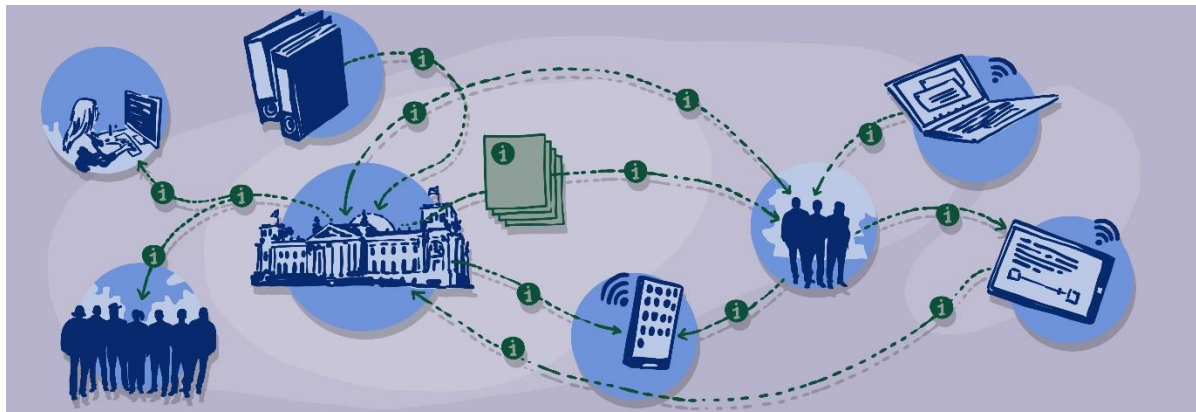


Studie

Querwechsler als Impulsgeber für die Verwaltung von morgen

Kurzstudie über Potential, Kompetenzen und Erfahrungen
von Querwechslern

Gerhard Hammerschmid, Professor of Public and Financial Management
Thurid Hustedt, Professor of Public Administration



Berlin, September 2020

Inhalt

1	Einleitung	3
1.1	Querwechsler*innen in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung	5
1.2	Besonderheiten des Personalsystems der deutschen Verwaltung.....	6
2	Ziele und Methodik der Studie	10
3	Empirische Ergebnisse: Selbsteinschätzung und Erfahrungen von Querwechsler*innen	12
3.1	Motivation für den Wechsel in die Verwaltung	12
3.2	Zentrale Erfahrungen beim Wechsel in die Verwaltung	13
3.3	Was bringen Querwechsler*innen für die Verwaltung?	16
3.4	Was braucht es für den Erfolg von Querwechsler*innen in der Verwaltung?	17
3.5	Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung aus Sicht der Querwechsler*innen	18
4	Schlussfolgerungen und Ausblick	20
5	Literaturquellen	22
6	Annex: Strukturierter Interviewleitfaden	26

Ein besonderer Dank geht an Dr. Katrin Suder, Dr. Isabell Nehmeyer-Srocke und Dr. Sebastian Muschter für die Initiative zu dieser Studie sowie die umfassende Unterstützung bei der Konzeption und Umsetzung. Außerdem möchten wir uns bei allen Interviewpartner*innen für ihre Zeit und Expertise bedanken sowie bei Dr. Maité Kersaint, María Covarrubias Montoya und Ines Schulze-André für ihre Unterstützung bei der Finalisierung der Studie.

1 Einleitung

Die anhaltende COVID-19-Pandemie stellt die Leistungsfähigkeit der Verwaltung überall auf der Welt auf die Probe. Staatliche Handlungsfähigkeit ist entscheidend, um wirkungsvolle Policies und Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen, die in der Lage sind die Ausbreitung des Sars-CoV-2 Virus einzudämmen und die sozialen und ökonomischen Folgen der Pandemie abzufedern. Die deutsche Reaktion auf COVID-19 gilt als beispielhaft, ist es doch bisher gelungen, die Infektionsraten und Todeszahlen im internationalen Vergleich gering zu halten (Arentz/Wild 2020). Staat und Verwaltung sind die zentralen Akteure dieser Krisenpolitik und Umfrageuntersuchungen zeigen, dass im europäischen Vergleich hierzulande das Vertrauen in Regierung und Verwaltung zur Bewältigung der Krise besonders hoch ist (Travaglino et al. 2020).

Die sektorübergreifende Natur der COVID-19-Pandemie verdeutlicht, wie wichtig die Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und anderen gesellschaftlichen Teilbereichen ist. Regierung und Verwaltung brauchen Führungskräfte und Mitarbeiter*innen mit ökonomischer Expertise und der Fähigkeit, Prozesse durch sektorübergreifende Zusammenarbeit zu organisieren.

Hier setzt die vorliegende Studie¹ an und befasst sich mit den Erfahrungen von Querwechsler*innen in der deutschen Verwaltung. ‚Querwechsler*innen‘ werden hier als Individuen verstanden, die nach einer ersten Karriere im privaten Sektor in die öffentliche Verwaltung gewechselt sind, um dort eine Führungsposition einzunehmen. Querwechsler*innen sind in der Verwaltungswissenschaft bisher nur wenig erforscht. Während in der internationalen Literatur einige wenige Untersuchungen zum ‚sector switching‘ vorliegen (siehe 1.1), fehlen Untersuchungen zu Querwechsler*innen in der deutschen Verwaltung bisher völlig obwohl die Bedeutung steigt. Mit den unter der Schirmherrschaft des Bundeskanzleramts stehenden Programmen Tech4Germany und Work4Germany sind etwa in jüngerer Zeit Initiativen entstanden, die auf einen verstärkten intersektoralen Erfahrungsaustausch und Personaltransfer abzielen. Die vorliegende Untersuchung präsentiert erstmalig empirische Forschungsergebnisse zu Motivation und Erfahrungen von Querwechsler*innen in der deutschen Verwaltung. Im Mittelpunkt der vorliegenden Studie stehen zwei Fragen: Was bewegt privatwirtschaftliche Führungskräfte in die öffentliche Verwaltung zu wechseln und welche Erfahrungen machen sie bei ihrem Wechsel? Und wie nehmen sie die Leistungsfähigkeit, den Reformbedarf und die ‚differentia specifica‘ von Führung und Management in der öffentlichen Verwaltung wahr?

Warum ist es überhaupt relevant, sich mit Querwechsler*innen zu beschäftigen? Aus mindestens drei Gründen: Erstens stehen Politik und Verwaltung derzeit einer Reihe von sehr komplexen und drängenden Problemen gegenüber – etwa in der Klimapolitik, der Frage sozialer Ungleichheit, der Digitalisierung, der COVID-19-Politik oder der Migrationspolitik. All diesen Problemen ist gemein, dass sie Wissen aus unterschiedlichen Disziplinen benötigen und dass sie nur in Zusammenarbeit verschiedener Akteure adressiert werden können. In der Governance-Forschung wird seit einigen Jahren untersucht, wie

¹ Ein besonderer Dank geht an Dr. Katrin Suder, Dr. Isabell Nehmeyer-Srocke und Dr. Sebastian Muschter für die Initiative zu dieser Studie sowie die umfassende Unterstützung bei der Konzeption und Umsetzung. Außerdem möchten wir uns bei allen Interviewpartner*innen für ihre Zeit und Expertise bedanken sowie bei Dr. Maité Kersaint, María Covarrubias Montoya und Ines Schulze-André für ihre Unterstützung bei der Finalisierung der Studie.

Kollaboration bzw. Zusammenarbeit staatlicher und nicht-staatlicher Akteure die Problemlösungsfähigkeit stärkt und insbesondere Innovationen in der Verwaltung ermöglicht (Torfing 2016, Sørensen 2017, Wegrich 2019). Auch die Führungsforschung weist seit einiger Zeit auf die Bedeutung intersektoraler Kompetenzen und Erfahrungen hin. Unter dem Stichwort ‚tri-sectoral leadership‘ (Lovegrove/Thomas 2013) wird argumentiert, dass drängende gesellschaftliche Herausforderungen nur durch intersektorale Zusammenarbeit bearbeitet werden können und es dazu Führungskräften bedarf, die Erfahrungen im privaten, öffentlichen und non-profit Sektor erworben haben. In einer 2012 vom Wissenschaftszentrum Berlin veröffentlichten Studie (Leipprand et al. 2012) kritisieren die befragten Führungskräfte den geringen intersektoralen Austausch in Deutschland sowie ungenügende Kommunikation und Vernetzung. Die Autor*innen arbeiten darauf aufbauend Anforderungen an ein sektorübergreifendes Führungsverständnis auf individueller, organisationaler und gesellschaftlicher Ebene heraus. Mit Blick auf die besonderen Anforderungen an Führungskräfte im öffentlichen Sektor argumentiert die Public Management Forschung, diese seien zunehmend als ‚boundary spanners‘ gefragt, die in der Lage sein müssen, sektorübergreifende Lösungen und Zusammenarbeit zu moderieren und konstruktiv zu gestalten (Williams 2002, Noble/Jones 2006, Van Meerkerk/Edelenbos 2018). ‚Boundary spanners‘ können nachhaltige Beziehungen zu Stakeholdern in anderen Sektoren knüpfen und pflegen, können netzwerken und verhandeln, können Interdependenzen erkennen und damit umgehen und sind in der Lage in komplexen institutionellen und organisationalen Umwelten erfolgreich zu agieren (Williams 2002, Hood/Lodge 2006: 96-98). Intersektorale Zusammenarbeit erfordert also die Fähigkeit, verschiedene Akteure zusammenzubringen. Vor diesem Hintergrund erscheinen Querwechsler*innen mit ihren unterschiedlichen Hintergründen und Erfahrungen besonders geeignet, die Problemlösungsfähigkeit der Verwaltung stärken.

