

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Oppen, Maria

Working Paper

Schlanker Staat - magere Beschäftigungsperspektiven?

Veröffentlichungsreihe der Abteilung Regulierung von Arbeit des Forschungsschwerpunkts
Technik-Arbeit-Umwelt des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, No. FS II
96-201

Provided in cooperation with:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Suggested citation: Oppen, Maria (1996) : Schlanker Staat - magere
Beschäftigungsperspektiven?, Veröffentlichungsreihe der Abteilung Regulierung von Arbeit
des Forschungsschwerpunkts Technik-Arbeit-Umwelt des Wissenschaftszentrums Berlin für
Sozialforschung, No. FS II 96-201, <http://hdl.handle.net/10419/50749>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche,
räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts
beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen
der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu
vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die
erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use
the selected work free of charge, territorially unrestricted and
within the time limit of the term of the property rights according
to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
*By the first use of the selected work the user agrees and
declares to comply with these terms of use.*

FS II 96-201

**Schlanker Staat –
magere Beschäftigungsperspektiven?**

Maria Oppen

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Abteilung Regulierung von Arbeit

Forschungsschwerpunkt Technik-Arbeit-Umwelt

ISSN: 0724-5084

Das vorliegende Dokument ist die pdf-Version zu einem Discussion Paper des WZB. Obwohl es inhaltlich identisch zur Druckversion ist, können unter Umständen Verschiebungen/Abweichungen im Bereich des Layouts auftreten (z.B. bei Zeilenumbrüchen, Schriftformaten und –größen u.ä.). Diese Effekte sind softwarebedingt und entstehen bei der Erzeugung der pdf-Datei. Sie sollten daher, um allen Missverständnissen vorzubeugen, aus diesem Dokument in der folgenden Weise zitieren:

*Oppen, Maria: Schlanker Staat – magere Beschäftigungsperspektiven?
Discussion Paper FS-II 96-201. Berlin : Wissenschaftszentrum, Berlin 1996.
URL: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1996/ii96-201.pdf>*

Inhaltsverzeichnis

Abstract	1
Arbeitsstrukturen unter Reformdruck	2
Erwerbsansprüche der Beschäftigten	4
Der Faktor "Personal" im Steuerungsmodell	6
Die Verteilung der Gewinne	7
Risiken der Verschlankung	9
Chancen des Umbaus	11
Gleichstellungspolitik im Reformprozeß	13
Literatur	16

Abstract

Reformkonzepte zur Verschlankung der Verwaltung zielen nicht nur auf die Einführung von Konzernstrukturen und Kontraktmanagement, auf Kostenrechnung, Marktöffnung und Wettbewerb. Mit neuen Steuerungsmodellen ist auch das Abrücken von der „Verwaltung des Personals“ hin zur modernen Personalführung und -entwicklung intendiert. Fort- und Weiterbildung, leistungsorientierte Gratifikations- und Beförderungsmechanismen und die Übertragung von mehr Verantwortung sind Bestandteile der neuen Arbeitssysteme.

Ob eine Qualitätsverbesserung der Arbeit – und damit ein Attraktivitätssteigerung der Arbeitsplätze – tatsächlich auch erreicht werden kann, hängt vor allem von drei Faktoren ab: von der Verankerung der Beschäftigteninteressen in den Reformzielen, von der Ergänzung des Steuerungsinstrumentariums um konsequente Organisations- und Personalentwicklung sowie von einer breit angelegten, partizipativen Umsetzungsstrategie. Frauen können gleichermaßen wie Männer vom Wandel der Arbeitsstrukturen und -beziehungen nur profitieren, sofern sie diesen Prozeß aktiv mitgestalten.

Arbeitsstrukturen unter Reformdruck

Die Finanzmisere öffentlicher Verwaltungen läßt sich offensichtlich mit der herkömmlichen Methode pauschaler Stellenstreichungen und schleichender Leistungsverlechterungen nicht mehr bewältigen. Mit erhöhten Sozialausgaben, sinkenden Steuereinnahmen und Umverteilungserfordernissen zugunsten der neuen Bundesländer haben sich mittlerweile Schuldenberge aufgetürmt, die die schon seit Jahrzehnten zumindest in Expertenkreisen diagnostizierten Modernisierungslücken und vertanen Reformoptionen des öffentlichen Sektors nunmehr in dramatischer Weise offenlegen. Die immer wieder kritisierte mangelnde Steuerungsfähigkeit und Transparenz der Aufgabenwahrnehmung, geringe Anpassungs- und Lernfähigkeit der Verwaltungsapparate, bürokratische Verkrustung von Struktur und Kultur der Leistungserstellungsprozesse erweisen sich gerade in Zeiten turbulenter gesellschaftlicher Wandlungsprozesse als Produktivitätshemmnisse einerseits, die selbst krisenverschärfend wirken und als Bedingungen eingeschränkter Problemlösungskapazität der Verwaltung andererseits. Mangelhafte Leistungsfähigkeit und geringe Effizienz trotz hoher öffentlicher Aufwendungen werden nicht mehr nur als mangelnde Qualitäts- und Bürgerorientierung, sondern auch als Standortnachteil für die Wirtschaft thematisiert.

Im Zentrum der Kritik stehen unter anderem die veralteten Arbeitsstrukturen. Hohe Arbeitsteiligkeit, eingeschränkte Verantwortungsbereiche, hohe Regelungsdichte, hierarchische Entscheidungsmuster und Kontrollformen, autokratische Führungsstile und Karrierepfade, die wesentlich am Dienstalter orientiert und durch Regelwerke verengt sind, gelten als leistungsfeindlich, und sie bieten kaum Raum für persönliche und berufliche Entfaltung, für Kreativität, Arbeitsfreude und Identifikationen mit Organisationszielen und -ergebnissen. Solcherart starre Arbeitsstrukturen und -kulturen gelten für sich genommen als ineffizienz (Intransparenz, lange Wege, Mehrfachbearbeitung, Verantwortungsverschiebung etc.), und sie bedingen zugleich Demotivierungserscheinungen bei den MitarbeiterInnen vom sprichwörtlichen „Dienst nach Vorschrift“ bis hin zur „inneren Kündigung“, die einen weiteren, nicht unerheblichen Kostenfaktor darstellen. Im Zuge verwaltungsspezifischer Selektionsstrategien, Sozialisations- und Anpassungsprozesse sowie Arbeitserfahrungen werden Arbeitshandeln und -einstellungen geprägt, die durch Merkmale der Schematisierung, Traditionsorientierung, Verantwortungsverzicht und Überkorrektheit gekennzeichnet sind (Bosetzky 1983). Selbst wo es öffentlichen Verwaltungen gelingt, gut qualifizierte und leistungsmotivierte Nachwuchskräfte trotz eines wenig attraktiven Arbeitsplatzangebotes im Vergleich zum privaten Sektor zu gewinnen, geht den innovationsorientierten Akteuren im engmaschigen Bedingungsgeflecht von Strukturen, Ressourcen und Traditionen der Handlungsspielraum und die Motivation oft schnell verloren (Grimmer 1990). Die Selbsterneuerungsfähigkeit versickert so im Bemühen

um die Bewältigung des administrativen Alltags und in der Konzentration der Kräfte auf den Vollzug (Mayntz/Schumacher-Wolf 1985).

