

Oppen, Maria

**Article — Digitized Version**

## Modernisierung als Privatisierung: Folgen für den öffentlichen Sektor und die Frauen im Westen

Das Argument: Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Oppen, Maria (1994) : Modernisierung als Privatisierung: Folgen für den öffentlichen Sektor und die Frauen im Westen, Das Argument: Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften, ISSN 0004-1157, Argument-Verlag, Berlin, Vol. 36, Iss. 204, pp. 185-198

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/123012>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Bibliothek und wissenschaftliche Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)  
Library and Scientific Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Maria Oppen

## Modernisierung als Privatisierung

### Folgen für den öffentlichen Sektor und die Frauen im Westen

Die Tertiärisierung der Wirtschaftsstruktur hat in den meisten hochentwickelten Ländern erheblich zur Integration von Frauen in die Erwerbsarbeit beigetragen. Dem Staat als Arbeitgeber und Unternehmer kam hierbei eine wichtige Rolle zu – wenn auch in unterschiedlichem Maße. Die Expansion staatlicher Aufgaben und die Ausdifferenzierung öffentlicher Dienstleistungen schlug sich in einer deutlichen Zunahme der Beschäftigung im öffentlichen Sektor nieder, von der in den meisten Ländern Frauen überproportional profitiert haben. In der Bundesrepublik hat sich die Zahl der im öffentlichen Dienst beschäftigten Personen von 3 Millionen im Jahr 1960 auf 4,6 Millionen im Jahr 1989 erhöht. An diesem Zuwachs waren die Frauen mit knapp zwei Dritteln beteiligt (Breidenstein 1988). Entsprechend erhöhte sich ihr Anteil im öffentlichen Dienst im angegebenen Zeitraum kontinuierlich von 28 auf 41 Prozent.

Dabei hat der Ausbau des Sozialstaates nach sozialdemokratisch inspiriertem Leitbild der Wohlfahrtssteigerung die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt in spezifischer Weise tangiert. Durch den Ausbau insbesondere der personenbezogenen Dienstleistungen in familien-, gesundheits- und bildungspolitischen Bereichen ist einerseits das Volumen an attraktiven, professionellen und semiprofessionellen Arbeitsplätzen erheblich erweitert worden. Andererseits sind Frauen durch die Vergesellschaftung vor allem von Kinderbetreuung und Pflegeleistungen von zuvor unbezahlter Dienstleistungsarbeit in und für die Familie entlastet worden, was einem Teil von ihnen die Aufnahme und Verstetigung der Erwerbsarbeit im Lebensverlauf überhaupt erst ermöglichte.

Die Phase der expansiven Sozialpolitik wurde mit der Krise Mitte der siebziger Jahre abgelöst durch eine Konsolidierungsstrategie. Ausgabenbegrenzungen durch Leistungsabbau, Beschränkung der leistungsberechtigten Personenkreise und des Leistungsspektrums sowie Kostenbeteiligung waren Instrumente hierzu. An den Grundprinzipien sozialer Sicherung und staatlicher Aufgabenwahrnehmung wurde aber im wesentlichen festgehalten. Die staatliche Sparpolitik hatte allerdings eine Verlangsamung des Beschäftigungszuwachses im öffentlichen Dienst zur Folge, der nur noch im Bereich der Teilzeitbeschäftigung stattfand.

Gegenwärtig geht es – vor dem Hintergrund extrem verengter Verteilungsspielräume – nicht mehr nur um eine Beschränkung staatlicher Leistungsprogramme und um Kürzungen der Sozialleistungen. Vielmehr lassen sich auf breiter Ebene eine Reihe von Reformmaßnahmen in bezug auf die Erstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen beobachten, die im Kern darauf gerichtet sind, die »Produktions«-Strukturen zu erneuern und die Rolle des Staates in der Ökonomie nach dem angelsächsischen Vorbild des »New Public Management« zurückzuschneiden. Es geht hierbei um die Neudefinition unmittelbar staatlicher Funktionen und Aufgabenbereiche, um den umfassenden Neuzuschnitt der

Arbeitsteilung und Koordinierung zwischen privatem und öffentlichem Sektor. Neben der direkten Privatisierung zielen Restrukturierungsprozesse auf die Verringerung der »Leistungstiefe« des Staates durch die Fremdvergabe der Leistungserstellung und grundlegende Reorganisationsmaßnahmen auch der öffentlichen Leistungs-»Produktion«. Mit der Einführung wettbewerblicher Strukturen und Anreize ist auch hierzulande ein Entwicklungspfad zur Transformation der politisch administrativen Hierarchie in ein marktähnliches Netzwerk von vertikal und horizontal koordinierten Organisationen öffentlicher, halböffentlicher und privater Form eingeschlagen worden.

Jenseits der sehr grundlegenden Fragen etwa nach den neuen Steuerungsproblemen des Staates oder den sozialpolitischen Verteilungseffekten dieses Prozesses geht es im folgenden um die Frage, inwieweit die gegenwärtig verfolgte Strategie der Modernisierung des öffentlichen Sektors zu einem Wandel der Arbeits- und Arbeitsmarktstrukturen auch von Frauen beiträgt. Wenn die These richtig ist, daß mit dem Ausbau der Staatstätigkeit und der Zunahme relativ qualifizierter und sicherer Arbeitsplätze die Integrationschancen von Frauen in den Arbeitsmarkt deutlich zugenommen haben und der öffentliche Sektor zugleich eine Vorreiterfunktion in bezug auf die Frauenförderung und die Herstellung von mehr Chancengleichheit hatte, so stellt sich die Frage nach den diesbezüglichen Potentialen im Zuge der Neubalancierung von traditionellen Konstruktionsprinzipien öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. Der angepeilte »schlanke« Staat und die »lean administration« nach privatwirtschaftlichem Vorbild könnte unter bestimmten Voraussetzungen ebenso zur Attraktivitätssteigerung der betreffenden Arbeitsplätze, zu verbesserten Partizipations- und Aufstiegschancen für Frauen führen wie auch zur Restauration der Geschlechterhierarchie durch Neuverteilung der Arbeit zugunsten der Männer im Zuge des Rationalisierungsprozesses. Insbesondere auf Basis ausländischer Erfahrungen, deren Konzepte erst neuerdings in Deutschland rezipiert und erprobt werden, sollen hierzu einige Überlegungen angestellt werden.