Zweitens sind der demographische Wandel und die sogenannte Überalterung im öffentlichen Dienst zunehmend sichtbar. Zwar unterscheiden sich die vorliegenden Projektionen in der Quantifizierung des Personalbedarfs im öffentlichen Dienst, allen Untersuchungen ist jedoch gemein, dass sie einen erheblichen Bedarf an neuem Personal vorhersagen. So geht etwa eine Studie von McKinsey davon aus, dass 30% der Stellen in der Bundesverwaltung bis 2030 neu zu besetzen sind (McKinsey 2019); nach Angaben des Statistischen Bundesamtes waren 2019 24,4% aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst 55 Jahre alt oder älter (Statistisches Bundesamt 2020) und werden somit in den nächsten zehn Jahren aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden. Zukünftig wird der öffentliche Dienst in erheblich stärkerem Ausmaß als bisher mit dem Privatsektor um Arbeitskräfte konkurrieren und wird auch seine eigene Arbeitgeberattraktivität verbessern müssen. Die deutschlandweite Behördenleiter-Befragung ‚Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2019‘² zeigt, dass auch innerhalb der Verwaltung hier besonderer Handlungsbedarf gesehen wird: 43,8% der befragten Behördenleiter*innen nennen ‚Demografieorientierte Personalpolitik‘ und 30,4% ‚Attraktivität als Arbeitgeber‘ als eine der drei wichtigsten Herausforderungen für die Verwaltung. Damit landen diese beiden Themen auf dem zweiten und dritten Rang der wichtigsten Herausforderungen - gleich nach der Weiterentwicklung von Digitalisierungsmaßnahmen. Querwechsler*innen können hier in zweierlei Hinsicht einen Beitrag leisten: Zum einen adressieren sie den zunehmend steigenden Fachkräftebedarf der Verwaltung unmittelbar. Zum anderen – und mindestens genauso wichtig – können die Einschätzungen und intersektoralen Erfahrungen der

² Vgl. <https://www.zukunftskongress.info/sites/default/files/2019-11/Ergebnisse%20Zukunftspanel%202019.pdf>

Querwechsler*innen hilfreiche Anhaltspunkte liefern, um die Arbeitgeberattraktivität des öffentlichen Dienstes zu stärken.

Drittens verändern sich auch die Arbeitsweisen innerhalb der öffentlichen Verwaltung. New Work, Agilität, Resilienz und Projektmanagement sind Schlagworte, die zeigen, dass auch in der Verwaltung neue Managementfähigkeiten und Führungskompetenzen gebraucht werden. Querwechsler*innen bringen zeitgemäße Managementenerfahrung und Führungskompetenzen ein. Ihre Einschätzungen können zudem helfen, Bedarf und auch Besonderheiten der Verwaltungsführung besser abzuschätzen (siehe auch 1.1). Insbesondere wird häufig angemahnt, dass es der Verwaltung an Kompetenzen im Projektmanagement (z.B. Kostka/Fiedler 2016) oder bei der Digitalisierung fehle. Gerade diese können Querwechsler*innen etwa mitbringen.

Die vorliegende Studie untersucht systematisch die konkreten Erfahrungen von Querwechsler*innen in der deutschen Verwaltung aufbauend auf qualitativen Interviews. Im nächsten Unterabschnitt wird der Forschungsstand zu Querwechsler*innen kurz zusammengefasst bevor Kapitel 1.2 in die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes in Deutschland einführt. Kapitel 2 stellt die methodische Vorgehensweise und das Design der Studie vor, bevor in Kapitel 3 die zentralen empirischen Ergebnisse der Untersuchung präsentiert werden. Der Beitrag schließt mit einem kurzen Ausblick und einigen Überlegungen zu den Erfolgsbedingungen von Querwechsler*innen in der deutschen Verwaltung.

1.1 Querwechsler*innen in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung

Forschung zu den Besonderheiten des Managements im öffentlichen Sektor hat eine lange Tradition (z.B. Allison 1980, Rainey et al. 1976, Christensen et al. 2007), die hier nicht im Detail nachvollzogen werden soll. Im Kern lassen sich zwei Perspektiven unterscheiden: Einerseits eine Sichtweise, in der sich private und öffentliche Organisationen hinsichtlich managerieller Anforderungen nicht wesentlich unterscheiden (Bozeman 1987) und andererseits jene Autor*innen, die betonen, dass die Abwesenheit marktlicher Steuerungsmechanismen und die Relevanz politischer Bewertungskriterien zu gänzlich anderen Steuerungsanforderungen und Managementvoraussetzungen führen (Edeling et al. 1998, Box 1999, Boyne 2002, Meyer/O`Toole 2011). Die New Public Management (NPM) Reformen der 1980er und 1990er Jahre warben für die Stärkung privatwirtschaftlicher Managementpraktiken und Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung und führten dazu, dass ein Rollenwandel hin zum ‚public manager‘ viel diskutiert wurde. In vielen Ländern ging damit auch eine zunehmende Öffnung gegenüber Querwechsler*innen einher (van Thiel 2007, Emery et al. 2014, Maor/Stevens 1997). So zeigen zum Beispiel Frederiksen und Hansen, dass ‚sector switching‘ in Dänemark in beide Richtungen (also vom privaten in den öffentlichen Sektor und umgekehrt) zwischen 1980 und 2006 deutlich zugenommen hat (Frederiksen/Hansen 2017). Gleichwohl ist empirische Forschung zu ‚sector switching‘ bisher überschaubar.

In der bisherigen Forschung zu Querwechsler*innen werden Motive für den Sektorwechsel (Su/Bozeman 2009, Apfel 2013, Hansen 2014), Folgen für die Karriere (Bozeman/Ponomariov 2009) und die Arbeitszufriedenheit (Boardman et al. 2010, Hansen 2014) ebenso wie unterschiedliche Wert- und Normvorstellungen (de Graaf/van der Wal 2008, Mergel et al. 2019) untersucht. Diese Forschung zeichnet bisher ein eher skeptisches Bild: Motive für den Sektorwechsel sind seltener intrinsisch als angenommen

(Su/Bozeman 2009, Apfel 2013), die ‚sector switcher‘ sind nach dem Wechsel unzufriedener als ihre Kolleg*innen, die innerhalb des öffentlichen Sektor befördert worden sind (Boardman et al. 2010). Ob sich ein Wechsel positiv auf die weitere Karriere auswirkt, lässt sich nicht abschließend feststellen.

Mit Blick auf die Frage nach den Kompetenzen und Erfahrungen, die Querwechsler*innen einbringen, sind gerade in jüngerer Zeit einige Untersuchungen vorgelegt worden. Die Forschung zu ‚sector imprinting‘ fragt nach den Effekten privatwirtschaftliche Erfahrung für ‚organizational commitment‘ (Andrews et al. 2019) oder der Wahrnehmung administrativer Regeln (Chen 2012). So zeigt die Untersuchung von Chen, dass Querwechsler*innen Verwaltung als stärker formalisiert und bürokratischer wahrnehmen (Chen 2012). In einer jüngst publizierten vergleichenden Studie untersuchen Lapuente et al. (2020), ob und inwiefern privatwirtschaftliche Erfahrung mit stärkeren manageriellen Werten und Normen einhergeht und zur vermehrten Anwendung von Managementinstrumenten in der Verwaltung führt. Ausgangspunkt ist die in der Literatur weit verbreitete Annahme, dass privatwirtschaftliche Sozialisation und Erfahrung typische managerielle Werte wie Zielorientierung, Effizienz, Innovationsorientierung erwarten lässt und diese durch Querwechsler*innen in die Verwaltung eingebracht werden. In dieser Literatur wird argumentiert, dass Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns von ‚more managerialism‘ profitiert: Führungskräfte und Mitarbeiter*innen mit Erfahrung im Privatsektor haben bessere Managementexpertise und ein ‚entrepreneurial mindset‘ (Lapuente et al. 2020: 603). Damit – so das Argument – bringen Querwechsler*innen genau jene Kompetenzen mit, die in der Verwaltung traditionell wenig ausgeprägt sind und helfen, Führung und Steuerung in der Verwaltung zu verbessern (Lapuente et al. 2020, vgl. auch: Diefenbach 2009, George et al 2019). In einem zweiten Schritt untersuchen Lapuente et al., ob privatwirtschaftliche Erfahrung zu einem Verdrängen klassischer administrativer Werte wie Unparteilichkeit (‚impartiality‘) und Fairness (‚equity‘) führt (Lapuente et al. 2020). Die empirische Analyse bestätigt, dass privatwirtschaftliche Erfahrung mit manageriellen Werthaltungen einhergeht, allerdings nicht dazu führt, dass Querwechsler*innen Unparteilichkeit und Fairness weniger schätzen. Die Autor*innen kommen entsprechend zu dem Schluss, dass managerielle Kompetenzen einen Mehrwert für die Verwaltung bieten können und nicht die Grundwerte des öffentlichen Diensts unterlaufen (Lapuente et al. 2020: 615). Die vorliegende Untersuchung schließt an diesen Befund an: Ausgangspunkt ist die Annahme, dass die deutsche Verwaltung von den Erfahrungen und Kompetenzen der Querwechsler*innen profitieren kann.

1.2 Besonderheiten des Personalsystems der deutschen Verwaltung

Der öffentliche Dienst in Deutschland gilt - gerade auch im internationalen Vergleich - als ausgesprochen ‚geschlossen‘. In der Public Management Literatur werden öffentliche Beschäftigungssysteme nach Laufbahn- und Positionssystemen unterschieden (z.B. Kuhlmann/Wollmann 2013: 36). In Laufbahnsystemen wird Personal für eine spezifische Laufbahn rekrutiert, die dann stufenweise durchlaufen wird und die anhand spezifischer Regeln zum Einstieg, Aufstieg, Bezahlung und Altersversorgung ausgestaltet ist. In Positionssystemen wird Personal für eine bestimmte Tätigkeit bzw. Funktion auf eine vorgesehene Position eingestellt. Laufbahnsysteme unterscheiden sich in der Regel deutlich von Personalsystemen im Privatsektor, während die Unterschiede bei Positionssystemen geringer ausfallen. Eine Folge der spezifischen Ausgestaltung von Laufbahnsystemen ist, dass sie zu geringerer Personalmobilität zwischen öffentlichem und privaten Sektor führen. Während die traditionellen Laufbahnsysteme in vielen

europäischen Ländern in Richtung von Positionssystemen reformiert worden sind, lässt sich das öffentliche Personalsystem in Deutschland nach wie vor als Laufbahnsystem einordnen. Sowohl eine vergleichende Untersuchung der OECD als auch des Quality of Government Surveys der Universität Göteborg ordnen Deutschland als besonders tradiertes und geschlossenes System ein. Abbildung 1 zeigt, dass das deutsche System im OECD-Vergleich eines der ausgeprägtesten Laufbahnsysteme ist. Das im deutschen Dienstrecht verankerte Laufbahnprinzip gliedert die Laufbahnen der Beamten in vier Laufbahngruppen (höherer, gehobener, mittlerer, einfacher Dienst), die die Zugangsvoraussetzungen anhand von Bildungsabschlüssen regeln.