Bilanzieren läßt sich somit ein seit langem anerkannter Reformbedarf; in einen konkreten Handlungsdruck hat sich diese Erkenntnisse allerdings erst angesichts der prekären Haushaltslage umgesetzt. Immer mehr Städte und Gemeinden, zunehmend aber auch Kreis- und Landesverwaltungen haben sich auf den Weg zur „lean administration“ gemacht. Zentrale Orientierungsfunktion dabei hat das sogenannte „neue Steuerungsmodell“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) erhalten, das sich an der niederländischen Reformvariante, dem „Tilburger Modell“, anlehnt: die Umorganisation der Kommunalverwaltung zu einer Konzernstruktur und die Einführung von Kontraktmanagement und betriebswirtschaftlicher Kostenrechnung.

Eine Verringerung der Leistungstiefe öffentlicher Einrichtungen durch Privatisierung oder Verselbständigung von Arbeitseinheiten geht Hand in Hand mit Prozessen der binnenorganisatorischen Restrukturierung. Abbau von Hierarchie, Delegation von Verantwortung und die Förderung effizienzorientierter Handlungsmuster kennzeichnen die gegenwärtig verfolgte Strategie der Modernisierung des öffentlichen Sektors. Mit den Zielen der Ökonomisierung und Professionalisierung wird der „Faktor Personal“ zu einer zentralen Rationalisierungsreserve: Insofern er den größten Ausgabenblock und zugleich die wichtigste Produktionsressource darstellt, sind Reformmaßnahmen auf seinen sparsameren Einsatz, seine bessere Nutzung und umfassendere Entwicklung durch modernes Personalmanagement und Umbau der Leistungserstellungsprozesse gerichtet.

Beschäftigungschancen und berufliche Entwicklungsmöglichkeiten der Beschäftigten werden sich im Zuge solcher Reformprozesse deutlich verändern. Von einem Wandel der Arbeitsstrukturen profitieren in der Regel aber nicht alle Beschäftigten gleichermaßen. Modernisierungsprozesse in anderen Wirtschaftssektoren lassen erkennen, daß es hierbei Rationalisierungsgewinner- und verlierer gibt, differenziert nach Qualifikation, Geschlecht, Alter etc. Auch die Umstrukturierungen im öffentlichen Sektor – das zeigen ausländische Erfahrungen – im Zuge von „New Public Management“-Entwicklungen führen dazu, daß die dem bürokratischen Modell der Leistungsproduktion immanenten Verteilungsungerechtigkeiten durch neue ersetzt werden können. Denn im gegenwärtig vorherrschenden Reformmodell steht die Humanressourcenentwicklung im Zeichen einer kostenorientierten Produktivitätsstrategie und zielt nicht explizit auf eine grundlegende Humanisierung der Arbeitsstrukturen und -bedingungen im öffentlichen Sektor schlechthin.

Die Integrationschancen von Frauen in den Arbeitsmarkt haben mit dem Ausbau der Staatstätigkeit und der Zunahme relativ qualifizierter und sicherer Arbeitsplätze in den vergangenen Jahrzehnten nachweisbar zugenommen, und der öffentliche Sektor hat zugleich eine Vorrei-

terfunktion in Bezug auf Frauenförderung und die Herstellung von mehr Chancengleichheit. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den diesbezüglichen Potentialen im Zuge des Umbaus des bürokratischen Modells öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. Der angepeilte schlanke Staat und die 'lean administration' nach privatwirtschaftlichem Vorbild könnten ebenso für Attraktivitätssteigerung von Arbeitsplätzen, zu verbesserten Partizipations- und Aufstiegschancen führen wie zur Restauration der Geschlechterhierarchie durch Neuverteilung der Arbeit zugunsten der Männer.

Im folgenden soll gezeigt werden, daß die gegenwärtig dominierende Ausrichtung der Modernisierungsstrategie des öffentlichen Sektors keine zwangsläufige Entwicklungsrichtung für das Projekt der Gleichberechtigung vorschreibt. Der begonnene Reformprozeß beinhaltet gleichermaßen Chancen wie Risiken für alle Beschäftigten. Um die Risiken eines frauenpolitischen Rückschritts begrenzen und das Humanisierungs- und Demokratisierungspotential im Interesse von Frauen (und Männern) mitgestalten zu können, muß die Beteiligung der Beschäftigten und ihren Interessenvertretungen im gesamten Prozeß der Umstrukturierung sichergestellt werden.

Erwerbsansprüche der Beschäftigten

Im Zuge des Wertewandels sind die Ansprüche an die Qualität der Arbeit gestiegen. Interessante Aufgabenfelder, weitgehende Handlungsspielräume in der Arbeitseinteilung und -ausgestaltung, sinnhafte Kommunikations- und Kooperationsbezüge, berufliche Entwicklungsmöglichkeiten, eine weitgehende (technische) Entlastung von einförmigen Tätigkeiten und ein erhöhtes Maß an Zeitsouveränität spielen in der Erwerbsbevölkerung eine zunehmende Rolle. Auch im öffentlichen Dienst wurde schon in den 70er Jahren eine charakteristische Verschiebung im Berufsethos von Verwaltungsangehörigen vom „Staatsdiener zum Bürgeranwalt“ empirisch ermittelt (Mayntz 1978: 174), die dem Bedeutungszuwachs von Dienstleistungen und dem steigenden Angestelltenanteil zugeschrieben wurde. Ebenso wurde das Entstehen einer neuen Form der Leistungsbereitschaft beobachtet (Bosetzky/Heinrich 1982; Reiner mann 1988), in deren Rahmen dem Wunsch nach arbeitsinhalteichen Bezügen, ganzheitlichen und problemorientierten Anforderungen gegenüber instrumentellen Aspekten wie Status- und Einkommenszuwachs an Bedeutung zunimmt. Bevorzugt werden eher kleine, überschaubare, teamartig-professionelle Organisationsstrukturen mit Entscheidungsrechten aller MitarbeiterInnen. Solche Tendenzen wurden von den Interessenvertretungen der Beschäftigten bereits in den 80er Jahren aufgegriffen und mündeten in Forderungen nach veränderten Arbeitsstrukturen, neuen Formen der Mitbestimmung und Verantwortungsbeteiligung (Wulf-Mathies 1988).