### Reformerfordernisse

Die Diskussion über Reformen des öffentlichen Sektors ist in Deutschland nicht neu. Neu ist die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs und die Einmütigkeit, mit der Umstrukturierungserfordernisse von den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen inzwischen anerkannt werden. Im Interesse von Klienten, Beschäftigten und Steuerzahlern müssen öffentliche Aufgaben kostengünstiger, zugleich aber qualitativ hochwertiger und effektiver ausgeführt werden – so die weithin geteilte Auffassung. Inzwischen wird die Modernisierung für den öffentlichen Sektor selbst zunehmend zur Überlebensfrage in Teilbereichen, etwa angesichts des Privatisierungsdruckes im Zuge von EU-Integration und wirtschaftlicher Globalisierung; mangelhafte Leistungsfähigkeit und geringe Effizienz trotz hoher staatlicher Aufwendungen werden darüber hinaus als Standortnachteile für die deutsche Wirtschaft thematisiert (Bundesminister für Wirtschaft 1993). Mit dem Staat ist offensichtlich kaum mehr »Staat zu machen«, hierzulande noch weniger als in anderen hochentwickelten Industrieländern, folgt man der

Einschätzung von Experten, die der deutschen Verwaltung einen im internationalen Vergleich besonders ausgeprägten »Rationalisierungsrückstand« attestieren (Naschold 1993).

Basale Reformfordernisse sind in der Bundesrepublik Deutschland insbesondere in der reformfreudigen Phase seit Ende der sechziger Jahre konstatiert worden, umfassendere Lösungsentwürfe aber bereits im Ansatz »versandet« oder in der Durchführung mehr oder weniger gescheitert (z.B. Dienstrechts- und Haushaltsreform, funktionale und Gebietsreform, Rechts- und Vereinfachung oder Entbürokratisierungsstrategien). Auch damals aufgestellte Forderungen nach mehr Bürgernähe, Transparenz und Dienstleistungsqualität sind eher in vordergründige Maßnahmen wie veränderte Öffnungszeiten, freundlichere Umgangsformen oder durchschaubarere Zuständigkeiten gemündet, als daß die gesamte Leistungserstellung klienten- und dienstleistungsadäquat neu zentriert worden wäre. Ebenso wenig ist es im Zuge des verstärkten Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechniken in den achtziger Jahren gelungen, breit angelegte Prozesse der »systemischen Rationalisierung« (Baethge/Oberbeck 1986) der integrierten Umgestaltung von Arbeitsmitteln, -organisation und -prozessen sowie der Beziehungen zu Umwelt bzw. Klienten in Gang zu setzen. Innovationspotentiale, die über die Automatisierung und technische Unterstützung im Rahmen mehr oder weniger strukturkonservativer Arbeitsteilungsmodelle hinausgehen, sind nicht nur den Begrenzungen der bürokratischen Rechts- und Organisationsstrukturen, sondern weitgehend auch den restringierten Handlungskompetenzen und -fähigkeiten sowie den Beharrungstendenzen im politisch-administrativen System zum Opfer gefallen. Und selbst die seit Mitte der siebziger Jahre nicht abreißenden Finanzkrisen der öffentlichen Hand haben strukturelle Neuerungen und Umorientierungsprozesse nicht wirksam initiieren können. Sparprogramme zeichnen sich durch punktuellen Leistungsabbau, Belastungsverschiebungen zwischen verschiedenen Haushalten oder durch sporadische pauschale Stellenkürzungen aus; letzteres eher verbunden mit dem Effekt von weiteren Leistungseinschränkungen und Qualitätsminderungen als mit dem systematischen Abbau von Produktivitätshemmnissen.

Bilanzieren läßt sich somit eine jahrzehntelange, weitgehende Immunität des öffentlichen Sektors gegenüber Veränderungen. Mit den verpaßten Innovationschancen wurden daher bürokratische Instrumente, tradierte hierarchische Organisations- und Personalstrukturen sowie die vorherrschende regelorientierte Verwaltungskultur zunehmend inkompatibel mit den sich wandelnden Aufgabenstrukturen und veränderten Umweltaforderungen. Heute steht der öffentliche Sektor vor der Aufgabe, bei extrem verengten Ressourcenspielräumen für die ungelösten Probleme der Vergangenheit sowie für die Bewältigung bereits absehbarer Erfordernisse in der nächsten Zukunft zügig Restrukturierungsstrategien entwickeln und grundlegende Umorientierungsprozesse einleiten zu müssen, ohne hierbei in relevantem Ausmaß auf eigene systematisierte Reorganisationserfahrungen und Wissenspotentiale, auf entwickelte Kommunikationskompetenz und Lernfähigkeit zurückgreifen zu können. Verständlich ist aus dieser Perspektive die nunmehr – wenn auch mit Verspätung – einsetzende Auseinandersetzung in Wissenschaft und Praxis mit Ansätzen der internationalen Reformdebatte.

Denkanstöße und konzeptionelle Bausteine für den erforderlichen Umbau werden gegenwärtig vor allem aus der »New Public Management«-Bewegung und den Ansätzen zu (bzw. den Erfahrungen mit) neuen Organisationsdesigns zur Erledigung öffentlicher Aufgaben bezogen. Der Blick über die Grenzen zeigt nämlich, daß spätestens seit Anfang der achtziger Jahre vor allem in den angelsächsischen und skandinavischen Ländern übergreifende Konzeptionen zur Weiterentwicklung und Erneuerung des öffentlichen Sektors diskutiert, zwischen den beteiligten Akteuren vereinbart, zum Teil bereits gesetzlich normiert und erprobt werden.

### Die »New Public Management«-Debatte

Unter diesem Begriff werden radikale Restrukturierungskonzepte zusammengefaßt, die mit national unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen auf einen umfassenden Neuzuschnitt des öffentlichen Sektors zielen, und zwar auf die Neubestimmung der Interaktionsbeziehungen zwischen Politik und Verwaltung sowie zwischen Verwaltung und ihren Klienten durch Stärkung des Marktmodells. Marktliche oder quasi-marktliche Organisations- und Produktionsstrukturen, Verantwortlichkeiten und Anreizsysteme, Steuerungs- und Kontrollmechanismen sollen Effizienz und Effektivität der Erstellung und Verteilung bzw. Gewährleistung öffentlicher Dienstleistungen und Güter steigern.