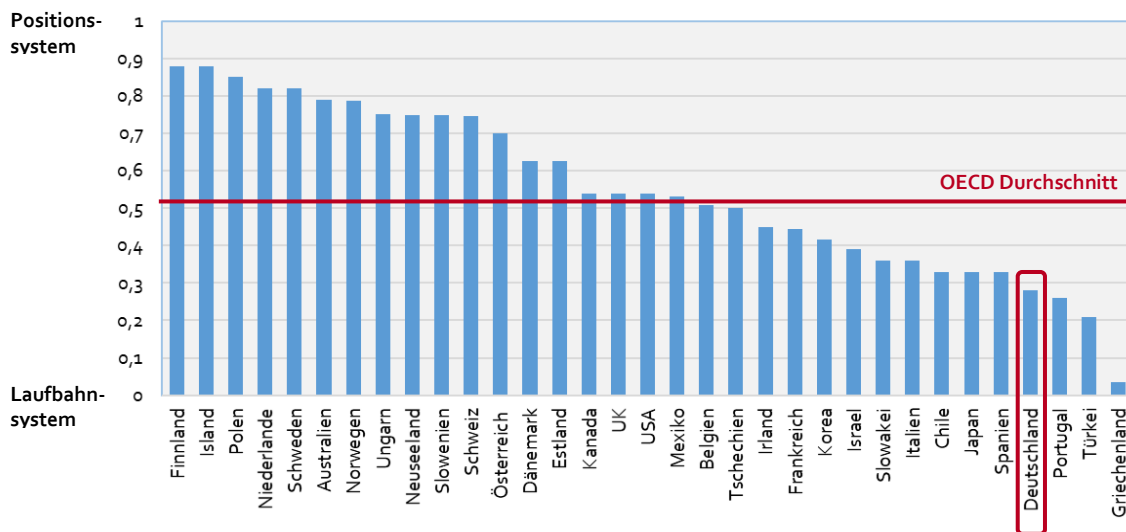


Abbildung 1: Laufbahn- vs. Positionssysteme in den nationalen Verwaltungen der OECD Länder (eigene Abbildung nach OECD 2012)

Die besonders hohe Geschlossenheit des deutschen Verwaltungssystems zeigt sich in dem Closedness-Indikator des Quality of Government Expert Survey des Quality of Government (QoG) Instituts an der Universität Göteborg.

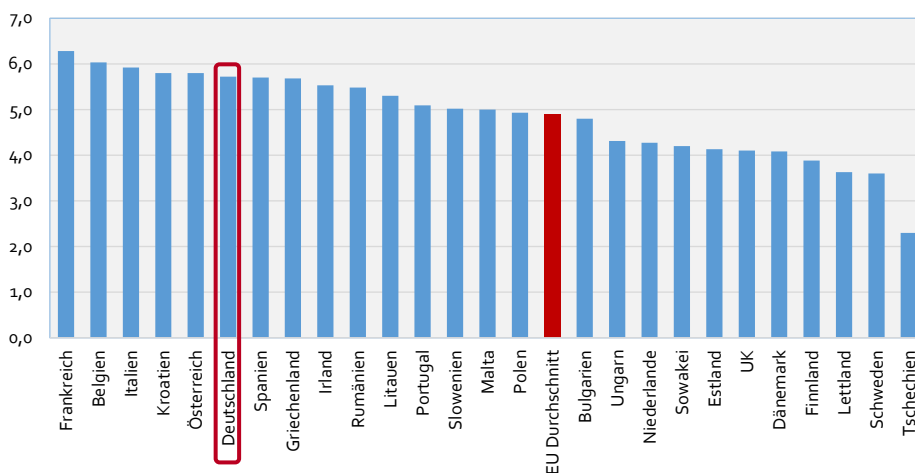


Abbildung 2: Geschlossenheit der Personalsysteme nationaler Verwaltungen in den EU-Ländern (eigene Abbildung nach: European Commission 2017 basierend auf dem QoG Expert Survey Dataset II)

Abbildung 2 ordnet die öffentlichen Personalsysteme der EU Mitgliedsstaaten nach dem Grad der Geschlossenheit des Verwaltungssystems, verstanden als Unterschiedlichkeit gegenüber dem Personalsystem der Privatwirtschaft. Je höher die erzielten Werte, desto geschlossener das Personalsystem der öffentlichen Verwaltung.

Diese auf der institutionellen Ebene der Personalsysteme ansetzende Einordnung wird durch empirische Befunde zur intersektoralen Mobilität unterstrichen. Abbildung 3 fasst die privatwirtschaftliche Erfahrung von obersten Führungskräften der Verwaltung in einer vergleichenden Fragebogen-Untersuchung aus dem Jahr 2014 zusammen. Es zeigt sich, dass die Befragten aus Deutschland im europäischen Vergleich relativ wenig Erfahrung im Privatsektor gesammelt haben. So gaben 53,3% der Befragten an, gar nicht oder weniger als ein Jahr im Privatsektor gearbeitet zu haben. 37,9% haben privatwirtschaftliche Erfahrung von ein bis fünf Jahren, während längere Erfahrung schon deutlich seltener ist. In Hinblick auf Führungskräfte mit einer privatwirtschaftlichen Berufserfahrung von mehr als 5 Jahren liegt Deutschland zusammen mit Frankreich am unteren Ende. Ein besonders hoher Anteil privatwirtschaftlicher Erfahrung findet sich in Ländern wie Island, Schweden, UK, Norwegen, Estland oder Finnland.

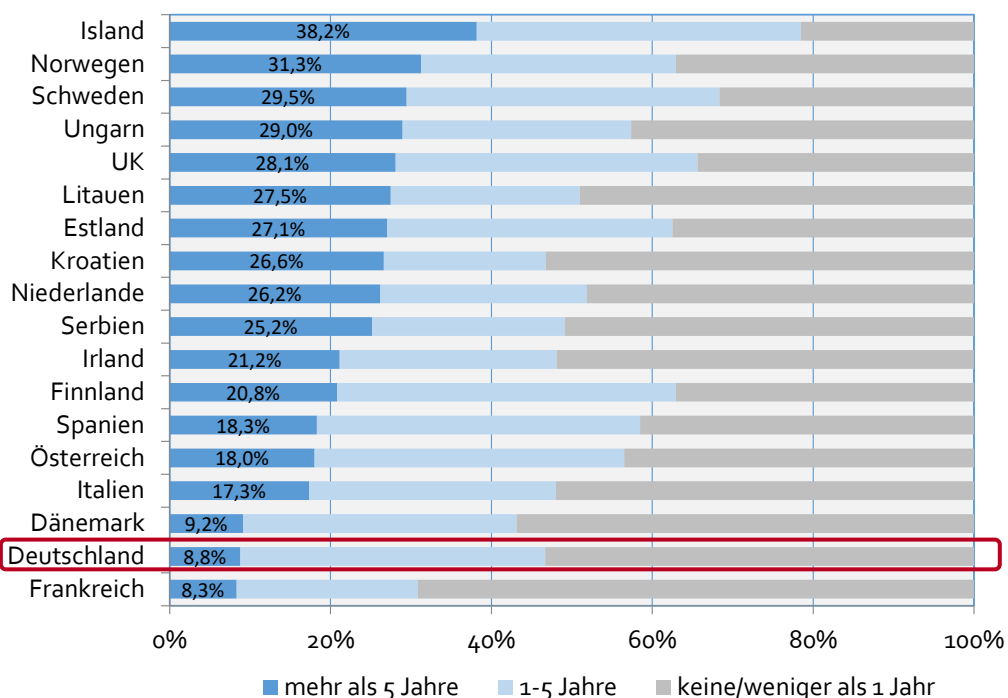


Abbildung 3: Privatwirtschaftliche Berufserfahrung von Führungskräften in der öffentlichen Verwaltung im europäischen Vergleich basierend auf der COCOPS Befragung (eigene Abbildung nach: Lapuente et al. 2020: 606)

Auch die administrative Eliteforschung, die sich mit Karriereverläufen von Führungskräften vor allem in der Ministerialverwaltung befasst, unterstreicht dieses Bild: In der Untersuchung von Veit und Scholz (2016) etwa, die die Karriereverläufe von Abteilungsleiter*innen und verbeamteten Staatssekretär*innen in den Bundesministerien von 2002-2013 analysiert, sind 64,8 % der Spitzenbeamt*innen klassische Karrierebeamt*innen, während 22,5% im Laufe ihrer Karriere Station in einem oder mehreren andere Sektoren gemacht haben (mit Arbeitserfahrung von mindestens vier Jahren außerhalb der Verwaltung).

Lediglich 11,9% haben eine Querwechsler-Karriere durchlaufen, mit weniger als vier Jahren Arbeitserfahrung in der Verwaltung bevor sie Abteilungsleiter*in oder Staatssekretär*in wurden. In der Untersuchung von Ebinger et al. (2018) wurde bestätigt, dass insbesondere auf Ebene der Abteilungsleiter*innen nach wie vor der klassische Laufbahnbeamte dominiert, wengleich 2013 immerhin 29,7% der Abteilungsleiter*innen vor Eintritt in den Staatsdienst auch Berufserfahrung außerhalb der Verwaltung gesammelt haben. Auch in der Studie von Bach und Veit (2018) wird deutlich, dass administrative Erfahrung neben politischer Loyalität eine sehr wichtige Voraussetzung ist, um Spitzenpositionen in der deutschen Verwaltung zu erreichen.