Eine grundlegende Geschlechterdifferenz hinsichtlich der Erwerbsansprüche läßt sich heute nicht mehr rechtfertigen. Insbesondere die jüngeren Frauen erwarten „von der Arbeitsgesellschaft eine qualifizierte Ausbildung und die Realisierung der Qualifikationen im Beruf und von sich selbst eine lebenslange Verstetigung der Berufsausübung“ (Rabe-Kleberg 1987: 59). Genügsamkeit hinsichtlich formeller und substantieller Anerkennung ihrer beruflichen Leistungen oder eine geringere Berufsorientierung kann ihnen nicht länger unterstellt werden. Baethge/Oberbeck kamen dementsprechend schon Anfang der 80er Jahre zu dem Ergebnis, daß es für fast ebensoviele Frauen wie Männer in Büro und Verwaltung (71 Prozent vs. 84 Prozent) attraktiv wäre, „eine Position mit mehr Befugnissen und Verantwortung zu übernehmen“ (1986: 352), wobei die arbeitsinhaltliche Begründung bei Frauen, bei Männern dagegen die Macht- und materielle Orientierung stärker im Vordergrund stand.

Allerdings steht vergleichbaren Arbeitsansprüchen von Männern und Frauen die vergleichsweise viel größere Chancenlosigkeit der Frauen gegenüber, solche Ansprüche umsetzen zu können. Sie stellen daher zunehmend auch die geschlechtshierarchische Arbeitsteilung in Frage und lassen sich immer weniger mit unterbewerteten Zuarbeitsfunktionen und Sackgassenpositionen abfinden. Frauenbeauftragte kritisieren so im Zuge der Verwaltungsstrukturdebatte nicht nur Aspekte wie zentralistisch-hierarchische Strukturen und enge Regelorientierung, sondern auch die „androzentrierte Verwaltungskultur und die fehlende Beteiligung von betroffenen Personengruppen, vorzugsweise den weiblichen Beschäftigten intern und Bürgerinnen extern“ (BundesArbeitsGemeinschafts kommunaler Frauenbüros 1995). Die Verwaltungskultur sei auf männliche Verhaltensmuster ausgerichtet, die dort kultiviert und konserviert würden, getragen durch das Beamtentum; gerade die leitenden Beamten (höherer Dienst und Wahlbeamte) seien Männer, während ein Frauenzuwachs nur im „sachbearbeitenden Beamtentum“ zu verzeichnen sei (ebenda: 5).

Auch wenn hier keineswegs unterstellt werden soll, daß alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in gleicher Weise über eine ungenutzte Innovationsbereitschaft und Entwicklungsfähigkeit verfügen – schon deshalb nicht, weil diese innerhalb der bürokratischen Strukturen und Kulturen systematisch brachgelegt worden sind –, läßt sich aber eines mit hoher Plausibilität folgern: Solche sich zunehmend verändernden Arbeitsorientierungen und individuellen Erwartungen waren mit den tradierten, bürokratischen Arbeitsstrukturen im öffentlichen Sektor bisher nicht kompatibel. Forderungen und Ansprüche, die schon seit langem unter Humanisierungs-, Demokratisierungs- und Gleichstellungsaspekten geläufig sind, scheinen nunmehr mit den Zielen der Ökonomisierung und Professionalisierung des öffentlichen Sektors an Durchsetzbarkeit gewonnen zu haben. Die Ressource Personal kann den wichtigsten Engpaßfaktor darstellen; sie stellt aber auch das dominante Leistungspotential der öffentlichen Verwaltungen dar, das mit neuen Managementkonzepten umfassender zu entwickeln und besser zu nutzen ist (vgl. Budäus 1994).

Der Faktor "Personal" im Steuerungsmodell

Das neue Steuerungsleitbild der Reformakteure ist das im Marktwettbewerb stehende Dienstleistungsunternehmen. Für den Umbau des bürokratischen Modells der Dienstleistungsproduktion werden als Kernelemente eines neuen Steuerungssystems neben der Einführung einer konzernähnlichen Struktur mit Kontraktmanagement, der Einführung eines betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens und Controlling, neben einer Marktöffnungsstrategie und Einführung wettbewerbsähnlicher Elemente auch Maßnahmen eines neuen Personalmanagements und der internen Reorganisation der Arbeit genannt. Diese letzten beiden Elemente präzisiert Reichard (1994) folgendermaßen: das neue Steuerungsmodell "richtet alle Handlungen und Strukturen strikt auf den Bürger und dessen Bedürfnisse aus" ... "Eine Neugestaltung des Managements (wird) angestrebt, die einen starken Akzent auf Mitarbeiterqualifikation und kundenbezogene Qualität legt" (ebenda: 36 ff.). "Gefragt ist für das neue Konzept der eigenverantwortlich handelnde, in Ziel- und Ergebniskategorien denkende, leistungsorientierte Mitarbeiter." (ebenda: 65). Notwendig hierfür sind personalwirtschaftliche Aktivitäten wie

- "Rekrutierung und ggf. Ausbildung von Mitarbeitern, die von ihren Persönlichkeitsmerkmalen und ihrer Qualifikation her dem Bild des 'Public Managers' entsprechen (Eigenverantwortlichkeit, Effizienzbewußtsein, Bürgerorientierung, betriebswirtschaftliche Kenntnisse) ...
- Fortbildung der Mitarbeiter, die mit und in dem neuen Modell arbeiten wollen, insbesondere im Hinblick auf Managementfähigkeiten ...
- Tätigkeitsgestaltung für Mitarbeiter, die im neuen Modell – z. B. auf der mittleren Managementebene – Selbständigkeit und Eigenverantwortung entfalten sollen ... (z. B. durch Abbau einengender Ausführungsvorschriften, Delegation von Zeichnungsbefugnissen, motivierende Arbeitsgestaltung und Ausstattung.
- Leistungsorientierte Bezahlung als zusätzlicher Anreiz für diejenigen Mitarbeiter, die sich überdurchschnittlich im Rahmen der neuen Steuerung engagieren und Spitzenleistungen bringen" (ebenda:65 f.).