Diese Reformperspektive war zunächst die auf Druck von konservativen bzw. neoliberalen Regimes insbesondere in Großbritannien und den USA entwickelte Reaktion auf das Anwachsen staatlicher Interventionen und Bürokratien. Es wurde davon ausgegangen, daß der stetige Ausgabenanstieg nicht mehr zu entsprechenden Wohlfahrtszuwächsen führt. Zugleich sei die wachsende Abgabenglast Arbeitgebern wie Arbeitnehmern nicht mehr zuzumuten; der Staat entziehe zunehmend für weniger produktive Zwecke dem privaten Sektor Ressourcen wie auch Betätigungsfelder (Mascarenhas 1993). Theoretische Begründungen bezog die Reformdebatte im wesentlichen aus ökonomisch orientierten Ansätzen von »public choice«-Vertretern, die den Konsumenten von öffentlichen Leistungen als wesentlich rational agierenden Individuen größere Wahlmöglichkeiten einräumen wollen. Hierzu ist eine Pluralität von Institutionen und Leistungsanbietern oder Quasi-Märkten erforderlich, die den unterschiedlichen Präferenzen der Bürger entspricht und die zugleich qua Wettbewerb die Effizienz der Leistungsproduktion und der Ressourcenverteilung reguliert. Weiter sollen solche Koordinationsstrukturen und Anreizmechanismen auf den öffentlichen Sektor übertragen werden, die entsprechend transaktionskostentheoretischen Annahmen und »principal-agent«-Modellen das Akteurshandeln in privatwirtschaftlichen Organisationen steuern (ebd.). Kompakte bürokratische Hierarchien sollen ersetzt werden durch ein »agency system«, dessen Effizienz und Effektivität durch Übertragung von Kosten- und Leistungsverantwortung an die einzelnen Agenturen gesichert wird. Der hierarchische Steuerungsmodus wird ersetzt durch Verhandlungen und Verträge, um zu optimaleren Entscheidungen zu kommen und Ineffizienzen, die »opportunistischem Verhalten« sowie Steuerungs- und Kontrolldefiziten in großen Bürokratien geschuldet sind, zu vermeiden (v. Otter 1993).

Die zunehmende Universalisierung der »New Public Management«-Bewegung samt ihrer Begründungszusammenhänge wird der Internationalisierung von Wirtschaft und ökonomischen Krisenerscheinungen zugeschrieben wie auch dem hiermit bedingten Druck auf die öffentlichen Ressourcen bei zunehmenden wohlfahrtstaatlichen Kompensationserfordernissen. Ebenfalls transnationale Erscheinungen sind die wachsende Unzufriedenheit der Konsumenten öffentlicher Dienstleistungen mit deren Qualität und Uniformität vor dem Hintergrund veränderter Werthaltungen, sich ausdifferenzierender Lebensstile und Individualisierungstendenzen. Die sinkende Attraktivität der Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor – so ein weiteres Argument – wird zum spürbaren Wettbewerbsnachteil gegenüber der Privatwirtschaft bei der Rekrutierung von qualifiziertem Personal. Die Verbreiterung dieses Konzeptes wird zudem nicht unwesentlich durch international agierende Beratungsunternehmen vorangetrieben, die zunehmend in der Umstrukturierung öffentlicher Einrichtungen ihr »Geschäft der neunziger Jahre« ausmachen (Westermann 1993).

Zu beobachten ist, daß inzwischen in mehr oder weniger allen hochentwickelten Ländern – ungeachtet der Differenzen in den historischen, rechtlichen, organisatorischen und ideologischen Fundamenten von Staat und Verwaltung – die Notwendigkeit der Effizienzsteigerung der Produktion öffentlicher Leistungen als dominantes Ziel anerkannt wird. Die nationalen »Revitalisierungsprogramme« sind dem Marktmodell verpflichtet, und mit ihnen werden Philosophien, Strategien und Instrumente des privaten Sektors übertragen oder adaptiert; andere Werte und Orientierungen der »benevolenten Bürokratie« wie Gleichbehandlung, Objektivität, Regelbindung oder demokratische Kontrolle treten dahinter zurück. Ähnlichkeiten zwischen den Ländern bestehen auch hinsichtlich der praktischen Schwierigkeiten bei der Implementation der intendierten Modernisierungsziele.

### **Konstruktionsprinzipien**

Kernelemente und zentrale Konstruktionsprinzipien des vorherrschenden Reformprogramms nach dem »New Public Management« lassen sich analytisch zweiteilen:

- Auf der Makroebene geht es um eine neue Ordnungspolitik des öffentlichen Sektors, um die »Verschlankung« des Staates. Im Zentrum steht die Neubestimmung der »Leistungstiefe« des öffentlichen Sektors, die Beschränkung der Staatstätigkeit auf die sogenannten Kernaufgaben und der Abbau von Überkapazitäten. Das politisch-administrative System soll enthierarchisiert werden durch Segmentierung der Problembearbeitung nach »Produkten« und Leistungstypen oder nach Marktsegmenten. Instrumente hierzu sind neben der Privatisierung öffentlicher Unternehmen oder Aufgabenbereiche (»buy outs«) vor allem »contracting out« und »competitive tendering«: Zu prüfen ist, welche spezifischen Leistungen und Güter zugekauft bzw. billiger und besser extern hergestellt werden können. Ein weiteres Instrument ist die rechtliche, ökonomische und organisatorische Verselbständigung von Verwaltungseinheiten. Dezentrale Budgetverantwortung, Leistungsgestaltung und personalpolitische

Autonomie wird z.B. durch »Center«-Konzepte oder die Bildung von Agenturen oder »Konzernstrukturen« angestrebt. Gesetzt wird hierbei auf eine neue Mischung aus öffentlicher und privater Aufgabenerfüllung, auf die Einführung marktähnlicher Mechanismen oder geregelter Konkurrenzverhältnisse in die Bereitstellung öffentlicher Leistungen und Güter sowie auf die Aufhebung der Monopolstellung öffentlicher Anbieter.