In der verwaltungswissenschaftlichen Forschung wird die ausgeprägte legalistische Kultur und ebenso wie Prozeduren als weitere Besonderheit der deutschen Verwaltung gesehen, die sich insbesondere in einem hohen Anteil an Jurist*innen im öffentlichen Dienst widerspiegelt. In Deutschland hat das ‚Juristenmonopol‘ bzw. eine ‚Juristendominanz‘ eine lange Tradition und entspringt einer Sichtweise, in der der Staat zuvorderst als „Produzent und Wahrer allgemeiner Rechtsnormen“ (Schmid/Treiber 1975: 205) gesehen wurde, die von Jurist*innen vorbereitet und umgesetzt werden. Die juristische Ausbildung bringt Generalist*innen hervor, die für vielfältige Verwaltungsaufgaben einsetzbar sind und zugleich die Herausbildung von Fachkompetenz durch die Absolvierung der Laufbahn ermöglicht (Jann/Wegrich 2019). Im Ländervergleich zeigt eine aktuelle Untersuchung von Lapuente und Suzuki (2020) aufbauend auf den 2014 erhobenen Befragungsdaten, dass der Juristenanteil in der deutschen Verwaltung weiterhin der höchste im europäischen Vergleich ist (siehe Abbildung 4). Wichtig hier ist, dass die Zahlen auf einer Fragenbogen-Untersuchung beruhen, d.h. den Juristenanteil unter den Umfrageteilnehmer*innen wiedergeben.

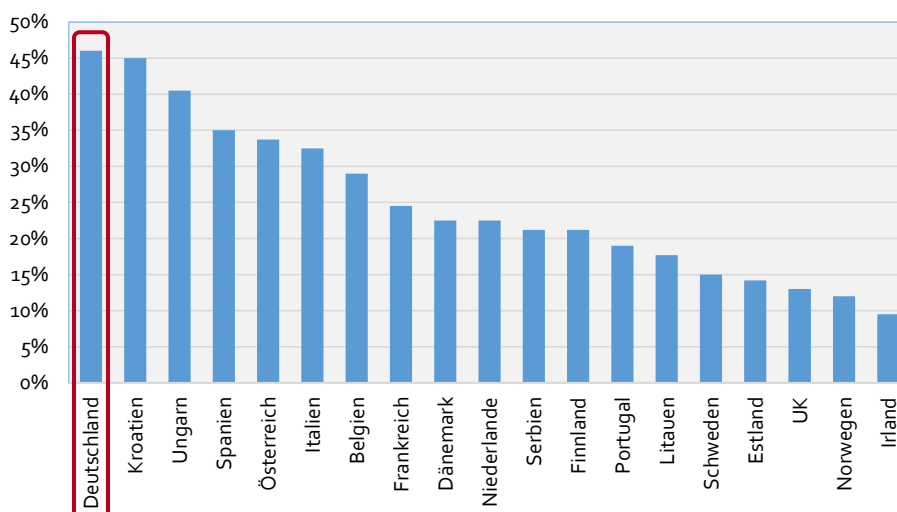


Abbildung 4: Anteil Juristen an den Führungskräften nationaler Verwaltungen im europäischen Vergleich basierend auf der COCOPS-Führungskräftebefragung (eigene Abbildung nach Lapuente/Suzuki 2020: 459)

Obleich der Anteil der Jurist*innen an den Führungskräften der Ministerialverwaltung rückläufig ist, verbleibt er auf hohem Niveau und Ebinger et al. finden „keine Anzeichen für eine Auflösung, sondern eher für eine Stärkung der Juristendominanz in der Ministerialverwaltung“ durch ein in jüngerer Zeit zentralisiertes Juristenauswahlverfahren für den Einstieg in den höheren Dienst (Ebinger et al. 2018: 395).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das deutsche öffentliche Personalsystem eines der am stärksten geschlossenen in Europa ist, was sich in geringer intersektoraler Mobilität und vor allem verwaltungsdominierten Karrieren zeigt, die vielfach einer juristischen Ausbildung folgen. Diese Befunde führen zum zweiten Ausgangspunkt dieser Untersuchung, nämlich der Annahme, dass die deutsche Verwaltung aufgrund der starken Geschlossenheit von den spezifischen Erfahrungen und Hintergründen von Querwechsler*innen profitieren kann.

2 Ziele und Methodik der Studie

Die vorliegende Studie beruht auf der erstmaligen systematischen Befragung von Querwechsler-Führungskräften in der deutschen Verwaltung. Im Zeitraum von Juli 2019 bis Mai 2020 wurden Interviews mit 25 Querwechsler*innen geführt, die als Führungskräfte in die öffentliche Verwaltung gewechselt sind. Es spielte dabei keine Rolle ob die Personen weiterhin in der Verwaltung tätig sind oder mittlerweile wieder in den privaten Sektor zurückgekehrt sind. Explizit ausgeschlossen wurden dabei politische Funktionsträger wie Minister*innen oder parlamentarische Staatssekretär*innen sowie ein Wechsel in den breiteren öffentlichen Sektor der etwa auch öffentliche Unternehmen umfasst.

Ziel der Studie ist es, aufbauend auf den Interviews Motive, Einschätzungen und Erfahrungen von Querwechsler*innen besser zu verstehen und damit zu einer fundierteren Auseinandersetzung mit diesem wissenschaftlich kaum beleuchteten Phänomen beizutragen. Vor allem will die Studie auch der Verwaltungspraxis Impulse für eine weitergehende Diskussion der Notwendigkeit, Potenziale aber auch Herausforderungen von Querwechsler*innen in der öffentlichen Verwaltung geben.

Auf Basis bestehender eigener Erfahrungen der Autor*innen, einer Literatur- und Dokumentenrecherche und ersten Diskussionen mit Querwechsler*innen haben die Studienautor*innen eine Liste von Querwechsler*innen erstellt, die in persönlichen wie telefonischen, semi-strukturierten Interviews (Interviewleitfaden vgl. Annex 1) befragt wurden. Im Rahmen der Interviews wurde auch nach weiteren möglichen Interviewpartner*innen mit Querwechsler-Erfahrung gefragt, so dass die Liste zunehmend erweitert wurde. Es wurde dabei aber auch klar erkennbar, dass sich die Anzahl von Querwechsler*innen auf Ebene der Führungskräfte in der Verwaltung sehr überschaubar ist.

Der Interviewleitfaden bestand maßgeblich aus folgenden Fragen:

- Was sind die Motive von Führungskräften für den Wechsel in den öffentlichen Sektor?
- Was sehen Querwechsler*innen als die wesentlichen Unterschiede bzw. Ähnlichkeiten zwischen den beiden Sektoren?
- Durch welche Besonderheiten zeichnet sich Führung und Management in der öffentlichen Verwaltung aus?
- Wo werden Querwechsler*innen am dringendsten gebraucht?
- Was braucht es, damit Querwechsler*innen erfolgreich sein können?
- Wie beurteilen Querwechsler*innen den Reformstand der öffentlichen Verwaltung und welchen Handlungsbedarf und welche Lösungsmöglichkeiten sehen sie?

Auf Grundlage eines strukturierten Interviewleitfadens (siehe Annex 1) wurden mit allen Interviewpartner*innen Interviews mit vorstrukturierten Fragen mit einer Dauer von 30 bis 90 Minuten geführt (Durchschnittsdauer 57 Minuten). Sofern von den Interviewpartner*innen autorisiert, wurden die Interviews digital aufgezeichnet oder vom Interviewenden protokolliert. Diese Aufzeichnungen wurden anhand eines übergreifenden einheitlichen Rahmens ausgewertet. Erste Zwischenergebnisse der Studie wurden während eines digitalen Workshops am 16. Juni 2020 vorgestellt und mit den Interviewpartner*innen diskutiert. Zu diesem Workshop waren sämtliche Interviewpartner*innen eingeladen und die Ergebnisse wurden protokolliert und bei der Studiererstellung berücksichtigt.

Im Rahmen der Interviews wurden auch folgende Merkmale der Befragten erhoben, die einen interessanten Einblick in die demographischen Merkmale von Querwechsler-Führungskräften in der deutschen Verwaltung geben:

- 68,0% männlich vs. 32,0% weiblich;
- Auffallend hoher Bildungsgrad der Befragten: alle mit Hochschulstudium (v.a. Wirtschaft, Recht) und 40,0% mit Promotion;
- Die Querwechsler*innen waren vor ihrem Wechsler vor allem in Beratungsunternehmen (36,0%), der Finanzbranche (24,0%), einer Anwaltskanzlei/Wirtschaftsprüfung (16,0%), sowie im Bereich Digitalisierung/IT (12,0%) tätig;
- Die durchschnittliche Berufserfahrung in der Privatwirtschaft vor dem Wechsel in die öffentliche Verwaltung liegt bei 12,8 Jahren;
- Tätigkeitsbereich nach Wechsel: 60,0% Bundesverwaltung, 16,0% Landesverwaltung und 24,0% Kommunalverwaltung;
- Tätigkeitsbereich nach Wechsel: 76,0% Kernverwaltung und 24,0% nachgeordnete Behörden;
- 32,0% in der Verwaltung auf oberster Führungsebene (z.B. Staatssekretär*in, Präsident*in, Geschäftsführer*in);
- Die durchschnittliche Dauer der Tätigkeit im öffentlichen Sektor (bis zum Interview bzw. zum erneuten Wechsel in die Privatwirtschaft) liegt bei 7,3 Jahren;
- 32,0% der Befragten waren zum Zeitpunkt des Interviews bereits wieder in den privaten Sektor zurückgekehrt (nach durchschnittlich 7,1 Jahren).

3 Empirische Ergebnisse: Selbsteinschätzung und Erfahrungen von Querwechsler*innen

Die nachfolgenden Abschnitte präsentieren die zentralen Befunde der durchgeführten Interviews aufbauend auf einer qualitativen Auswertung. Da die Einschätzungen der Interviewpartner*innen zu den einzelnen Fragen variierten, wurde bei der Auswertung versucht, das gesamte Spektrum der Antworten aufzuzeigen und mittels ausgewählter Zitate zu illustrieren.

