyp weniger die umfassend definierten Vorstellungen vom Gemeinwohl oder das Rollenbild des Beamten als Repräsentant des Staates belohnt. Vielmehr stehen möglichst individuell – oder zumindest auf einzelne Einheiten – zurechenbare, mit kurz- und mittelfristigem Zeithorizont bemessene Leistungserwartungen in der Werteskala an vorderer Stelle.

Zu den ökonomischen Reformimpulsen, die in den Zeitraum fielen, in dem die von uns befragten Personen Führungspositionen in der Staatsverwaltung übernahmen, gehört insbesondere das New Public Management (NPM), das seit den 1980er Jahren – von den anglo-amerikanischen Ländern ausgehend – die Diskussion über die Modernisierung der Staats- und Kommunalverwaltung in Deutschland sehr stark beeinflusste (vgl. z. B. Aucoin 1990, Dunleavy 1991, Hood 1991, Naschold 1995, Christensen/Laegreid 1999, Kettl 2000, Pollitt/Bouckaert 2017). Die deutsche Diskussion wurde vor allem von dem von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) entwickelten Neuen Steuerungsmodell geprägt, das als managementorientierte Reformfolie für die kommunale Ebene diente und in dem es vorrangig um die Nutzung betriebswirtschaftlicher Instrumente aus dem Kosten-, Personal- und Organisationsmanagement ging (KGS. 1991, 1993, Banner 1991, Reichard 1994).

Zentraler Bestandteil des Kostenmanagements war die auf Produkt- und Leistungskatalogen basierende Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), mit deren Einführung die Absicht verbunden war, notwendige Informationen für die produktorientierte Budgetierung und die Doppik (Doppelte Buchführung in Konten), die im kommunalen Rechnungswesen die Kameralistik ablöste, zur Verfügung zu stellen. Damit sollte eine stärker output-orientierte Steuerung des Verwaltungshandelns ermöglicht werden. Im Personalmanagement lag der Schwerpunkt der Reformen auf einer stärkeren Dezentralisierung der Personalkompetenzen, auf neuen Personalauswahlverfahren und auf Programmen zur Personalentwicklung. Außerdem wurden in zunehmendem Maße verbindliche Vorgesetzten-Mitarbeiter-Gespräche eingeführt, die als Grundlage für Leistungsbewertungen und darauf aufbauend für eine stärker leistungsorientierte Bezahlung in Form von Zulagen und Prämien dienen sollten. Vorschläge für organisationsstrukturelle Neuerungen bezogen sich darauf, die Kommunalverwaltung als konzernähnliche Holding

mit einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur zu interpretieren. In diesem Rahmen sollte es eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung sowie ein Kontraktmanagement geben, das Verwaltungsführung durch Leistungsabsprachen statt durch Einzeleingriffe ermöglicht. Durch die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung sollten die Fachämter als Leistungs- und Verantwortungszentren in die Lage versetzt werden, die dezentrale Gesamtverantwortung für ihre Aufgaben und Leistungen zu übernehmen. Zur Vermeidung von zentrifugalen Kräften sah der Bauplan der Verwaltung vor, an der Verwaltungsspitze zentrale Stabseinheiten für Controlling einzurichten, die für das Monitoring der zielorientierten Verwaltungssteuerung zuständig und verantwortlich sein sollten. Insgesamt waren diese Reformideen und -aktivitäten in der kommunalen Verwaltung aber weitgehend auf die binnenstrukturelle Steuerung bezogen. Sie unterschieden sich damit von Modernisierungsansätzen in angelsächsischen Ländern, in denen externe Reformimpulse in Form von Wettbewerb eine wesentlich wichtigere Rolle spielten (Aucoin 1990, Hood 1991, Osborne/Gaebler 1992, Self 1993, Boston et al. 1996, Barzelay 2001, Halligan 2003a, 2003b, Pollitt/Bouckaert 2017).

Im Unterschied zur kommunalen Ebene – auf der sich Strukturen und Prozesse in den letzten 30 Jahren trotz nach wie vor unterschiedlicher Einschätzungen über den Erfolg einzelner Reformmaßnahmen (Bogumil et al. 2007, Holtkamp 2008, Banner 2008, Bogumil/Ebinger/Holtkamp 2011, 2012, Reichard 2011) merklich verändert haben – entfalteten vom NPM inspirierte management- und wettbewerbsorientierte Reformansätze in der Staatsverwaltung des Bundes und der Länder eine weitaus geringere Wirkungskraft. Entsprechende Reformvorschläge stießen vor allem in der Ministerialverwaltung auf erhebliche Skepsis, die damit begründet wurde, dass die ministeriellen Aufgaben nicht mit den eher produktähnlichen Aufgaben und Leistungen der Kommunen vergleichbar und der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente demzufolge wenig tauglich seien (Schröter 2001, Hansmann 2004).