- Auf der Mikroebene geht es um die binnenorganisatorische Restrukturierung der Leistungserstellungsprozesse zur Produktivitätssteigerung, um die Modernisierung traditionell bürokratischer »Produktions«-Strukturen innerhalb bestehender oder neu konstituierter Einheiten: um die »lean administration«. Instrumente hierfür sind neue Managementbefugnisse und Verantwortlichkeiten, z.B. durch Zielvereinbarungen, die Flexibilisierung der Budgets und strategisches bzw. operatives Controlling. Neue Führungsinstrumente und -stile sollen dem strategischen Stellenwert der Humanressourcen sowie der neuen Kunden- und Marktorientierung Rechnung tragen. »Total Quality Management«, leistungsorientierte Entlohnungs-, Beurteilungs- und Selektionskriterien sowie eine stärkere Gewichtung von Qualifizierung markieren konzeptionell die Abwendung von der Personalverwaltung und die Hinwendung zur Personal- und Organisationsentwicklung (Reichard 1993). Als organisatorische Voraussetzung für die Beseitigung von Produktivitätsrückständen wird eine weitreichende Dezentralisierung, die Verlagerung von Kompetenz und Verantwortung vom Zentrum einer Organisationseinheit an die Peripherie angesehen; neue Formen der Aufbau- und Ablauforganisation, gekennzeichnet durch Aufgabenintegration und Teamarbeit, zielen sowohl auf Rationalisierungseffekte als auch auf lernförderliche Arbeitsstrukturen. Veränderte Anreizmechanismen und Partizipationsformen sollen dazu beitragen, Leistungsbereitschaft, Kreativität und Qualitätsbewußtsein bei den Dienstleistungsproduzenten zu fördern.

Der »New Public Management«-Ansatz setzt also an den Organisations- und »Produktions«-Strukturen der Leistungserstellung an. Der Kerngedanke ist die Enthierarchisierung und Entflechtung des politisch-administrativen Systems durch die Bildung weitgehend unabhängiger und eigenverantwortlicher Organisationseinheiten auf der operativen Ebene mit einem professionellen Management an der Spitze. Die Einführung kontraktueller Arrangements unter wettbewerblichen Bedingungen schließt »make-or-buy«-Entscheidungen ein, womit öffentliche Dienstleistungsproduzenten sowohl untereinander als auch mit privaten Leistungsanbietern um Aufträge konkurrieren können oder müssen (wie z.B. im Falle des »compulsory competitive tendering« in Großbritannien). Die Konsumentenmacht der Bürger als Adressaten öffentlicher Leistungen soll durch Wahlmöglichkeiten gestärkt, ihre »Kaufentscheidung« mit der Festlegung von Gebühren oder Preisen durch Kosten-Nutzen-Kalküle geleitet werden. Von der Ablösung des tradierten Bürokratiemodells durch die Modellierung von »Produktions«-Strukturen nach dem New Public Management-Konzept verspricht man sich erhebliche Produktivitätszuwächse. Die Einführung von marktlichen oder marktähnlichen Konkurrenzelementen führt hiernach zu einem Anpassungsdruck, der Prozesse der Organisationsentwicklung unumgänglich macht und fast



automatisch einen Wandel der Arbeitsstrukturen in Gang setzt, der zu Kostensenkung und Leistungssicherung führt und zugleich die Attraktivität der Arbeitsplätze wie des Dienstleistungsangebotes erhöht (Greve 1993).

Obwohl die meisten der geschilderten Konstruktionsprinzipien in Staaten, die Reformen nach dem New Public Management-Ansatz verfolgen, zu finden sind, gibt es doch auch beträchtliche Unterschiede. Prioritäten und Schwerpunkte unterscheiden sich sowohl hinsichtlich der verfolgten Reformziele, der Reforminhalte als auch hinsichtlich der Reformstrategien (Reichard 1993). Während etwa in Großbritannien ein »autokratischer« Reformtypus mit deutlicher Ausrichtung auf Kostenreduzierung ausgemacht wird, lassen sich für die skandinavischen Länder graduelle Reformen bei staatlicher Unterstützung mit einer stärkeren Partizipations- und Demokratisierungsorientierung ausmachen. Dementsprechend ist auch die Reichweite bzw. die Erfahrungsbasis mit derartigen Reorganisationsprozessen unterschiedlich. Während in dem zentralstaatlich gesteuerten Modell Großbritanniens der Transformationsprozeß zunächst an den eher peripheren Dienstleistungsbereichen (Reinigung, Wartung oder Catering) oder den Ver- und Entsorgungsbetrieben angesetzt hat, sind z.B. in Schweden modellhafte Reformvorhaben eher ganzheitlich angegangen worden (»free communes«) bzw. spezifische Politikfelder wie Gesundheitsversorgung und -pflege oder Bildung, als in besonderem Maße demokratischen Zielen verpflichtet, zunächst priorisiert worden.

Auch wenn in Deutschland ein globales, zentralstaatlich forciertes Modernisierungskonzept vergleichbar dem in anderen Ländern nicht entwickelt worden ist, tragen doch sowohl größere Umstrukturierungsprogramme (Post- und Bahnreform), regionale und lokale Einzelinitiativen und Modellprojekte (z.B. der Aufbau kommunaler Konzernstrukturen nach ausländischem Vorbild wie in den Städten Offenbach oder Duisburg, die Privatisierung von Versorgungsunternehmen) oder das Experimentieren mit marktlichen Strukturen im Bereich der Sozialversicherung (z.B. private Arbeitsvermittlung oder die Einführung des neuen Wettbewerbsmodells in der gesetzlichen Krankenversicherung) deutliche Züge des »New Public Management« oder sie greifen einzelne Elemente davon auf. Unter der Hand scheint sich so auch hier ein neues Produktionsregime, oder besser »Governance Regime«, der »Produktion« öffentlicher Güter und Dienstleistungen durchzusetzen, das dem des »New Public Management« nicht unähnlich ist – auch wenn die öffentliche, politische und wissenschaftliche Debatte über Begründungszusammenhänge, Vor- und Nachteile alternativer Optionen sowie möglicher Nebeneffekte hierzulande vergleichsweise unterentwickelt ist.

## Humanisierungspotentiale

In der konzeptionellen Logik des Reformansatzes nach dem »New Public Management« liegen zweifelsohne erhebliche Innovationspotentiale in bezug auf die »Produktions«-Strukturen und Arbeitsprozesse im öffentlichen Sektor, die auch für deutsche Restrukturierungsmaßnahmen durchaus attraktiv sind. Zur Disposition gestellt wird grundsätzlich das tradierte und verkrustete Bürokratiemodell für Arbeitsorganisation und Personaleinsatz; hohe Arbeitsteiligkeit, die