Der "Einführungserfolg des Modells (hängt) in starkem Maße vom Einbezug der Mitarbeiter und von deren Engagement für einen unternehmensähnlichen Verwaltungsstil ab" (ebenda: 64). "Die Erfahrung zeigt, daß es darauf ankommt, gleich zu Beginn der Einführung von Steuerungselementen die Energie der Mitarbeiter zu mobilisieren und sie davon zu überzeugen, daß sich ihr Engagement lohnt" (ebenda: 72). Ein solches Steuerungsmodell "wird sich auf Dauer nur dann in der deutschen Verwaltung einnisten können, wenn es gelingt, die damit verbundene Philosophie in die Köpfe der Politiker sowie der Verwaltungsmitarbeiter auf allen

Ebenen hineinzubringen. ... Der Wettbewerb reformfreudiger Kommunen um neuartige Steuerungsmodelle, wie er gegenwärtig stattfindet, kann diesen Kulturwandel beschleunigen" (ebenda: 86).

Zwar ist zunächst festzustellen, daß in dem Konzept, wie es auch die KGSt vertritt, die Grenzen arbeitsorganisatorischer, personal- und arbeitspolitischer Erneuerungsvorschläge eng gesteckt sind. Im Vordergrund stehen vor allem Führungskräfte, deren Managementfähigkeiten gestärkt und betriebswirtschaftliche Kenntnisse aufgebaut werden müssen. Motivationssteigerung verspricht man sich in erster Linie von monetären Anreizen; produktivitätssteigernde Effekte veränderter Arbeitsorganisation, die auf ganzheitlichere Arbeitsvollzüge, mehr Autonomie und Selbstgestaltungschancen sowie Abbau hierarchischer Kontrollen gerichtet ist, sind deutlich unterbelichtet. So sind z. B. Formen der Gruppenarbeit, innerhalb derer gemeinsam für die Leistungsergebnisse verantwortlich gezeichnet wird, nicht Gegenstand.

Nichtsdestoweniger bietet das Modell eine Reihe von Anknüpfungspunkten für die Entwicklung neuer Arbeitsstrukturen; mit der Betonung von Fort- und Weiterbildung, dem Ziel, Mobilität zu fördern, tradierte Beförderungsmotoren abzulösen und insgesamt einen Kulturwandel in Gang setzen zu wollen, werden zumindest Zeichen gesetzt, in welche Richtung weitergedacht und experimentiert werden muß. Auch aus Perspektive der gewandelten Arbeitsorientierungen und Ansprüche der Beschäftigten an berufliche Entwicklungschancen erscheint es daher durchaus auch als attraktives Szenario, die Krise als Chance für einen grundlegenden Umbau bürokratischer Apparate nicht nur hin zu effizienzorientierten Dienstleistungsunternehmen, sondern auch zur Gestaltung attraktiverer Arbeitsplätze und humanerer Arbeitsbedingungen zu nutzen.

Gilt dies nun für Frauen im öffentlichen Sektor – die immerhin 53 Prozent der kommunalen Beschäftigten ausmachen – gleichermaßen wie für Männer? Die kleine Unterlassungssünde des Autors legt da zwei unterschiedliche Interpretationsmöglichkeiten nahe: 'Frauen profitieren in gleicher Weise wie Männer von dem radikalen Kulturwandel' ist die eine; die andere könnte aber auch lauten: 'Frauen sind *nicht* die Trägerinnen des Modernisierungsprozesses, sondern die Verliererinnen des Neuen Steuerungsmodells.' Beide Interpretationen sind jedoch modifizierungsbedürftig.

Die Verteilung der Gewinne

Daß neue "Produktions"konzepte öffentlicher Dienstleistungen, gekennzeichnet durch mehr Autonomie, ganzheitliche Aufgabenzuschneide und teamförmige Arbeitsstrukturen, die Eigeninitiative fördern und Lernanreize bieten ebenso im Interesse vieler Mitarbeiterinnen wie auch vieler Mitarbeiter liegen, ist oben dargestellt worden. Daß aber beide Geschlechter gleicher-

maßen von entsprechenden Restrukturierungsmaßnahmen quasi automatisch profitieren, muß als wenig wahrscheinlich angenommen werden. Denn Frauen konzentrieren sich – wie in anderen Sektoren auch – auf einige "frauentypische" Berufsfelder wie Sozialarbeit, Bildungs- und Gesundheitsdienstberufe, Reinigungstätigkeiten und Büroarbeit – über 60 Prozent der weiblichen Angestelltenpositionen sind im Büro angesiedelt (Schmid 1991). Und Frauen sind nach wie vor in den höheren Statusgruppen deutlich unterrepräsentiert (nur 26 Prozent aller Beamten sind Frauen; im höheren Dienst macht ihr Anteil gerade noch 12 Prozent aus). Bisherige Erfahrungen mit grundlegenden Rationalisierungsprozessen in verschiedenen Sektoren zeigen (für den Bürosektor z. B. vgl. Baethge/Oberbeck 1986; Oppen 1989), daß die Beschäftigten in den eher peripheren Bereichen und auf den unteren Einkommens- und Statusgruppen die VerliererInnen waren: ihre Arbeitsplätze waren von der Sanierung ausgenommen oder sie wurden wegrationalisiert. Veränderte Arbeitsformen und neue und zukunftssträchtige Arbeitsfelder wie markt- und klientenbezogene Fachaufgaben wurden dagegen in den männlich dominierten Kernbereichen angelagert. Tendenzen zur Zementierung oder gar Verschärfung der geschlechtshierarchischen Arbeitsteilung ließen sich dabei auf die zuungunsten der Frauen ausfallenden Machtasymmetrie im Rahmen von Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen über die zukünftige Gestaltung der Arbeit zurückführen.