Allerdings hat es auch in der Staatsverwaltung im Zusammenhang mit Haushaltsengpässen und mit dem Umzug von Parlament und Regierung nach Berlin Ansätze interner Ökonomisierung und managementorientierter Reformen mit dem Ziel gegeben, die Arbeit staatlicher Behörden effizienter und effektiver zu gestalten (Sachverständigenrat *Schlanker Staat* 1997a, 1997b; vgl. auch Anter 1997, Jann 1994, Naschold/Jann/Reichard 1999). Grundsätzlich bezog sich dies – analog zur Diskussion über Aufgabenkritik in Form von Zweck- und Vollzugskritik in den 1970er Jahren – auf zwei verwaltungspolitische Dimensionen.

Zum einen ging es darum, Staatsaufgaben daraufhin zu analysieren, ob sie nach wie vor erforderlich sind. Das damit verfolgte Ziel bestand darin, „den Staat auf seine originären Aufgaben zurückzuführen“ (Metz 1999, S. 156) und die Staatsquote zu senken. Als Beleg sei hier nur auf die Vorschläge des Sachverständigen-

rats *Schlanker Staat* hingewiesen, die sich im Kern auf den Abbau und die Privatisierung öffentlicher Aufgaben bezogen. In diesem Zusammenhang wurden große Hoffnungen in die Entwicklung von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP) gesetzt, die hinsichtlich der Zahl der Projekte und der Höhe der generierten Investitionsvolumina Anfang der 2000er Jahre ihren Höhepunkt erreichten, danach aber schnell an Bedeutung verloren (Röber/Redlich/Lück 2016).

Zum anderen hat es Bemühungen gegeben, Staatsaufgaben wirtschaftlicher wahrzunehmen (vgl. hierzu die Berichte über den Stand des Reformprozesses in obersten und oberen Bundesbehörden in König/Füchtner 1999, S. 193–226). Zur Erhöhung der Effizienz sollten die Flexibilisierung des Haushaltsrechts und die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie eine stärkere Nutzung von Zielvereinbarungen zur Mitarbeiterführung und eine professionellere Personalentwicklung beitragen. Außerdem sind diverse Reorganisationen durchgeführt worden – wie z. B. Aufgabenverlagerungen in den nachgeordneten Bereich, Zusammenlegungen von Behörden und die Einrichtung von *Shared Service Centers*, in denen dezentral organisierte Aufgaben gebündelt und in einer zentralen Organisationseinheit für die ganze Behörde bzw. behördenübergreifend erledigt werden (Schütz 2012, Schuppan 2019). Überdies ist versucht worden, die Idee des Benchmarkings im Rahmen der Föderalismusreform im Jahre 2009 mit Hilfe des neu eingeführten Artikels 91d im Grundgesetz zu verankern und die Möglichkeit zu eröffnen, dass „Bund und Länder [...] zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen [können]“. In der Praxis ist hiervon aber wenig Gebrauch gemacht worden (Veit 2018, S. 136).

1.2.3 Stärkung partizipativer Beteiligungsformen

Reformüberlegungen, die darauf abzielen, partizipative Beteiligungsformen zu stärken, lassen sich in das Kulturmuster der Gemeinschafts- und Teilhabeorientierung einordnen, in der im Idealfall weniger voll entwickelte und fest etablierte Organisationen, sondern sozial eng miteinander verflochtene Gruppen agieren, in welchen kollektivistische und egalitäre Werte besonders hoch angesehen sind (vgl. grundsätzlich Denhardt/Denhardt 2000). Diese Gruppenorientierung vermittelt allen Mitgliedern ein besonderes Gefühl der Zugehörigkeit und der gemeinsamen 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 zum einen geeignet sind, organisationsintern die nicht-hierarchische Selbstabstimmung zu fördern und damit auch untere Hierarchiegruppen stärker

in die Verantwortung einzubeziehen, und die zum anderen dazu beitragen, das Engagement der Bürgerschaft für jene öffentlichen Aufgaben zu stärken, die ihre Lebenswelt betreffen und beeinflussen. Um passfähig für eine solche Organisationskultur zu sein, müssen die Beteiligten über eine besondere Kommunikationsfähigkeit und Diskursneigung gepaart mit einem ausgeprägten Verständnis für beteiligungsorientiertes Management und partizipatorische Führungsansätze verfügen.