exakte Abgrenzung von Kompetenzen und das rigide System von Über- und Unterordnungsverhältnissen und Kontrollstrukturen (Amtshierarchie), die enge Regelbindung und die kaum zu überschreitenden Grenzen von Besoldungs- und Laufbahnvorschriften sowie von Personalstrukturen könnten – so wird nahegelegt – schon bald der Vergangenheit angehören. Und damit vielleicht auch die geringe Attraktivität des Staates als Arbeitgeber bzw. die bisher weitgehend frustrierten neuen Erwerbsansprüche und Arbeitsorientierungen der Beschäftigten im öffentlichen Sektor. Denn auch hier – dies haben empirische Untersuchungen vielfach aufgedeckt – hat im Zuge des Wertewandels die Suche nach persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten im Beruf und entsprechenden Handlungs- und Gestaltungsspielräumen Platz gegriffen. Der Wunsch nach ganzheitlichen und problemorientierten Arbeitsstrukturen, nach sozialen Kommunikations- und Interaktionsbezügen hat gegenüber instrumentellen Aspekten der Arbeit zugenommen. Bevorzugt werden überschaubare, teamartig-professionelle Organisationsprinzipien und Entscheidungsstrukturen. Das Vordringen solcher »postmaterieller« Werthaltungen ist längst in Widerspruch zu den idealtypischen bürokratischen Basistugenden wie Traditionsorientierung, Verantwortungsverzicht, Unterordnungsbereitschaft oder Überkorrektheit geraten (Mayntz 1978, Bosetzky/Heinrich 1982). Forderungen nach veränderten Personal- und Organisationsstrukturen, neuen Formen der Mitbestimmung und Verantwortungsbeteiligung sind von den Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen längst aufgegriffen worden, wobei auch auf den engen Zusammenhang zwischen Qualität der Arbeitsbedingungen und Qualität der Dienstleistungen verwiesen wurde (Wulf-Mathies 1988).

Vor allem mit der Verbreitung von Kommunikations- und Informationstechniken in Organisationen des öffentlichen Sektors wurden in Kreisen der Wissenschaft und der Praxis große Hoffnungen auf das hierin angelegte Potential zur humanen Umgestaltung besonders der administrativen Funktionen gesetzt. Aufgabenintegration, Dezentralisierung von Verantwortung und Abflachung von Hierarchien sowie die Freisetzung von Kreativität für die dienstleistungsorientierten Tätigkeiten durch Automatisierung der Routinearbeit waren seit den achtziger Jahren zentrale Themen. Der große Schub im Sinne einer »systemischen Rationalisierung«, der Neugestaltung von Arbeitsmitteln, -organisation und -prozessen sowie der Beziehungen zur Außenwelt ist ausgeblieben, ähnlich wie schon in den siebziger Jahren die globalen Reformvorhaben (Dienstrechts-, Funktional- und Gebietsreform, Verwaltungs- und Rechtsvereinfachung etc.) die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt haben.

Zumindest konzeptionell spielen auch in der gegenwärtigen Debatte Aspekte wie Arbeitsanreicherung, arbeitsplatzbezogene Partizipationsformen und eine breite Entwicklung der »Humanressourcen« vom Standpunkt der angestrebten Produktivitätssteigerung eine zentrale Rolle. Von den Dienstleistungs-»Produzenten« wird ein sehr viel höheres Maß an Initiative und Effektivität erwartet. Motivationssteigernd sind nach neuer Lesart nicht mehr nur veränderte Anforderungsstrukturen und erweiterte Handlungsspielräume; vor allem leistungsbezogene Entlohnungsformen und Beförderungsstrukturen stellen im neuen Marktmodell wesentliche 'incentives' dar, um die Arbeitsergebnisse zu verbessern.

Was also in vorangegangenen Phasen mit den Mitteln »Recht« und »Technik« nicht gelang, eine grundlegende Revitalisierung der öffentlichen Leistungsproduktion, soll nunmehr über das Steuerungsmittel »Geld« erreicht werden – so ließe sich mit Blick auf die deutsche Reformgeschichte formulieren. Und dies, ohne die Bedingungen des Scheiterns früherer Optionen systematisch zu kalkulieren, um sie überwinden zu können.

Das aus Sicht der Beschäftigten emanzipatorische Potential der neuen »Produktions«-Konzepte öffentlicher Leistungen muß, sofern es nicht der gegenwärtig dominierenden Zielperspektive der Sparpolitik geopfert werden soll, erst entwickelt und genutzt werden. Ein solcher Transformationsprozeß, bei dem es im Kern um die fundamentale Ablösung des bürokratischen Hierarchiemodells durch das Modell vernetzter, marktorientierter Organisationen gehen soll, ist mühsam, langwierig und kostet Ressourcen. Rückschläge, Barrieren und personale Beharrungstendenzen auf diesem Weg müssen einkalkuliert, Interessenausgleiche mit den potentiellen VerliererInnen gefunden werden. Solche Umbauprozesse – das zeigen auch weniger ambitionierte Reorganisationsmaßnahmen im privaten Sektor – erfordern partizipationsorientierte Handlungs- und Gestaltungskonzepte, die über die Einführung neuer Aufgabenzuschnitte, Anreizstrukturen oder Qualifizierungsmaßnahmen deutlich hinausgehen.

Gerade diesbezüglich bleibt der »New Public Management«-Ansatz merkwürdig vage. Prozeßdimensionen des Wandels, Unterstützungsstrukturen und Konfliktregulierungsstrategien sowie die Akteure der Umgestaltung in ihren je spezifischen Interessen- und Machtkonstellationen sind konzeptionell nur schwach ausgeleuchtet. Nicht zuletzt aus diesem Grunde bleibt nur der Blick auf die Realprozesse in den verschiedenen Ländern, will man erste Anhaltspunkte für mögliche Entwicklungspfade von Arbeit und Beschäftigung im öffentlichen Sektor gewinnen. Zwei Typen lassen sich gegenwärtig ausmachen, die zwei Pole innerhalb eines breiten Spektrums markieren.

Dem in Großbritannien und den USA verfolgten Ansatz und seiner Konkretisierung wird Strukturdeterminismus und eine mechanistische Grundphilosophie vorgehalten, nach der die Einführung von Wettbewerbselementen grundlegende Innovationen in Gang setzen soll (Pollitt 1990). Ebenjener Kritiker diagnostiziert vor dem Hintergrund einer engen personalkostenorientierten Rationalisierungsstrategie in beiden Ländern einen Realtrend zum administrativen Neotaylorismus, gekennzeichnet durch strikte quantitative Leistungsvorgaben und die umfassende Kontrolle ihrer Einhaltung, eine Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse nach privatwirtschaftlichem Muster und eine enge Personalbemesung. Es gibt bereits Hinweise auf eine weitverbreitete »Demoralisierung« unter den Beschäftigten des öffentlichen Sektors in ihrem täglichen Kampf, wenigstens das Basisgeschäft aufrechtzuerhalten, und einen tiefen Verdruß über die Art und Weise des Umgangs mit ihnen (ebd.).