Ebensowenig realistisch ist die Befürchtung, daß die Frauen schlechthin – und nur die Frauen – die Verliererinnen des forcierten Prozesses der "Mikroökonomisierung" des öffentlichen Sektors sind. Verlieren könnten all jene Beschäftigten, deren Arbeitsplätze der "Reduzierung der Leistungstiefe" zum Opfer fallen, sei es durch Privatisierung, 'Contracting-out' oder durch Devolution, die "Rückverlagerung" von Aufgaben in die Gesellschaft. Mit der Konzentration auf das "Kerngeschäft" können ebenso typische Fraueneinsatzbereiche, Männerdomänen wie auch nicht geschlechtstypisierte Aufgabenfelder aus der öffentlichen Eigenregie entlassen werden. Unter den Arbeitslosen und Frührentnern, die die einzelwirtschaftliche Effizienzorientierung produziert, unter den Ausbildungsplatzsuchenden, Leistungsgeminderten und anderen Problemgruppen des Arbeitsmarktes, für die bisher öffentliche Arbeitgeber eine spezifische, politisch motivierte Integrationsfunktion übernommen haben, werden daher Männer und Frauen sein. Und umgekehrt ist zu vermuten, daß auch nicht nur Männer von der Aufwertung spezifischer, z. B. managerieller Funktionen und dem Ausbau von Aufgabengebieten, wie z. B. Controlling, profitieren werden. Frauen werden sich die erkämpften Positionen und Entwicklungschancen, unterstützt durch Gleichstellungsstellen und -regularien, nicht mehr einfach streitig machen lassen.

Festzustellen ist aber, daß die Konstrukteure und Promotoren neuer Modelle der schlanken Verwaltung gerne verschweigen, daß es auch Verliererinnen und Verlierer geben wird (und schon gibt). Ihre Konzepte erstrecken sich in der Regel nicht auf die Lösung der gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Folgeprobleme des einzelbetrieblichen Rationalitätsmodells

wie Arbeitslosigkeit oder Frühverrentung. Und ihre vorgeschlagenen Maßnahmen suggerieren Geschlechterneutralität, die sie nicht haben können, weil sie bestehende Ungleichheit und strukturelle Diskriminierung nicht explizit zum Ausgangspunkt und deren Veränderung zum Ziel machen.

Über die tatsächlichen Auswirkungen der Modernisierungsbestrebungen der öffentlichen Hände auf quantitative und qualitative Beschäftigungsaussichten liegen bisher keine systematischen, vergleichenden Untersuchungen vor; noch viel weniger über die Möglichkeiten und Grenzen der Verwirklichung von mehr Chancengleichheit im Zuge des Umbaus. Viele Forderungen werden zudem bislang lediglich normativ erhoben und noch nicht in die Praxis umgesetzt; behauptete positive Effekte sind bisher eher spekulativ. Dies ist in besonderem Maße in Deutschland der Fall, wo mit neuen Steuerungskonzepten erst seit wenigen Jahren experimentiert wird und nur vereinzelte empirische Befunde vorliegen (Reichard 1995). Im folgenden soll daher zur Abschätzung von Risiken wie von Chancen der Beschäftigungsperspektiven von Frauen auch auf Entwicklungstendenzen im europäischen Ausland zurückgegriffen werden, wo mit dem Umbau öffentlicher Verwaltungen unter der Bezeichnung "New Public Management" schon zu Anfang der 80er Jahre begonnen wurde.

Risiken der Verschlankung

Ein generalisierbares Ergebnis auf Basis vorliegender Erfahrungen scheint allerdings zu sein, daß die quantitative Integrationsfunktion des öffentlichen Sektors für die Frauenerwerbsbeteiligung der Vergangenheit angehört. Noch Mitte der 80er Jahre hatte das Prognos-Institut bis ins nächste Jahrtausend Arbeitsplatzzuwächse im öffentlichen Sektor prognostiziert. Demgegenüber erfolgt gegenwärtig in fast allen entwickelten Ländern eine dramatische Reduzierung des Personals im öffentlichen Dienst, die durch eine Doppelbewegung verursacht ist. Es findet eine Verschiebung der Beschäftigung zugunsten des privaten Sektors statt, und durch binnenorganisatorische Rationalisierungsprozesse geht ein erheblicher Anteil an Arbeitsplätzen innerhalb öffentlicher Einrichtungen verloren, zumeist ja explizites Ziel der Reformprozesse. Die berufliche Segregation, die überproportionale Verteilung der weiblichen Beschäftigten auf typische Frauenberufe und ihre Unterrepräsentanz in zukunftssträchtigen Positionen und Tätigkeitsfeldern kann zu einer Konzentration der Rationalisierungsverliererinnen auf der Seite der Frauen führen.

Der Abbau von hierarchischer Arbeitsteilung wird als eines der positiven Elemente der Verwaltungsmodernisierung propagiert. Gegenwärtig läßt sich feststellen, daß Frauen in unteren und mittleren Managementbereichen des öffentlichen Sektors im Gegensatz zur Privatwirtschaft durchaus stärker vertreten sind, nicht zuletzt bewirkt durch die Gleichstellungspolitik: ihr Beförderungsanteil ist höher als ihr Anteil an den Beschäftigten (Schmid 1991). Und dies,

obwohl immer noch starre Laufbahnsysteme und frauentypische Benachteiligungen in der Folge von Erwerbsunterbrechungen oder Teilzeitarbeit gegeben sind. In verschiedener Hinsicht kann die Aufwärtsmobilität durch den Reformprozeß behindert werden. Einerseits betrifft der Hierarchieabbau bekanntermaßen gerade die unteren Managementpositionen, die im Zuge der Einführung teilautonomer Arbeitsgruppen überflüssig werden. Andererseits wird – das zeigen Erfahrungen in anderen Ländern – im Zuge der Effizienzorientierung ein "Worcoholic-Macho-Ethos" gefördert, dem sich Frauen nicht anschließen wollen. Das marktorientierte Management setzt auf Leistungsanforderungen und Kompetenzprofile, die an dem stereotypisierten männlichen Arbeitsvermögen ansetzen. Wichtig für die Zuerkennung beruflicher Entwicklungschancen wird zunehmend auch im öffentlichen Sektor die Rundumverfügbarkeit, die Leistungsbereitschaft über die Grenzen der Normalarbeitszeit hinaus. Es besteht somit deutlich die Gefahr, daß die Geschlechterhierarchie eine Verschärfung erfährt.