3.1 Motivation für den Wechsel in die Verwaltung

Der Wechsel in die öffentliche Verwaltung ist bei Querwechsler*innen ganz klar intrinsisch über die Aufgabe bzw. inhaltliche Herausforderung motiviert. Von fast allen Querwechsler*innen wird die **Möglichkeit bzw. der Wunsch, etwas gesellschaftlich Sinnvolles zu leisten bzw. etwas zu bewegen**, als wesentlicher Motivationsfaktor genannt. Zum einen wird explizit auf die besondere Sinnstiftung einer Arbeit für den Staat bzw. die Gesellschaft hingewiesen (z.B. *„Beitrag leisten zur Lebensqualität vieler Menschen“*, *„Make the world a better place“*, *„etwas für das Land tun und etwas zurückgeben“*, *„wollte gestalten und etwas Gutes tun“*, *„Gutes bewegen für Deutschland“*). Zum anderen rekurrieren die Interviewpartner*innen vielfach auf die besonderen Gestaltungsmöglichkeiten der Funktion (z.B. *„Politik mitzugestalten“*, *„Mitgestaltung von Gesetzgebung und Politik“*, *„Möglichkeit etwas zu bewegen und zu gestalten“*, *„Versprechen, die Stadt verändern zu können“*, *„Wunsch mit reformfreudigen Frauen zu arbeiten“*, *„große Führungsverantwortung im Rahmen eines umfassenden Change-Prozesses“*, *„Transformation im öffentlichen Sektor super spannend“*, *„wichtige Aufgabe und gestalterisch sehr attraktiv“*, *„Reiz größerer Verantwortung“*, *„raus aus der Berater- rein in die Managerrolle“*), führen aber auch die interessanten Arbeitsinhalte allgemein (z.B. *„Fingerkribbeln wegen besonderer Herausforderung“*, *„inhaltliche Herausforderung“*, *reizvolle wichtige Aufgabe*) als zentralen Motivationsfaktoren an. Auffallend ist auch, dass viele Querwechsler*innen auf ihr allgemeines politisches Interesse auch schon vor dem Wechsel hinweisen.

Diese zentralen Motivationsfaktoren decken sich sehr mit Ergebnissen der internationalen Public-Sector Motivation-Forschung (z.B. Perry/Wise 1990; Perry/Hondeghem 2008; Hammerschmid et al. 2009; Ritz et al. 2016) welche die besonderen Motivationsfaktoren einer Arbeit im öffentlichen Sektor unterstreicht und empirisch bestätigt. Aufgrund dieser besonderen Motivationslage der Querwechsler*innen lässt sich auch erwarten, dass gerade im Gestaltungs- bzw. Veränderungswillen ein starkes Potenzial der Querwechsler*innen liegt.

Die Interviews zeigen aber auch, dass es zumeist mehrere Motive sind, die schlussendlich zum Wechsel in die öffentliche Verwaltung führen. Wiederholt angesprochen werden etwa die **bessere Work-Life Balance** einer Tätigkeit im öffentlichen Sektor (z.B. *„altersgerechte Lebensphase“*, *„Zeit für Familie“*, *„weniger Reisetätigkeit“*, *„deutlich familiengerechter als Consulting“*) aber auch **das besondere gesellschaftliche Ansehen der Tätigkeit** (z.B. *„eine Ehre, das machen zu dürfen“*, *„Prestige“*, *„Größe eines DAX Unternehmens“*) sowie der **Wunsch, etwas gänzlich Neues zu machen und sich weiterzuentwickeln** (z.B. *„wollte etwas ganz Neues kennenlernen“*, *„offen für etwas Neues“*, *„Reiz die Perspektive zu wechseln“*, *„etwas Lernen“*).

Fast alle Querwechsler*innen weisen in den Interviews darauf hin, dass das Einkommen kein Motivationsfaktor war. Im Gegenteil wird vielfach auf eine persönliche Bereitschaft zu finanziellen Einbußen gegenüber der bisherigen Tätigkeit hingewiesen („*dafür auch Bereitschaft weniger Gehalt zu akzeptieren*“). Eine finanzielle Sicherheit bzw. Unabhängigkeit etwa durch bereits längere privatwirtschaftliche Karriere oder vorhandenes Privatvermögen sind klar förderliche Faktoren für einen Wechsel.

Interessant ist auch, dass der Wechsel in die Verwaltung vielfach nicht aktiv angestrebt wurde, sondern sich erst auf Initiative von Politik und Verwaltung ergab (z.B. „*Gelegenheitsfenster*“, „*hat sich ergeben*“). Potenzielle Querwechsler*innen mussten vielfach erst gewonnen und proaktiv angesprochen werden. Insgesamt bestätigen die Interviews dass die öffentliche Verwaltung aufgrund verschiedener Faktoren für Führungskräfte in Unternehmen durchaus attraktiv ist, so dass diese auch bereit sind, dafür einen Rückgang des Einkommens in Kauf zu nehmen.

3.2 Zentrale Erfahrungen beim Wechsel in die Verwaltung

Die Erfahrungen beim Wechsel in die Verwaltung variieren sehr stark abhängig davon, wie sehr die Befragten vorher schon in Kontakt mit der Verwaltung gewesen ist. Viele der Interviewpartner*innen hatten als Berater*innen bzw. auch in anderen Funktionen bereits vor dem Wechsel Erfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung sammeln können und sind von der Unterschiedlichkeit der Sektoren weniger überrascht gewesen.

In Hinblick auf die **besonders positiven wie auch negativen Erfahrungen** beim Wechsel in die Verwaltung finden sich trotzdem wesentliche Übereinstimmungen. Nahezu alle Querwechsler*innen weisen auf die insgesamt **hohe Motivation, das besondere Engagement sowie die fachliche Kompetenz, hohe Ethik und Integrität der Mitarbeiter*innen im öffentlichen Dienst** hin („*sehr viele ganz tolle Mitarbeiter*“, „*viel mehr motivierte Mitarbeiter als ich je gedacht hätte*“, „*viele tolle, ideenreiche motivierte Leute*“, „*hohe Qualität und Engagement des Personals*“, „*sehr akademisches Klima*“, „*öffentlicher Sektor schafft es, gute Leute anzuziehen*“, „*tolle Leute, tolles Team, totales Commitment*“), wobei das zum Teil auf bestimmte Teilbereiche eingeschränkt wurde („*kleine Pockets of Excellence mit großer Dynamik*“). Vielen Interviews ist zu entnehmen, dass Querwechsler*innen vor dem Wechsel durchaus andere Erwartungen hatten, die stärker mit dem in der öffentlichen Wahrnehmung verbreiteten, kritischen Bild des öffentlichen Dienstes, in der Öffentlichkeit übereinstimmten.

Als zweite besonders positive Erfahrung weisen viele Querwechsler*innen auf die **spannende und interessante Tätigkeit** hin, die viele so nicht erwartet hatten. Insbesondere die **Möglichkeit, etwas zu bewegen bzw. Impact zu schaffen**, haben viele Querwechsler*innen besonders positiv wahrgenommen („*Man kann etwas bewegen*“, „*deutlich größere Freiheiten als erwartet*“).

Auffallend war allerdings auch, dass bei der Frage nach den besonders positiven bzw. negativen Erfahrungen des Wechsels deutlich mehr Augenmerk auf die negativen Erfahrungen gelegt wird. Die meisten angeführten Erfahrungen zeigen starke Übereinstimmung mit bereits seit langem thematisierten Dysfunktionalitäten bürokratischer Organisationen (Crozier 1963; Mayntz 1978; Derlien 1984):

Sehr häufig genannt wird die **starke Formalisierung und Bürokratisierung des Verwaltungshandelns** („*die sehr ausgeprägten formalen Strukturen*“, „*bürokratische Vorgänge und Vorgaben, an die sich die*

Mitarbeiter sehr strikt halten, ohne zu hinterfragen, ob sie wirklich notwendig sind, „*Formalienreiterei der Fachaufsicht*“) mit einer starken Verfahrens- und Zuständigkeitsordnung und dadurch vielfach **fehlender oder wenig ausgeprägter Ergebnisorientierung**. Insbesondere der formale Dienstweg, das Denken in Zuständigkeiten sowie sehr umfassende Mitzeichnungslisten werden als negative Erfahrungen angeführt. Mitarbeiter*innen seien etwa *„nicht gewohnt in Zielen zu denken, strukturierte Produktivitäts- bzw. Input-Output Analysen zu machen, sondern sind geprägt von Behördendenken, korrektem Abarbeiten und dem Gesetz Genüge zu tun“*.

Die meisten Interviewten kritisieren die gerade im Vergleich zur Privatwirtschaft **langwierigen Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse**. Konkret erwähnt werden aufwändige Abstimmungsprozesse, fehlende Verantwortungsbereitschaft, fehlende Problemlösungsfähigkeit und Priorisierung, mangelnde Konsequenz und Offenheit bei Entscheidungen sowie eine nur wenig ausgeprägte Zusammenbeitskultur und Konfliktbereitschaft (*„Mitarbeiter haben keinen Mumm, selbst zu entscheiden...fast alles wird nach oben delegiert“*, *„Meetings ohne Agenda und ohne klares Ziel: super ineffizient, „für jeden Schritt muss man sich rechtfertigen und viel dokumentieren“*, *„nervender Krieg um Kleinstformulierungen, die mit allen Ressorts abzustimmen sind“*). Einige der Interviewpartner*innen weisen auch auf die geringe Außenorientierung sowie fehlende Vernetzung mit externen Stakeholdern hin.