Schweden dagegen repräsentiert mit seinem Revitalisierungsprogramm des öffentlichen Sektors – begonnen allerdings unter Bedingungen ökonomischer Prosperität in den achtziger Jahren – den anderen Pol. Die Auswertung einer Reihe von Fallbeispielen (Gustafsson 1991; von Otter 1993) verweist hier auf eine alternative Entwicklungsrichtung, die das Ende der bürokratischen Arbeitsteilung

bedeuten könnte. Qualifizierungsprogramme und erweiterte Partizipationschancen bei der Redefinition von Arbeitsstrukturen, die Einführung von »self-managed teams« (in so unterschiedlichen Bereichen wie Pflege, Gebäudereinigung oder Kommunalverwaltung), Selbstverantwortung für Arbeitszeit- bzw. Dienstpläne, Erweiterung von Zuständigkeiten und Rotation von Aufgaben sind relevante Aspekte. In vielen Fällen sind deutliche Anzeichen von höherer Arbeitszufriedenheit wahrzunehmen; sinkende Krankheitszeiten, Arbeitsunfallzahlen und Fluktuationsraten schlagen als zusätzliche Kostensenkung positiv zu Buche.

Für beide Innovationspfade ist aber zu bilanzieren, daß sich eine Entwicklung hin zur Angleichung des »Humanressourcen«-Managements, der Arbeitsbedingungen, der Anforderungsstrukturen und Beschäftigungsverhältnisse sowie der beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten des öffentlichen Sektors an nationale privatwirtschaftliche Standards vollzieht.

### Gleichstellungsperspektiven

Bisher liegen keine systematischen, vergleichenden Untersuchungen über die Auswirkungen der Modernisierungsanstrengungen der »öffentlichen Hände« auf quantitative und qualitative Beschäftigungsaussichten vor; noch viel weniger über die spezifische Situation der weiblichen Beschäftigten im öffentlichen Sektor bzw. über die Möglichkeiten und Grenzen zur Verwirklichung von mehr Chancengleichheit im Zuge des Umbaus. Es kann daher im folgenden nur darum gehen, das wenige, punktuelle Material zusammenzutragen, um erste Anhaltspunkte zu gewinnen.

Die besondere quantitative Integrationsfunktion des öffentlichen Sektors für die Frauenerwerbsbeteiligung durch einen weiteren Ausbau öffentlicher Dienstleistungen gehört – so läßt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit annehmen – der Vergangenheit an. Eine prospektive dramatische Reduzierung des Personals im öffentlichen Dienst wird dabei durch eine Doppelbewegung verursacht: durch Privatisierungsstrategien oder 'contracting out' findet eine Verschiebung der Beschäftigung zugunsten des privaten Sektors statt, und durch binnenorganisatorische Rationalisierungsprozesse wird der Personalbedarf in öffentlichen Einrichtungen gesenkt, was schließlich transnational eines der erklärten Ziele des »New Public Management« ist.

Soweit überhaupt verfügbar, schwanken die Angaben erheblich. Für Großbritannien gibt Walsh (1993) eine Größenordnung von 50 000 bis 100 000 verlorenen Arbeitsplätzen an (ohne Angabe einer Bezugsgröße). Für Schweden wird für die achtziger Jahre zunächst eine moderate Reduzierung von insgesamt rund zwei Prozent des Beschäftigungsvolumens angesetzt (von Otter 1993). Angesichts der krisenhaften Entwicklungen hat die Regierung dort 1990 ein Sparprogramm aufgelegt mit der Maßgabe, in drei Jahren zehn Prozent der Ausgaben einzusparen. Großangelegte Entlassungsaktionen folgten der Schließung, Fusionierung und Verkleinerung von Einrichtungen. Im Zuge der »Normalisierung« des öffentlichen Arbeitsmarktes entsprach das Entlassungsrisiko zusehends demjenigen für Industriearbeiter (ebd.). Die gegenüber dem privaten Sektor höhere Arbeitsplatzsicherheit – sieht man von dem höheren Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse im

öffentlichen Dienst ab – war gerade für Frauen mit Familienpflichten attraktiv. Sie ist auch in Deutschland mit Personalreduzierungen im Zuge von Reorganisationsmaßnahmen (Post- und Bahnreform, Bettenabbau in Krankenhäusern oder Kindertagesstättenschließungen), durch Sozialplanlösungen und Abfindungszahlungen oder unakzeptable Umsetzungsangebote zunehmend erodiert.

Wie auch für andere Branchen bekannt, besteht im deutschen öffentlichen Dienst eine starke berufliche Segregation. Sieht man von den Beamtinnen ab, so sind allein mehr als 60 Prozent der weiblichen Beschäftigten als Büroangestellte (von Angelernten- bis zu Vorgesetztenpositionen) und weitere 13 Prozent als Reinigungskräfte tätig (Schmid 1991). Andere »frauentypische« Berufe liegen in der Sozialarbeit und im Bildungs- und Gesundheitssektor. In zukunftssträchtigen, typischen Männerdomänen wie Ingenieurwesen, Datenverarbeitung oder Rechtspflege sind Frauen eher unterrepräsentiert, auch wenn sie in den achtziger Jahren, vermutlich im Zuge der Verbreitung von Frauenförderungsprogrammen, etwas stärker Fuß fassen konnten.

Zudem konzentrieren sich Frauen auch im öffentlichen Sektor trotz der gegenüber dem privaten Sektor größeren Verbreitung von Antidiskriminierungsregelungen nach wie vor überproportional auf die unteren Hierarchie- bzw. Statuspositionen. Immerhin betrug ihr Anteil 1988 in dem obersten Segment (höherer Dienst, Beamte und Angestellte) noch 18 Prozent (ebd.), ein Anteil, der sich für den privaten Sektor nach keiner gängigen Kategorisierung errechnen ließe. Und sie haben ihre Positionierung – wenn auch nicht im angestrebten Ausmaß – verbessern können: ihr Anteil an Beförderungen überstieg in Teilbereichen ihren Beschäftigungsanteil.