Die Einkommensentwicklung ist im öffentlichen Sektor bekanntermaßen hinter derjenigen in der Privatwirtschaft zurückgeblieben. Allerdings ist die einkommensmäßige Benachteiligung von Frauen gegenüber Männern weniger scharf. Es gibt jedoch Hinweise dafür, daß z. B. mit der Abkehr von der "solidarischen" hin zu einer mehr wettbewerbsorientierten Lohnpolitik in Schweden diese Differenz stärker zu Lasten von Frauen verschoben wurde. Dort sind ArbeitnehmerInnen, deren Qualifikationen im privaten Sektor stark nachgefragt wird, zum Erhalt einer Marktzulage in den öffentlichen Verwaltungen berechtigt. Faktisch gehen die meisten dieser Zulagen jedoch an Männer, so daß hier bereits von "Männerzulagen" gesprochen wird (Schmid 1991). Zu ähnlichen Resultaten könnte eine Leistungspolitik führen, bei der Zulagen und Höhergruppierungen für solche Beschäftigten vorgesehen sind, die dauerhaft Mehrarbeit aufgrund von Stellenstreichungen und Nichtbesetzungen zu übernehmen bereit sind (Grandke u. a. 1993). Insoweit das damit vorgegebene Arbeitsvolumen nicht im Rahmen der üblichen Arbeitszeit bewältigt werden kann, sind Frauen (und Männer) mit Familienaufgaben systematisch ausgeschlossen von solchen "Sanierungsgratifikationen". Feststellen läßt sich auch, daß in spezifischen Arbeitsbereichen (wie z. B. Reinigung) Lohnabsenkungen im Zuge des Wettbewerbs mit privaten Leistungsanbietern bzw. durch Privatisierung erfolgen. Insoweit besteht also die Gefahr, daß sich die Einkommensschere zu Lasten frauentypischer Positionen weiter aufzut.

Schutz vor Arbeitsplatzverlust und Abgruppierung als vormals attraktive Merkmale öffentlicher Arbeitgeber zeigen eindeutige Konvergenzen hin zu Entwicklungen, wie wir sie aus dem privatwirtschaftlichen Sektor kennen. In der zukünftigen marktorientierten "Unternehmensverfassung" öffentlicher Einrichtungen ist auch mit einer "Normalisierung" des öffentlichen Arbeitsmarktes zu rechnen. In Schweden etwa führte die "Verschlankung" des Staates im Rahmen von Schließungen, Fusionierungen oder Verkleinerungen von Einrichtungen nach Berichten zu einer Angleichung des Entlassungsrisikos an dasjenige der Industriearbeiter.

Personalreduzierungen durch Sozialplanlösungen sind auch hierzulande inzwischen keine Neuheit mehr. Bekannt ist, daß von Abfindungsangeboten ein starker moralischer Druck insbesondere auf diejenigen Beschäftigten mit sogenannten "Alternativrollen" ausgeht, neben den älteren Beschäftigten insbesondere auch die sogenannten Zuverdienerinnen. Weiter lassen sich einzelne Beispiele dafür anführen, daß krankheitsbedingte Kündigungen im öffentlichen Sektor kein Fremdwort mehr darstellen. In Teilbereichen ist es auch öffentlichen Arbeitgebern offensichtlich aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr zumutbar, Beschäftigte mit hohen Krankheitsausfällen und unklarer Gesundheitsperspektive "auf der Lohnliste mitzuführen". Die Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen im Zuge von Privatisierung und Auftragsvergabe bedarf eigentlich keiner Erwähnung. Die Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse, der Wegfall spezifischer Sozialleistungen, die Zunahme befristeter oder leicht kündbarer Verträge nicht nur im Reinigungssektor, sondern auch bei sozialen Dienstleistungen (z. B. in der Pflege) sind Aspekte hiervon (Walsh 1993).

Chancen des Umbaus

In der gegenwärtigen Umbruchphase, unter gestiegenem Innovationsdruck, können Frauen durchaus auch neue Machtressourcen im Zugang zu Entscheidungsfunktionen gewinnen. Denn eingespielte Aushandlungsformen, eingefahrene Denkschemata, von Männern dominierte Seilschaften und von ihnen geprägte Machtspiele und Spielregeln haben nicht mehr unhinterfragt Bestand, da sie Teil der innovationsfeindlichen und ineffizienten Strukturen und Kulturen sind. Die bisherige Außenseiterrolle von Frauen im Zusammenwirken mit sozialisationsbedingten oder ihnen zugeschriebenen Fähigkeiten wie Kontextbewußtsein oder soziale Kompetenz macht sie potentiell zu interessanten Bündnispartnerinnen für die Initiatoren und Promotoren von Modernisierungsbestrebungen innerhalb der politisch-administrativen Spitze. Einige empirische Beispiele zeigen, daß Frauen unter den "change agents" stärker vertreten sind als in der traditionellen Führungsriege und sich in solchen Teams zuweilen auch für die Übernahme leitender Positionen qualifizieren konnten.

Überhaupt läßt sich vielfach beobachten, daß der Reformprozeß neue Aufstiegswege "neben der Linie" eröffnet. Die Einsetzung von Steuerungsgremien und die Einführung von Projektstrukturen, Arbeitsgruppen und Qualitätszirkeln eröffnen Lernchancen und die Entwicklung von extrafunktionalen Fähigkeiten, die zunehmend auch als Kriterien in die Leistungsbewertung und Personalbeurteilung eingehen. ModeratorInnen, MultiplikatorInnen oder QualitätsexpertInnen weisen beim Vorliegen der sonstigen formalen Bedingungen besonders günstige Voraussetzungen für die Übertragung höherwertiger Aufgaben auf.

Nicht nur arbeitsplatzbezogene Partizipationsformen, sondern insgesamt die personellen und organisatorischen Maßnahmen zu einer breiteren Entwicklung und Nutzung der "Humanres-

sourcen" aus Perspektive der Produktivitätssteigerung haben zugleich emanzipatorische Potentiale. Die Auswertung einer Reihe von Fallbeispielen (Gustafsson 1991; von Otter 1993) verweist auf eine Entwicklungsrichtung, die das Ende der bürokratischen Arbeitsteilung bedeuten kann. Breiterer Aufgabenzuschnitt, Qualifizierungsprogramme, die Einführung von "self managed teams" (in so unterschiedlichen Bereichen wie Pflege, Gebäudereinigung und Kernverwaltung), Selbstverantwortung für Arbeitszeit- und Dienstpläne, Erweiterung von Entscheidungsautonomie und die Rotation von Aufgaben sind relevante Aspekte hiervon. In vielen Fällen sind deutliche Anzeichen von höherer Arbeitszufriedenheit wahrzunehmen, die sich u. a. auch in sinkenden Krankheitszeiten und Fluktuationsraten niederschlagen. Die breitere Entwicklung des Arbeitsvermögens und die Angleichung der Anforderungsprofile im öffentlichen Sektor an Bedingungen, wie sie in Teilbereichen der Privatwirtschaft bestehen, eröffnet den Beschäftigten zudem erweiterte Mobilitätschancen intern über Fachabteilungsgrenzen hinweg und auch auf dem externen Arbeitsmarkt.