Viele der erwähnten **negativen Erfahrungen betreffen den Personalbereich**. Im Gegensatz zu der vielfach sehr positiv gesehenen Fachkompetenz und Motivation der Mitarbeiter*innen nehmen die Querwechsler*innen mehrheitlich Defizite bei Mitarbeiterführung und Führungskompetenzen (*„limitierte Führungskompetenzen“*), Schwächen im Personalmanagement (v.a. in Hinblick auf Fortbildung, Personalentscheidungen, Beurteilungswesen, fehlende Sanktionierung, Personalentwicklung, fehlende Anreize, z.B. *„kein Geld für Fortbildung“*, *„nicht nachvollziehbare Personalentscheidungen“*, *„teilweise nicht leistungsfähiges Personal“*) sowie eine insgesamt fehlende Diversität und zu starke Juristendominanz wahr (*„zu wenig diversity in den Hintergründen ist den Herausforderungen nicht angemessen und erschwert Veränderungen“*).

Eine weitere, wiederholt angesprochene negative Erfahrung ist das **starke Einwirken politischer Überlegungen und Interessenslagen**, die vielfach – so die Querwechsler*innen – einer Managementrationalität entgegenstehen (*„unberechenbare parlamentarische Eindringtiefe“*, *„eine Weile gedauert, bis ich verstanden habe, dass Politik und Verwaltung eben zwei getrennte Sphären sind, die zusammenarbeiten müssen“*, *„politisch geführte Organisation: macht 20% der Probleme“*). Dass dieses Merkmal so prominent wahrgenommen wird, kommt etwas überraschend. Die Anbindung der Verwaltung and die Politik ist Grundpfeiler der demokratischen Ordnung und das Verhältnis Politik und Verwaltung war immer schon zentrales Thema der verwaltungswissenschaftlichen Forschung und konstituierend für den Unterschied zwischen Unternehmens- und Verwaltungsmanagement (siehe dazu auch Kapitel 1.1).

Das aus diesen Faktoren resultierende **systemische Beharrungsvermögen** bzw. der fehlende Veränderungsdruck werden ebenfalls häufig als negative Erfahrung angesprochen. Einige Interviewpartner*innen zeigen sich auch von der hohen Risikoaversion bzw. einem ausgeprägten Sicherheitsdenken und einer vergleichsweise geringen Stress-Resilienz der Mitarbeiter*innen und Führungskräfte in der Verwaltung überrascht (*„hohe Beharrungskräfte im Apparat“*, *„Mangel an Mut und Risikobereitschaft“*, *„gibt es überdurchschnittlich viele Menschen mit einem psychologischen Sicherheitsbedürfnis, welches extrem ausgeprägt ist“*, *„die Mitarbeiter sind nicht vorbereitet auf Veränderungen“*, *„es gibt zu viele Leute, die keine Veränderung wollen und mit allen Mitteln dagegen kämpfen“*).

Trotz eines allgemeinen Grundkonsenses in Hinblick auf diese Faktoren zeigen die Interviews auch **erhebliche Unterschiede in den Erfahrungen**. Es fanden sich etwa deutliche Unterschiede zwischen den Erfahrungen in der Ministerialverwaltung und stärker manageriell geprägten Behörden wie etwa der Bundesagentur für Arbeit, aber auch unterschiedliche Wahrnehmungen innerhalb der Ministerialverwaltung. Insgesamt ist es daher wichtig, die Erfahrungen der Querwechsler*innen differenziert zu betrachten und von **klischeehaften Verallgemeinerungen** abzusehen.

Die Querwechsler*innen bestätigen einhellig die **erhebliche Unterschiedlichkeit der Sektoren und die ‚differentia specifica‘ von Führung und Management in der öffentlichen Verwaltung**. Gefragt nach den wesentlichen Unterschieden zwischen öffentlicher Verwaltung und den privatwirtschaftlichen Unternehmen, in denen sie zuvor gearbeitet haben, finden sie viele aus der Verwaltungsforschung bekannte Faktoren: Der öffentliche Sektor unterscheidet sich aufgrund von Zielpluralismus und demokratischer Legitimation grundlegend. Festgestellt wird auch ein **stärkerer Grad der Fremdsteuerung in der Verwaltung** durch Politik und Medien („*Medien sind die Scorecard des Tuns*“).

Viele der Interviewpartner*innen differenzieren eine **starke Verfahrenorientierung und Juristen-dominanz in der Verwaltung** gegenüber einer Ergebnis- und Umsetzungsorientierung in Unternehmen („*nicht ergebnis- sondern verfahrensorientiert*“, „*inhärente Inputsteuerung über jährliche Titel*“) in starker Übereinstimmung mit der von March und Olsen (1989) genannten Gegenüberstellung einer ‚logic of appropriateness‘ und ‚logic of consequentiality‘. Diese spiegelt sich dann in der vielfach festgestellten **geringen Managementkompetenz/-professionalisierung der Verwaltung** wider. So verweisen die Querwechsler*innen auf die insgesamt geringere Relevanz von Ressourcen-/Effizienz-/Kosten-Beurteilungen, unternehmerischem Denken, analytischen Methoden, Transparenz, Projektmanagement, Leistungsmessung und Stakeholdermanagement in der öffentlichen Verwaltung. Hinsichtlich der Strukturen werden in der Verwaltung deutlich **mehr Abstimmungsbedarf und ausgeprägtere Silos** wahrgenommen.

Führung in der Verwaltung ist stärker hierarchisch und strukturell geprägt („*verfestigte hierarchische Führungskultur*“) und im Vergleich zu Unternehmen sind Entscheidungsfähigkeit, Führen über Vision/Ziele, Mitarbeiterunterstützung, Feedbackkultur und Führungskräfteentwicklung deutlich weniger etabliert.

Erhebliche Unterschiede werden auch im ‚psychologischen Kontrakt‘ bzw. den Erwartungen und Bindung der Mitarbeiter*innen gegenüber dem Arbeitgeber gesehen. In der Verwaltung ist dieser deutlich stärker von Sicherheit, Wertschätzung, Loyalität und Korpsgeist geprägt. Diese Beobachtungen entsprechen einem klassischen ‚Public Service Bargain‘ (Hood/Lodge 2006) zwischen politischem System und öffentlichen Beschäftigten, der politisch-administrative Beziehungen als Austauschbeziehung versteht. Während sich die Bargains in vielen Ländern erheblich verändert haben, nehmen die Querwechsler*innen diesen hierzulande weitgehend unverändert wahr. Dies spiegelt sich auch in der **fehlenden Flexibilität des Dienstrechts** wider, die in vielen Interviews als weiterer wesentlicher Unterschied gegenüber der Privatwirtschaft gesehen wird.

Insgesamt überwiegt die in Kapitel 1.2. bereits vorgestellte Sichtweise, dass die Abwesenheit marktlicher Steuerungsmechanismen, die starke rechtliche Prägung und die Relevanz politischer Bewertungskriterien zu deutlich anderen Rahmenbedingungen für Führung und Steuerung führen. Und im Gegensatz zu international auffälligen Beobachtungen einer zunehmenden Angleichung bzw. Konvergenz der Sektoren insbesondere durch die New Public Management Bewegung (Pollitt/Bouckaert 2011) lässt sich für

Deutschland eine weiterhin hohe Sektor-Unterschiedlichkeit konstatieren. Einige Interviewpartner*innen schränken allerdings ein, dass die Unterschiedlichkeit bei einem Vergleich zwischen Verwaltung und Großunternehmen deutlich geringer sei („*Es gibt keinen Unterschied zu Großkonzernen. Es geht eher um Change versus Stabilität als um öffentlich versus privat*“)

3.3 Was bringen Querwechsler*innen für die Verwaltung?

Die Forschung zu tri-sektoraler Führung geht davon aus, dass Querwechsler*innen für alle Sektoren einen Vorteil bringen (vgl. Kap. 1.2) und in beide Richtungen wirken können. Gerade auch die Wirtschaft kann in Hinblick auf soziale Verantwortung und Langfristigkeit von der Verwaltung lernen („*öffentlicher Bereich denkt langfristig; darin liegt der größte Vorteil*“) und sollte besser verstehen, wie Staat und Verwaltung etwa als Regulatoren, aber auch als Einkäufer von Dienstleistungen funktionieren und welche besonderen Rahmenbedingungen für staatliche Akteure gelten. Aufgrund der Zielstellung der vorliegenden Studie konzentrieren sich die Interviews allerdings primär auf die Frage, was Querwechsler*innen als Führungskräfte für die Verwaltung bringen. Gerade angesichts der geringen Zahl von Querwechsler*innen in der deutschen Verwaltung ist es besonders wichtig, diese gezielt in solchen Bereichen einzusetzen, in denen sie von besonderem Nutzen sind.

Auf die Frage nach den wichtigsten Kompetenzen, die Querwechsler*innen in die Verwaltung bringen, wird vielfach auf **Führungskompetenz und ein modernes Führungsverständnis** hingewiesen. Querwechsler*innen verstehen sich als „*Promotoren eines besseren Führungsverständnisses*“ und einer „*wertschätzenden Mitarbeiterführung*“, die in einer dem Modell der bürokratischen Organisation folgenden, stark hierarchischen Verwaltung vielfach noch nicht etabliert sind („*role modeling für Personalentwicklung*“).

Aber auch in Hinblick auf **Methodenkompetenz** etwa im Bereich Projektmanagement und Prozessmanagement- und -optimierung, **analytisch-lösungsorientiertes Denken** sowie **unternehmerisches bzw. betriebswirtschaftliches Denken** wird ein erheblicher Mehrwert durch Querwechsler*innen gesehen. Solche Fähigkeiten spielen im privatwirtschaftlichen Kontext eine deutlich wichtigere Rolle und Querwechsler*innen-Führungskräfte verfügen entsprechend über deutlich mehr Erfahrung in diesen Bereichen.

Aus Sicht der Befragten können Querwechsler*innen auch interessante **neue Perspektiven einbringen** („*anderer Blick als super wichtige Kompetenz*“, „*wertschätzendes Hinterfragen von Abläufen, gepaart mit Bereitschaft sich auf die Inhalte des öffentlichen Sektors einzulassen*“). Sie haben keine Betriebsblindheit aufgrund langjähriger Organisationszugehörigkeit und geben der Verwaltung durch Out-of-the-Box-Denken und einen Blick über den Tellerrand neue Impulse und steigern damit die **Innovationsfähigkeit** („*gesehen, was geht*“).