Die Stärkung partizipativer Beteiligungsformen hat in den 1990er Jahren dazu beigetragen, dass das System der repräsentativen Demokratie auf der Landes- und Kommunalebene um direktdemokratische Elemente ergänzt worden ist, die über eine rein symbolische Einbindung der Bürgerinnen und Bürger hinausgehen. So wurden in den Ländern, in denen es bis dahin keine Vorschriften zu Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden gab, entsprechende Regelungen zur Volksgesetzgebung in den Landesverfassungen verankert (Kost 2005). Analoge Entwicklungen fanden auf der kommunalen Ebene mit der Einführung von direktdemokratischen Instrumenten statt, mit denen die kommunale Demokratie (wieder-)belebt werden sollte. Hierzu gehörte z. B., dass im Zuge der Reform der Kommunalverfassungen, bei der man sich weitgehend an der Süddeutschen Ratsverfassung orientierte, in allen Ländern nahezu flächendeckend Regelungen zur Direktwahl bzw. zur Abwahl von Bürgermeister*innen und Landräten sowie zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden eingeführt wurden (Schiller 2007). Dieser Prozess wurde von einer intensiven Debatte über die Frage begleitet, inwieweit Bürgerinnen und Bürger über hinreichende Informationen zur Wahrnehmung der neuen Beteiligungsmöglichkeiten verfügen. Ein Ergebnis dieser Diskussionen war, dass auf Bundesebene und in den Ländern Informationsfreiheitsgesetze verabschiedet wurden (vgl. z. B. Ringel/Reischauer 2019, Wewer 2019), die einen Anspruch auf Zugang zu Informationen bei Bundes- und Landesbehörden schaffen und die dazu beitragen sollten, dass die wahlberechtigte Bevölkerung kompetent über politische Themen diskutieren und entscheiden kann.³

Darüber hinaus sind in dieser Zeit neue Formen der – weniger formalisierten – Bürgerbeteiligung mit dem Ziel eingeführt worden, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken, das Vertrauen in politische Entscheidungen zu erhöhen und die Akzeptanz von politischen Entscheidungen zu steigern. Dieser Entwicklung lag das Leitbild der Bürgerkommune zugrunde (Banner 1998, Roth 2001, Stuchlik 2009, Winkel 2013), bei dem es „um die Förderung von ehrenamtlichem bzw. bürgerschaftlichem Engagement [geht], also um die bürgerschaftliche Leistungsproduktion, die nicht zu Erwerbszwecken oder in verwandtschaftlichen Netzwerken stattfindet“ (Bogumil/Holtkamp 2019, S. 166). Der Bürger wird in der Rolle

3 Lediglich Bayern und Niedersachsen verfügen bislang über keine Transparenzgesetze.

des Mitgestalters des Gemeinwesens gesehen (vgl. dazu auch die Diskussion zur Koproduktion öffentlicher Dienstleistungen bei Löffler/Bovaird 2021), dem eine große Bandbreite unterschiedlicher Beteiligungsverfahren zur Verfügung steht, in die er sich einbringen kann.

Grundsätzlich kann bei den Bürgerbeteiligungsverfahren zwischen nicht-dialogorientierten und dialogorientierten Formen unterschieden werden. Bei ersteren geht es z. B. um (turnusmäßig wiederholte) Bürgerbefragungen, die praktisch jedoch keinen ernsthaften Beitrag zur Gemeinschafts- und Teilhabeorientierung leisten. Anders sieht es bei den dialogorientierten Verfahren aus, die in punktuelle und dauerhafte Beteiligungen unterteilt werden. Beispiele für dialogorientierte punktuelle Beteiligungen sind Bürgerforen, Runde Tische, Mediationsverfahren, Zukunftswerkstätten und Bürgerhaushalte. Zu den Formen dauerhafter Beteiligung gehören unter anderem Freiwilligenagenturen, Kinder- und Jugendparlamente, Senioren- und Ausländerbeiräte sowie das Quartiersmanagement. Darüber hinaus ist dieser partizipative Ansatz auch ein wesentliches Anliegen der Transformationsagenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auf nationaler und internationaler Ebene (Sachs/Lafortune/Fuller 2024).

Bezüglich dieser drei Reformorientierungen, die mit grundlegenden Governance-Typen verbunden sind (vgl. zur Governance im modernen Staat Mayntz 2004), wird in Darstellungen zur Verwaltungsentwicklung häufig von einer idealtypischen Entwicklungslinie ausgegangen, die mit der klassischen Weberianischen Bürokratie beginnt und dann zunächst um ökonomische und schließlich um partizipative Instrumente ergänzt wird (Reinermann 1994). In dem von uns untersuchten Zeitraum haben wir es in Deutschland aber offensichtlich damit zu tun, dass Reforminstrumente aus allen drei konzeptionellen Ansätzen und Zugängen zur selben Zeit eine wichtige Rolle spielten, so dass diese Phase der Verwaltungsentwicklung durch die „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“ charakterisiert war und die Verwaltung vor große und neue Herausforderungen stellte (vgl. zu dieser Argumentation auch Olsen 2006). Insofern entbehrt das Narrativ vom *Paradigmenwechsel* in diesem Zusammenhang jeder Grundlage.

1.3 Forschungsziel und Untersuchungsgegenstand: Werte und Einstellungen in der Staatsverwaltung

1.3.1 Empirisches Feld und Forschungsdesiderat

Überraschenderweise gibt es – von wenigen Ausnahmen abgesehen – zu der Frage, in welcher Weise Spitzenbürokraten der Staatsverwaltung diese Entwicklungen und die daraus resultierenden verwaltungspolitischen Impulse wahrgenommen haben und welche Auswirkungen dies für ihr Rollenverständnis als