Eine strategische Umorientierung der Verwaltung von der Binnen- auf die Kundenperspektive, ein Kulturwandel von der Absicherungs- und Abschottungskultur hin zur Dienstleistungskultur erfordert eine Neudefinition der gesellschaftlichen Bedarfe und neue Prioritätensetzungen. Hierfür sind nicht nur neue Qualifikationen nötig, sondern auch eine Umwertung bestehender und eine Neubewertung vorher "unsichtbarer" Qualifikationen. Beratungs-, Verhandlungs- und Konfliktlösungskompetenz für die Neugestaltung der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Außenwelt bzw. Kunden sind Beispiele hierfür. Mit dem Bedeutungszuwachs spezifischer Funktionen oder auch ganzer Aufgabenbereiche mit der Entwicklung neuer Leitbilder des "Konzerns Stadt" wird so auch Gratifizierungsdruck erzeugt. Entsprechende Leistungszulagen (und in einem dänischen Fallbeispiel sogar die generelle Höhergruppierung von Beschäftigten im sozialen Bereich der Kinder- und Altenbetreuung) sind keine Einzelfälle mehr.

Inwieweit allerdings mit neuen Steuerungsmodellen oder anderen Konzepten der "schlanken Verwaltung" eine Humanisierung und Attraktivitätssteigerung der Arbeit im öffentlichen Sektor auch erreicht wird, hängt von drei Faktoren ab:

- Prioritätensetzung in den Reformzielen: Balancierung von Demokratisierung/Humanisierung und Effizienzsteigerung/Kostensenkung;
- Kombination von Reformmaßnahmen: Balancierung von Wettbewerbselementen und betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten einerseits und konsequenter binnenorganisatorischer Modernisierung durch Organisations- und Personalentwicklung andererseits;
- Implementationsstrategie: Balancierung von "Top-down"-Elementen mit "Bottom-up"-Strategien unter breiter Einbeziehung der Beschäftigten.

Denn bislang zeigt sich im internationalen Vergleich ebenso wie in nationaler Perspektive, daß unter den Bausteinen der dominierenden Reformmodelle die zwar als unverzichtbar deklarierten Elemente einer neuen Personalpolitik, innovativer Arbeitsformen sowie der umfassenden Beteiligung der Beschäftigten in der Praxis häufig vernachlässigt werden. Aber ohne das „Fundament“, bestehend aus „leistungsbereiten und -fähigen Mitarbeitern und ohne passende personalwirtschaftliche Instrumente zu ihrer Entwicklung bricht die ganze Steuerungskonstruktion zusammen“ (Reichard 1994: 37).

Eine einseitig personalkostenorientierte Rationalisierungsstrategie (Pollit 1990) durch Einführung von Wettbewerb, "top-down" verordnet und ohne Modernisierung der Arbeitsstrukturen, kann zu administrativem Neotaylorismus führen, bei dem Demoralisierung überwiegt. Aber selbst wenn eine Verbesserung der Qualität der Arbeit mit dem Umbau der Verwaltungsapparate erreicht wird, kommt diese nicht automatisch Frauen gleichermaßen wie Männern zugute; die bisher erreichten Ziele müssen stabilisiert werden, um einen 'backlash' zu verhindern, und neue Prioritätensetzungen für die Herstellung von mehr Chancengleichheit müssen entwickelt werden.

Gleichstellungspolitik im Reformprozeß

In der politischen und wissenschaftlichen Debatte um Gleichstellungsperspektiven unter neuen Steuerungsbedingungen werden unterschiedliche Positionen vorgetragen.

Protagonistinnen sehen in Neuen Steuerungsmodellen erweiterte Potentiale für die Herstellung von mehr Chancengleichheit von Frauen und Männern durch die Ablösung des dem Militär nachgebildeten und männlichen Interessen und Lebenserfahrungen entsprechenden, zentralistischen Verwaltungssystems, nach dem Motto "besser Markt als Männerbund" (Holland-Cunz 1994: 14). Sie befinden, daß Frauenpolitik unter den gegenwärtigen Bedingungen in die Auseinandersetzung um die Verteilung von Ressourcen, um gesellschaftliche Wertigkeiten und deren finanzielle Entsprechung gezwungen wird. Sie habe damit die Chance, "sich aus ihrer Randständigkeit herauszuarbeiten, in der sie in Zeiten der Prosperität ... existieren durfte" (Krauß-Pötz 1993: 28). So seien zwar ein Teil der frauenpolitischen Ziele wie die Erhöhung des Frauenanteils durch Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen jenseits von Umstrukturierungsprozessen gefährdet; Ziele der Mitwirkung bei Strukturveränderungen aber erfahren erstmals eine realistische Chance (ebenda). Dabei kann Frauenpolitik gestaltend auf die Definition dessen, was öffentliche Aufgabe ist und wie sie zu erledigen sei, Einfluß nehmen. Und sie kann die patriarchale bürokratische, hierarchische Verwaltungsstruktur in Frage stellen im Zuge der Neubewertung von Frauenarbeit im Vergleich zu Männerarbeit und der Verbesserung der von der Männerbürokratie vernachlässigten Arbeitsbedingungen in Frauenberufen (ebenda: 27).