Aber auch in Hinblick auf eine **Strategiefähigkeit** („*Blick für das Wesentliche*“, „*Priorisierung*“) und **Stakeholder-Management** verfügen Querwechsler*innen über Erfahrungen, von denen die Verwaltung profitieren kann.

Die möglichen **Einsatzbereiche**, in denen Querwechsler*innen diese Potenziale am besten einbringen können, werden insgesamt relativ breit gesehen. Betont wird vielfach, dass Querwechsler*innen vor allem

in höheren Führungsfunktionen zum Einsatz kommen sollten, um eine entsprechende Wirkung zu erzielen.

Im Hinblick auf den Aufgabenbereich werden zwei wesentliche Einsatzbereiche gesehen. Zum einen sämtliche Bereiche, in denen es um **Transformation bzw. Veränderung** geht und Umsetzungscompetenz bzw. Ergebnisorientierung gefragt ist („*am besten da, wo change notwendig ist*“, „*am besten geeignet in umsetzenden Aufgaben*“). Zum anderen können Querwechsler*innen eingesetzt werden, wenn **besondere Expertise und Fachkompetenz aus der Privatwirtschaft** benötigt werden. Das betrifft vor allem Aufgabenbereiche an der **Schnittstelle von Politik und Wirtschaft** etwa im Bereich von Regulierung, aber auch Bereiche, in denen Lösungen gemeinsam mit der Privatwirtschaft entwickelt werden müssen bzw. sich Auswirkungen von Gesetzgebung auf die Privatwirtschaft ergeben oder auch **wesentliche Querschnittsbereiche wie Controlling, Logistik, IT/Digitalisierung oder Finanzen**, in denen die öffentliche Verwaltung von der Unternehmenswelt profitieren kann.

3.4 Was braucht es für den Erfolg von Querwechsler*innen in der Verwaltung?

Der Erfolg von Querwechsler*innen in der öffentlichen Verwaltung ist von vielen Faktoren abhängig und mit vielen Herausforderungen verknüpft. Fast alle befragten Querwechsler*innen berichten von erheblichen Schwierigkeiten, sich in der Verwaltung zu etablieren und nahmen klare Abstoßtendenzen der Verwaltung war („*System schlägt zurück*“, „*man braucht verdammt gutes Durchhaltevermögen*“, „*unglaublich schwer als Außenstehender in der Verwaltung aufgenommen zu werden; es war schwer in das eingeschworene Netzwerk reinzukommen und Abläufe sind schwer zu durchschauen*“). Das wird auch unterstrichen durch die Tatsache, dass knapp ein Drittel der Interviewpartner*innen wieder in die Privatwirtschaft zurückgekehrt ist. Die Gründe dafür variieren sehr stark und reichen von politischem Wechsel, zu hohem öffentlichen Druck, einem zu geringen Einkommen, dem erfolgreichen Projektabschluss bis hin zu der Aussage „*es nicht mehr ausgehalten*“ zu haben. Klar gespalten sind die Querwechsler*innen bei der Frage, ob sie erneut wechseln würden. Etwas mehr als die Hälfte der interviewten Querwechsler*innen würden ohne Zögern erneut wechseln. Die anderen Querwechsler*innen würden dies nur mehr unter bestimmten Umständen machen (v.a. wenn Gestaltungsmöglichkeiten vorhanden sind) bzw. sich sogar dagegen entscheiden. Ein Befragter weist etwa darauf hin, dass die „*Antwort tagesformabhängig*“ ist. *Ein bis zweimal pro Woche denke ich, dass es die schlimmste Entscheidung meines Lebens war; wie konnte ich dahin kommen? Dann gibt es aber auch extrem positive Tage, an denen ich Sinn und Wert sehe*“.

Aus den Interviews lassen sich drei zentrale Faktoren für den Erfolg von Querwechsler*innen ableiten. (1) Die interviewten Querwechsler*innen betonen, dass **förderliche Voraussetzungen beim Wechsel sehr wichtig sind**. So wird vielfach darauf hingewiesen, dass es von Vorteil ist, bereits eine gewisse **Verwaltungsnähe** aufzuweisen („*ansonsten wäre ich an den Formalitäten erstickt*“) und dass der **Wechsel transparent und ohne Interessenkonflikte** stattfindet, um sich vor Vorwürfen eines Lobbyings zu schützen.

(2) Wichtig ist aber auch eine **Unterstützung durch den öffentlichen Arbeitgeber** in Form von Mentoren bzw. „*Dolmetscher*“, politischer Rückendeckung, juristischer Expertise und der Möglichkeit, ein eigenes Team aufzubauen. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der direkten Führungskraft der Querwechsler*in bzw. der politischen Ebene zu.

(3) Am häufigsten werden aber bestimmte **Fähigkeiten und Verhaltensweisen der Querwechsler*in selbst** angesprochen. Querwechsler*innen sollten die „*Eigenlogik des Systems verstehen*“ und „*sich auf den Charakter der Organisation einlassen*“. „*Man muss sich auf die Rahmenbedingungen des politischen Prozesses einlassen können und mit dem sehr hohen kommunikativen Druck umgehen können. Man muss mit juristischen Rahmenbedingungen umgehen*“, aber sollte auch in der Lage sein, „*sich in Großorganisationen zu bewegen, die über Strukturen geführt werden*“. Querwechsler*innen wird empfohlen „*zu erkennen, was adaptierbar ist von meinen Vorerfahrungen*“ und dann „*modulweises Übertragen*“. „*Sie brauchen Verständnis für die Besonderheit des Personals und in den Führungspositionen auch Verständnis für politische Prozesse und politische Handlungsrationitäten. Die Arroganz des Privatsektors ist fehl am Platze. Die verstehen nicht, wie Politik funktioniert*“.

Als wichtige Eigenschaften werden in den Interviews Offenheit, Anpassungsfähigkeit, Geduld, Leidenschaft bzw. „*dickes Fell*“, Sensibilität („*keine Besserwisserei*“), Demut, Kritik- und Kommunikationsfähigkeit sowie psychologische Kenntnisse angesprochen („*positive Einstellung und Wertschätzung dem Menschen gegenüber*“, „*ein sonniges Gemüt und einfach nicht nachtragend sein, ist für diesen Job entscheidend*“). Die besondere Herausforderung besteht darin, Einfühlungsvermögen zu beweisen ohne sich aber gleichzeitig zu assimilieren („*gute Mischung aus Anregung und Anpassung*“).

Eine gute Vernetzung mit anderen Querwechsler*innen und (politischen) Entscheidungsträgern sowie eine gewisse juristische Expertise („*verwaltungsjuristische Absicherung*“) werden auch als wichtig erachtet. Hingewiesen wird auch auf ein gewisses „*Momentum*“ als Erfolgsfaktor: Es braucht eine gewisse kritische Menge an Querwechsler*innen auf unterschiedlichen Ebenen innerhalb relativ kurzer Zeit, um Transformationsprozesse dauerhaft anzustoßen. „*Braucht man mehr als 12 Monate, gewinnen die Beharrungskräfte*“.

3.5 Herausforderungen der öffentlichen Verwaltung aus Sicht der Querwechsler*innen

Welche Herausforderungen in und für die Verwaltung nehmen Querwechsler*innen aufgrund Ihrer stärkeren Außensicht wahr und welchen Reformbedarf sehen sie? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt dieses Abschnitts. Die von den Querwechsler*innen beschriebenen Herausforderungen beziehen sich auf drei wesentliche Bereiche: Herausforderungen in kultureller Hinsicht, strukturelle Schwächen und Defizite im Bereich Personal und Personalmanagement.

(1) Die Querwechsler*innen sind sich weitgehend einig darin, dass die Verwaltung nicht hinreichend auf Veränderungsprozesse ausgerichtet ist und sehen eine auf Stabilität und Kontinuität ausgerichtete Verwaltungskultur als zentral für geringe Veränderungsbereitschaft an. Die ausgeprägte hierarchische Kultur unterstreicht die Status-Quo-Orientierung („*Führung ist oftmals Geben von Anweisungen, Erwarten des Vollzugs*“, „*streng hierarchieorientierte und nicht ergebnisorientierte Führung*“, „*es gibt keine Freiräume, etwas umzusetzen*“, „*es muss alles nach oben abgestimmt werden*“) und macht es schwer, neu entstehende Probleme wahrzunehmen und anzugehen („*die Verwaltung hat Schwierigkeiten, sich auf neue Herausforderungen einzustellen: Man braucht einen Teil, der innovativ handeln kann, gleichzeitig einen Teil mit funktionalen Verwaltungsprozessen*“, „*für Veränderung gibt es keine Kompetenzen*“). Die schleppende Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung wird von vielen Querwechsler*innen als Beispiel angeführt.

(2) Mit Blick auf Strukturen sehen die Querwechsler*innen die spezialisierte und stark arbeitsteilige Organisationsstruktur, die kleinteilige und aufwändige, viele Akteure einbeziehende Abstimmungsprozesse hervorbringt, als wesentliche Herausforderung. Die spezialisierten Strukturen führen zum häufig benannten ‚Silo-Denken‘ und machen die Abstimmung insbesondere über Organisationsgrenzen hinweg sehr schwierig („Aufgabenzuschnitte müssen flexibler werden“). Aus Sicht der Querwechsler*innen resultieren diese Koordinationsprobleme in ‚Entscheidungsschwächen‘, also darin, dass Entscheidungen lange dauern können, bisweilen gar nicht getroffen oder nicht umgesetzt werden („Prozesse passen nicht mehr zu den Herausforderungen einer modernen und digitalen Welt“, „Verwaltung ist Lebenswelt der Bevölkerung zunehmend nicht mehr gewachsen“, „lange Entscheidungswege“, „sehr ausgeprägtes Silo-Denken“, „lange Abstimmungen, zu starker Fokus auf Zuständigkeit“). Diese Beobachtungen der Querwechsler*innen schließen an die verwaltungswissenschaftliche Koordinationsforschung an, die seit langem Koordinationsprobleme in der Verwaltung beobachtet. Mühsame Koordinationsprozesse werden nicht nur in der deutschen Verwaltung beobachtet, sondern auch in vielen anderen Ländern. Spezialisierte Organisationsstrukturen mit distinkten Weltsichten, die in der Verwaltung verbreitete Neigung, den eigenen Zuständigkeitsbereich vor dem Zugriff anderer zu schützen (‚turf‘) sowie Informations-Asymmetrien erschweren die Abstimmung über organisationale Grenzen (Hustedt 2014, Peters 2015, Radtke et al. 2016 Hustedt/Danken 2017, Trein et al. 2020) und verstärken das vielfach beobachtete und vielkritisierte Silo-Denken. Aus Sicht der Querwechsler*innen sollten die Organisationsstruktur regelmäßig systematisch überprüft und Rotationssysteme zur Erleichterung behördenübergreifender Abstimmung etabliert werden („zu geringe Bereitschaft die Organisationsstruktur anzupassen bzw. immer mal wieder kritisch zu durchleuchten“, „Silostrukturen aufweichen“, „Rotation zwischen Abteilungen/Ressorts/Ebenen muss passieren“).