Traditionell treffen Rationalisierungsmaßnahmen innerhalb eines Sektors nicht alle Beschäftigten gleichermaßen: die Randbelegschaften auf Arbeitsplätzen mit niedrigeren Qualifikationsanforderungen, niedrigem Einkommen und geringem Status sind in aller Regel die VerliererInnen. Deutliche Anzeichen für eine solche Ungleichverteilung der negativen Folgewirkungen der Reduzierung der »Leistungstiefe« des öffentlichen Sektors zu Lasten vor allem des weiblichen Beschäftigungssegmentes lassen sich erkennen. In Großbritannien wurden die höchsten Kostenersparnisse mit Einführung des 'compulsory competitive tendering' (nach zugestandenermaßen nicht ganz unproblematischer Berechnungsmethode) im Bereich Gebäudereinigung mit 30 Prozent veranschlagt; bei Straßenreinigung und Müllabfuhr dagegen nur mit acht bzw. sieben Prozent (Walsh 1993). Als wesentlicher Grund wird der massive Anpassungsdruck durch den Wettbewerb mit privaten Unternehmen und deren bekanntermaßen prekären Beschäftigungskonditionen angeführt. Um im obligatorischen Ausschreibungsverfahren konkurrenzfähig zu sein, sieht sich der öffentliche Sektor zur Einführung vergleichbarer Methoden veranlaßt: Reduzierung der Arbeitsstunden zur Einsparung von Sozialversicherungsabgaben, Arbeitsintensivierung durch hohe standardisierte Leistungsvorgaben bei gleichzeitiger Inkaufnahme abgesenkter Qualitätsstandards. Vergleichbare Entwicklungen werden sogar in Schweden im Bereich etwa des Transportwesens beobachtet: konkurrenzfähig ist der öffentliche Sektor nur nach Absenkung der Löhne.

Bei den Kernaufgaben im Bereich der professionellen Angestelltenarbeit, die

sich in Großbritannien künftig auch dem Wettbewerb mit Privaten stellen soll, sieht Walsh annähernde Einsparpotentiale nicht als realisierbar an. Eine Fremderstellung in Bereichen wie juristische Dienstleistungen, Forschung und Entwicklung im Energiesektor oder die Privatisierung von Gefängnissen wäre vor dem Hintergrund der damit verbundenen Transaktionskosten weder unter Effizienz- noch unter Qualitätsaspekten sinnvoll. Die Problematik der Entwicklung von Qualitätsstandards für die Vertragsgestaltung und für die Kontrolle ihrer Einhaltung wird, so läßt sich vermuten, auch zukünftig Bereiche der hochqualifizierten, männlich dominierten Angestelltenarbeit im öffentlichen Sektor vor rigiden Regulierungen neo-tayloristischer Prägung schützen.

Für die einfachen Tätigkeiten impliziert also die Einführung des Marktmodells allem Anschein nach auch zukünftig keine Verbesserung der Einkommenssituation für die Beschäftigten. Wie stellt sich diese Situation nun in den Bereichen qualifizierter Arbeit dar, für die ja stärker leistungsorientierte Anreizstrukturen nach dem »New Public Management«-Ansatz vorgesehen sind? Die wenigen empirischen Anhaltspunkte legen auch diesbezüglich keine sehr optimistische Perspektive nahe. Bei der Vorgabe von Leistungsstandards wird tendenziell auf einheitlich quantifizierbare Indikatoren oder auch »Ersatzgrößen« abgestellt, die mit der konkreten Ausfüllung von Tätigkeiten nur bedingt verbunden sind, denen aber Frauen oft weniger genau entsprechen.

Schon bisher sind Frauen gegenüber Männern im öffentlichen Sektor im Einkommen benachteiligt. Dies gilt auch beim Vergleich innerhalb von Statuspositionen, da ununterbrochene, langjährige Beschäftigung die Basis für senioritätsbezogene Einkommensbestandteile und Regelaufstiege darstellt. Selbst bei gleicher Eingangsentlohnung entsteht so eine Schere zwischen Männern und Frauen in höheren Altersgruppen. Vor diesem Hintergrund gibt es Hinweise, daß sich diese Differenz mit der Abkehr von der »solidarischen« hin zu einer mehr wettbewerbsorientierten Lohnpolitik in Schweden (Schmid 1991) stärker zu Lasten der Frauen verschoben hat. Seit 1985 können ArbeitnehmerInnen, deren Qualifikation im privaten Sektor stark nachgefragt wird, in den öffentlichen Verwaltungen eine Marktzulage erhalten. Die meisten dieser Zulagen gehen an Männer, so daß hier bereits von »Männerzulagen« gesprochen wird.

Zu ähnlich geschlechterdiskriminierenden Resultaten könnte die Leistungs politik der Stadt Offenbach führen. Mit der Verwaltungsstrukturreform, die neben der Ausgliederung von Aufgabenbereichen zur Sanierung des Haushalts führen soll, sind Zulagen und Höhergruppierungen für solche Beschäftigten vorgesehen, die dauerhaft Mehrarbeit auf Grund von Stellenstreichungen und Nichtbesetzungen übernehmen (Grandke u.a. 1993). Soweit das damit vorgegebene Arbeitsvolumen nicht im Rahmen der üblichen Arbeitszeit bewältigt werden kann, sondern Einsatzbereitschaft und Flexibilität (orientiert an »Normalitätsvorstellungen« männlicher Prägung) erfordert, sind Frauen (und Männer) mit Familienaufgaben systematisch ausgeschlossen von solchen »Sanierungsgratifikationen«.

Zu erwarten ist generell, daß nicht nur Einkommenschancen und berufliche Karrieremöglichkeiten, sondern auch Arbeitsplatz- und Statussicherung in der zukünftigen, marktorientierten »Unternehmensverfassung« öffentlicher Einrichtungen

viel stärker als bisher von der zeitlichen Verfügbarkeit der Beschäftigten abhängen werden. Nicht nur die »einzelwirtschaftliche« Leistungspolitik, sondern auch Qualifizierungsanforderungen und arbeitsplatzorientierte Beteiligungs- und Gestaltungsmodelle im Zuge der Reorganisationsprozesse erfordern oft zusätzliche Zeit- und Energieressourcen, die Frauen in spezifischen Lebensphasen nicht »investieren« können. Der hierüber gesteuerte Ausschluß von Frauen nicht nur aus zukunftssträchtigen Positionen, sondern aus der Partizipation an der Gestaltung ihrer zukünftigen Arbeitsbedingungen hat sich schon früher bei der Restrukturierung privatwirtschaftlicher Verwaltungs- und Dienstleistungsarbeit, z.B. in Banken und Versicherungen, bemerkbar gemacht (Oppen 1989).