Skeptikerinnen dagegen stellen die Angemessenheit des Neuen Steuerungsmodells unter Bezugnahme auf die Strukturdivergenz zwischen öffentlichem und privatem Sektor grundlegend in Frage. Im Unterschied zum privaten Sektor habe der öffentliche eine Vielzahl von Referenzsystemen zu berücksichtigen, so daß von der geforderten Zielklarheit und -konsistenz mit durchstrukturierten Ziel/Mittel-Hierarchien nicht ausgegangen werden kann. Sie bewerten das Neue Steuerungsmodell als zu starr und geradezu innovationshemmend und verweisen auf die erheblichen Transaktionskosten einer permanenten Anpassung der Zielvorgaben an sich verändernde Bedingungen, die neue Bürokratisierungstendenzen nach sich zögen (Niesyto 1994). Aus politiktheoretischer Perspektive wird zudem auf die systematische Unvereinbarkeit einer "staatlichen Logik der Konfliktvermittlung, einer marktförmigen Logik von Kostenminimierung und Effizienzsteigerung und einer politischen Logik demokratischer Öffentlichkeit und ziviler Gesellschaft" (Holland-Cunz 1994: 11) hingewiesen. Die griffige Formel: Entbürokratisierung = 'lean administration' = Demokratie stimme jedenfalls nicht. Frauengleichstellung sei kein kommerzielles, sondern ein soziales Gut, das unter verwaltungsreformierten Bedingungen schwer quantifizierbar und qualifizierbar ist und in Marktkategorien nicht gemessen werden kann und darf. Wozu dies anderenfalls führen kann, zeigt das Beispiel des Hessischen Städtetages. Unter Nachweis der Belastung der Haushalte durch die Frauenförderung und mit dem Argument der Finanzhoheit und Selbstverwaltung der Kommune will er aus dem Geltungsbereich des Gleichberechtigungsgesetzes herausgenommen werden (Krauß-Pötz 1993). In der Konsequenz dieser Argumente ergibt sich als Handlungsstrategie mißtrauische Distanz gegenüber der Marktrhetorik und den Versprechen der Modernisierer; gegen die großen Worte sei eine langfristige Reformstrategie "von unten" zu setzen, und zwar als "joint venture" mit den Betroffenen bzw. Bürgerinnen.

Bei aller Unterschiedlichkeit der Positionen besteht aber Konsens darüber, daß Frauen und ihre Interessenvertreterinnen sich einmischen müssen. Unter den Bedingungen der Reduzierung der Leistungstiefe und des Stellenabbaus muß eine Schwerpunktverlagerung von der quantitativ ausgerichteten Frauenförderung zur Beteiligung an den Umstrukturierungsprozessen erfolgen. Gleichstellung muß dabei von Beginn an als explizites Reformziel verankert und die Einbeziehung der Gleichstellungsstellen und Frauenbeauftragten vereinbart werden. Insofern Maßnahmen und Instrumente der Organisations- und Personalentwicklung nicht geschlechtsneutral sind, ist eine Mitwirkung in allen Fragen des Neuzuschnitts von Aufgaben und Kompetenzbereichen, der erforderlichen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, der Entwicklung von Leistungs- und Beurteilungskriterien sowie von beruflichen Entwicklungspfaden und der Neugestaltung von Arbeitszeitsystemen notwendig. Da Gleichstellungsstellen allein mit diesen vielfältigen Anforderungen überlastet wären, müssen die organisatorisch-prozessualen Voraussetzungen hierfür geschaffen bzw. genutzt werden: Eine partizipative Infrastruktur ist mit anteiliger Frauenbesetzung zu bilden (Steuerungsgruppen, Projekte, Zirkel etc.); in der Gestaltung der Beteiligungsprozesse müssen Frauenbelange berücksichtigt

werden (Zeitstruktur, Entlastung von Mehrarbeit) und es müssen Qualifizierungsmaßnahmen zum Thema Gleichstellung für die Prozeßbeteiligten entwickelt werden. Dies erst gewährleistet, daß die Beschäftigungsverluste nicht systematisch zu Lasten der Frauen verteilt werden und die Gewinne bezüglich attraktiveren Arbeitsstrukturen und beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten Frauen wie Männern gleichermaßen zugute kommen.

Literatur

- Baethge, M. / Oberbeck, H. (1986): Zukunft der Angestellten, Frankfurt a. M. / New York
- Bosetzky, H. / Heinrich, P. (1982): Mensch und bürokratische Organisation. In: Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Sonderheit 13
- Budäus, D. (1994): Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Berlin
- Grandke, G. u. a. (1993): Schlanke Verwaltung für fettes Stadtsäckel. Das Sanierungskonzept der Stadt Offenbach. In: Der Städtetag, Heft 4/1993
- Grimmer, K. (1990): Dienstleistungsfunktion öffentlicher Verwaltungen und die Verwendung von Informationstechnik. In: Die Verwaltung, Heft 1
- Gustafsson, L. (1991): Marketising Public Services – Transitions for Politicians, Clients and Staff. A discussion paper prepared for: Work Life in Transition (unv. Ms.). Stockholm
- Holland-Cunz, B. (1994): Frauenpolitik im schlanken Staat. Vortrag auf der Bundeskonferenz der kommunalen Frauenbüros vom 25. – 28. September 1994 (unv. Ms.).
- Krauß-Pötz, R. (1993): Vom Vater Staat zum "Unternehmen Stadt". Die Feminisierung des politischen Systems unter neuen Strukturbedingungen. In: Kommune, Heft 7
- Mayntz, R. (1978): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg/Karlsruhe
- Mayntz, R. / Schumacher-Wolf, C. (1985): Verwaltungspolitische Strategien technischer Innovationen. In: Ellwein, Th. / Hesse, J. J. (Hg.): Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik. Baden-Baden
- Niesyto, A. (1994): Verwaltungsreform – eine Chance für Frauen? unv. Ms.
- Oppen, M. (1989): Zukunft der Büroarbeit – Frauen mit Zukunft?: WZB discussion paper FS II 89-204. Berlin
- Otter, C. von (1994): Reform Strategies in the Swedish Public Sector. In: Naschold / Pröhl (Hg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Gütersloh.
- Pollit, C. (1990): Managerialism and the Public Services – The Anglo-American Experience. Cambridge
- Rabe-Kleberg, U. (1987): Frauenberufe – Zur Segmentierung der Berufswelt. Theorie und Praxis der Frauenforschung Band 6. Bielefeld

- Reichard, C. (1994): Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin
- Reichard, C. (1995): Die „New Public Management“-Debatte im internationalen Kontext. In: Reichard, C. / Wollmann, H. (Hg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub. Basel/Stuttgart
- Reinermann, H. (1988): Vor einer ‘Verwaltungsreform’? Informationstechnisch motivierte Ziele und Systemkonzepte’ der Verwaltungspolitik. In: Reinermann, H. u a. (Hg.): Neue Informationstechniken – Neue Verwaltungsstrukturen? Heidelberg
- Schmid, G. (1991): Die Frauen und der Staat. Beschäftigungspolitische Gleichstellung im öffentlichen Sektor aus internationaler Perspektive. WZB discussion paper FS I 91-12. Berlin
- Walsh, K. (1993): Competition and Contracts in Government: The British Case. Unv. Ms.: Report for the Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
- Wulf-Mathies, M. (1988): Fortschritt durch Wandel. In: Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hg.): Zukunft des öffentlichen Dienstes. Frankfurt a. M.