Elemente des »New Public Management«-Ansatzes, die noch am ehesten eine wirksame Verbindung von Effizienzsteigerung und Humanisierung der Arbeit versprechen – auch mit der Zielperspektive der »Verflachung« der Geschlechterhierarchie –, sind der Neuzuschnitt von Tätigkeiten durch den Abbau von Arbeitsteilung und Hierarchie und durch die Förderung von Teamarbeit und die Entwicklung entsprechender Arbeitsorientierungen. Demarkationslinien, die bisher zu frauendiskriminierenden Segmentations- und Segregationsprozessen beigetragen haben, könnten abgebaut bzw. durchlässiger gemacht werden, sofern Differenzierungen und Positionszuweisungen nicht mehr nach Seniorität, sondern nach Fähigkeiten, Qualifikationen und Verantwortungsübernahme erfolgen würden. Gerade in diesen Bereichen sind aber augenscheinlich die geringsten Erfolge vorzuweisen, sieht man von z.T. sehr weitreichenden Innovationen in den skandinavischen Ländern ab. Obwohl das australische, staatlich institutionalisierte Reformprogramm von 1984 stärker als viele andere nationale Konzepte Ziele der Effizienzsteigerung mit Prinzipien der Partizipation und Chancengleichheit zu verbinden suchte und dabei die Arbeitsgestaltung eine zentrale Rolle spielte, wird bisher nur in Einzelfällen ein wirklicher Wandel der Arbeit konstatiert (Shaw 1992). Als zentrale Ursachen für die Konservierung tradierter Formen werden starke Widerstände gegen eine Verschiebung der Machtverhältnissen in den Bürokratien und gegen die Umverteilung höherwertiger, z.B. dispositiver Funktionen genannt; dazu die generelle Angst vor Neuerungen eher auf den unteren Hierarchieebenen und insbesondere die inadäquate Ausgestaltung von Informations-, Partizipations- und Qualifizierungsprozessen (ebd.).

Das Potential des Neuzuschnitts von Aufgaben ist nicht zu einer Synthese von Rationalisierung und Demokratisierung genutzt worden, sondern in erster Linie zur kurzfristigen Effizienzsteigerung, nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer zentralstaatlich verordneten pauschalen Budgetkürzung.

## Folgerung

Als vorläufige Schlußfolgerung ergibt sich aus diesen wenigen und punktuellen empirischen Erfahrungen, daß nicht in erster Linie das Konzept des »New Public Management« als solches die Herstellung von mehr Chancengleichheit und besseren beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten für Frauen verhindert bzw. in Teilbereichen eher eine Verschärfung der Geschlechterhierarchie bewirkt hat. Die sich bislang abzeichnenden Entwicklungen sind vielmehr den besonderen

– allerdings national unterschiedlichen – Interpretationen dieses Reformkonzeptes bzw. der je spezifischen Ausformung des zugrundeliegenden Marktmodelles und den Bedingungen seiner Umsetzung geschuldet. Vielfältige Spannungsverhältnisse müssen in diesem Prozeß ausgeglichen werden: zwischen politischen und ökonomischen Anforderungen, zwischen Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit, zwischen Rationalisierung und Demokratisierung, zwischen zentraler Steuerung bzw. Moderierung und dezentraler Partizipation. Das besondere strategische Dilemma scheint darin zu liegen, daß ein grundlegender Entwicklungs- und Lernprozeß in Gang gesetzt werden muß, der auch langfristig die Qualität der Arbeit und der Produkte verbessert. Dies kann nur unter Einbeziehung der Beschäftigten auf allen Ebenen gelingen, und es erfordert Zeit; längere Zeiträume als diejenigen, in denen Politiker üblicherweise denken. Eine Politik dagegen, die auf kurzfristige Sanierungs- bzw. Kostenreduzierungserfolge setzt, kann nachhaltige Innovationen nicht garantieren; Chancen können letztendlich sogar langfristig vertan werden, wenn Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft der DienstleistungsproduzentInnen einmal in ihr Gegenteil umgeschlagen sind.

## Literaturverzeichnis

- Baethge, M., und H. Oberbeck, 1986: *Zukunft der Angestellten*. Frankfurt/M, New York
- Banner, G., und C. Reichard, 1993: *Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion*. Köln
- Bosetzky, H., und P. Heinrich, 1982: »Mensch und bürokratische Organisation«. In: *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Sonderheft 13*
- Breidenstein, W., 1988: »Frauen im öffentlichen Dienst«. In: *WiSta 9*
- Bundesminister für Wirtschaft, 1993: *Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland*. Bonn
- Grandke, G., u.a., 1993: »Schlanke Verwaltung für fettes Stadtsäckel: Das Sanierungskonzept der Stadt Offenbach«. In: *Der Städtetag 4*
- Greve, G., 1993: »Jenseits von Parkinson«. In: *Die Mitbestimmung 5*
- Gustafsson, L., 1991: *Marketising Public Services – Transitions for Politicians, Clients and Staff. A discussion paper prepared for: Work Life in Transition*. Stockholm (unveröff. Ms.)
- Mascarenhas, R.C., 1993: »Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zealand«. In: *Public Administration Review 4*
- Mayntz, R., 1978: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg, Karlsruhe
- Naschold, F., 1993: *Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*. Berlin
- Oppen, M., 1989: *Zukunft der Büroarbeit – Frauenarbeit mit Zukunft?* Berlin: Veröffentlichungsreihe der Abteilung Regulierung von Arbeit des Forschungsschwerpunktes Technik-Arbeit-Umwelt des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, FS II 89-204
- Otter, C. von, 1993: *The Public Sector in Sweden – At the Crossroads*. Stockholm (unveröff. Ms.)
- Pollitt, C., 1990: *Managerialism and the Public Services – The Anglo-American Experience*. Cambridge
- Reichard, Ch., 1993: *Internationale Ansätze eines »New Public Management«*. Berlin (unveröff. Ms.)
- Schmid, G., 1991: *Die Frauen und der Staat. Beschäftigungspolitische Gleichstellung im öffentlichen Sektor aus internationaler Perspektive*. WZB discussion paper FS I 91-12
- Shaw, A., 1992: *When the immovable Object meets the irresistible Force. Reconciling Democracy and Efficiency in Public Sector Reform in Australia*. Melbourne: Labour Research Center (unveröff. Ms.)
- Walsh, K., 1993: *Competition and Contracts in Government: The British Case*. Report for the Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (unveröff. Ms.)
- Westermann, K., 1993: »Die Unternehmensberater entdecken den öffentlichen Dienst«. In: *Die Mitbestimmung 5*
- Wulf-Mathies, M., 1988: »Fortschritt durch Wandel«. In: *Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV (Hrsg.), Zukunft des öffentlichen Dienstes*. Frankfurt/M