(3) Die Querwechsler*innen sind sich durchgängig einig in der Einschätzung, dass das Personalmanagement im öffentlichen Dienst eine zentrale, vielleicht sogar die wichtigste, Herausforderung darstellt („sehr schlecht“, „zu reguliert, zu wenig divers (zu viele Juristen), zu wenig durchlässig“, „erheblich im Rückstand“, „zu statische Karrierewege“). Sie sehen hier Herausforderungen in zweierlei Hinsicht: zum einen in der Frage, ob der öffentliche Dienst die Kompetenzen rekrutiert, die zur Problemlösung gebraucht werden. Diese Frage schließt an den bereits angesprochenen, durch die Querwechsler*innen kritisierten Mangel an Management- und digitalen Kompetenzen sowie die insgesamt geringe Diversität an Qualifikationen und Kompetenzen an. Die ausgeprägte Bedeutung juristischer oder juristisch geprägter Sichtweisen und Kompetenzen gehört aus Sicht der Querwechsler*innen auf den Prüfstand und durch managerielle und digitale Kompetenzen ergänzt („Know-How fehlt, wie man Großprojekte umsetzt“, „wie stelle ich Strategiefähigkeit sicher?“, „data-science-Kompetenzen fehlen komplett“). Zum anderen sehen die Querwechsler*innen die Führungs- und Personalentwicklung sowie das Personalmanagement insgesamt als zentrale Herausforderung („self-made-Führung“, „Professionalisierungs-Mangel“ „Management wird als ‚verwalten‘ verstanden“), deren Weiterentwicklung aus Sicht der Querwechsler*innen auch die Arbeitgeberattraktivität des öffentlichen Dienstes stärken können. Im Bereich Personal sehen die Querwechsler*innen insgesamt erheblichen Reformbedarf und befürworten eine grundsätzliche Öffnung und Flexibilisierung des Zugangs zum öffentlichen Dienst und insgesamt Reformen, die zu einer Öffnung des öffentlichen Dienstes führen ebenso wie zu diverseren Qualifikationen und Erfahrungen der Mitarbeiter*innen. Darüber hinaus unterstützen die Querwechsler*innen die Entwicklung systematischer Personalmanagementkonzepte etwa im Bereich der Talentgewinnung oder der Karriereentwicklung („mehr Flexibilität im Stellenplan und

in Arbeitsplatzbeschreibungen", „Die guten Leute bekommt der öffentliche Sektor gar nicht zu sehen“, „systematische Personal- und Karriereentwicklung fehlt vollkommen und wird gebraucht“, „das Bewertungssystem des Dienstrechts passt nicht“, „Führungskonzepte wie Karrieremodelle, Zielvereinbarungen, Beurteilungen, Kennzahlensysteme müssen die Change-/Projekt-Komponente betonen“). Diese Einschätzungen der Querwechsler*innen knüpfen an die in Kapitel 1 angesprochene Unterscheidung zwischen Laufbahn- und Positionssystemen an. Die Querwechsler*innen plädieren für eine Entwicklung vom starren Laufbahn- hin zu einem Positionssystem, so wie sie in vielen andere europäischen Ländern schon vor einigen Jahren angestoßen wurde (siehe Kapitel 1, „wir müssen Durchlässigkeit bewusst fördern“). Darüber hinaus knüpfen die Querwechsler*innen an eine in der Public Management Literatur seit einiger Zeit geführte Debatte an, die sich mit den notwendigen Kompetenzen für den öffentlichen Dienst ebenso befasst wie mit der Frage nach Bedingungen und Anreizstrukturen, um den öffentlichen Dienst insgesamt und vor allem auch in Hinblick auf stark nachgefragte – etwa digitale – Kompetenzen attraktiv zu machen (Andersch et al. 2016, Thiersch et al. 2019, Mergel 2019, Tepe/Prokop 20128, Weske et al. 2019).

Insgesamt sehen die Querwechsler*innen politisches Interesse an der Verwaltung ebenso wie politische Unterstützung von Reformprozessen als wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Verwaltungsreformen. Allerdings – so die Querwechsler*innen – mangle es hierzulande gerade daran („mangelnde Professionalisierung politisch nicht thematisierbar“, „es fehlt ein klares Leitbild, das von ganz oben vorgegeben wird“, „es gibt keine einheitlichen Ziele“, „Politik häufig von der Realität der Verwaltung entfernt“).

4 Schlussfolgerungen und Ausblick

Zusammenfassend zeigt die vorliegende Untersuchung, dass Querwechsler*innen distinkte und wertschaffende Beiträge in der Verwaltung leisten und unter bestimmten Bedingungen wichtige Leerstellen in der deutschen Verwaltung adressieren können. Die Befunde der vorliegenden Untersuchung schließen nahtlos an die Forschung zu ‚sector imprinting‘ und ‚outsiderness‘ an und bestätigen, dass die privatwirtschaftliche Prägung zu einer spezifischen Perspektive auf die Funktionsmechanismen, Lösungsansätze, Stärken und Schwächen der Verwaltung führen. Diese spezifische Perspektive kann **auf zwei Ebenen konstruktive Beiträge für die öffentliche Verwaltung** in Deutschland leisten. Erstens auf der **Ebene von Kompetenzen**: Querwechsler*innen haben insbesondere methodisch-analytische Kompetenzen etwa im Bereich Projektmanagement ebenso wie weitere in der Verwaltung bisher wenig vorhandene Kompetenzen, wie zum Beispiel im Management von Transformationsprozessen („change management“). Zweitens können Querwechsler*innen **auf einer kulturellen Ebene** einen Beitrag und neue Impulse leisten: Sie bringen ein privatwirtschaftlich geprägtes Verständnis von Management und Führung mit, welches zu einer weniger hierarchisch geprägten und feedbackorientierten Führungskultur, aber auch zu neuen Formen der Zusammenarbeit und Arbeit – Stichworte Telearbeit, New Work, Arbeitswelt 4.0 – beitragen kann. Gerade im Hinblick auf die zukünftige Attraktivität der öffentlichen Verwaltung für junge Mitarbeiter*innen sind solche Impulse dringend erforderlich.

Die Studienergebnisse unterstreichen, dass Querwechsler*innen in der deutschen Verwaltung **zwei wichtige Rollen bzw. Funktionen** erfüllen: Sie können erstens als ‚change enabler‘ und zweitens als

‚boundary spanner‘ fungieren. (1) Querwechsler*innen können Veränderungsprozesse anstoßen, gestalten und umsetzen. Da sie als Außenseiter in die Verwaltung kommen, fehlt ihnen zunächst die nach Jahren langer Organisationszugehörigkeit verbreitete Betriebsblindheit, daher können sie mit dem frischen Blick des Außenseiters neue Impulse geben und Veränderungen anstoßen. Insbesondere bei Transformationsprozessen können sie ihre Management- und Führungskompetenzen einsetzen, die Strategiefähigkeit der Verwaltung weiter stärken und Anstöße für eine veränderte Führungskultur geben. (2) Querwechsler*innen können aber auch wichtige Brücken innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltung und Privatsektor bauen. Die Management- und Führungskompetenzen der Querwechsler*innen umfassen häufig Erfahrung und Expertise im Umgang mit verschiedenen Stakeholdern mit unterschiedlichen Interessen, und sie können diese einsetzen, um Koordinationsprozesse zwischen Behörden zu moderieren und die Interaktion mit externen Stakeholdern verbessern. Als Brückenbauer können sie insbesondere dazu beitragen, das wechselseitige Verständnis von Privatsektor und Verwaltung gerade auch im Hinblick auf effektive Regulierung privatwirtschaftlicher Wirtschaftstätigkeit zu erhöhen. Sie können die ‚rules of the game‘ des Privatsektors in die Verwaltung hineinbringen – und mindestens ebenso wichtig – dazu beitragen, im Privatsektor ein besseres Verständnis für die Funktionsmechanismen der Verwaltung zu schaffen und so Interaktionsprozesse und zu erleichtern.

Die vorliegende Untersuchung weist auf **drei Bedingungen hin, unter denen Querwechsler*innen eine konstruktive Rolle in der Verwaltung spielen können**. (1) Erstens bedarf es **klarer und transparenter Regeln, unter denen intersektoraler Wechsel stattfinden kann**. Diese Regeln sollten definieren, unter welchen Bedingungen, auf welche Positionen und nach welchen Zeiträumen („Abkühlphase“) Querwechsler*innen in die Verwaltung wechseln können. Ferner bedarf es einer klar definierten Position und Rolle der Querwechsler*in.(2) Zweitens braucht es die **Unterstützung der öffentlichen Arbeitgeber**. Öffentliche Arbeitgeber bzw. die jeweilige politische und/oder administrative Spitze sollten intersektorale Mobilität und Öffnung institutionell fördern und ebenso individuelle Querwechsler*innen konkret unterstützen und für die Verwaltung gewinnen. (3) Drittens braucht es **auf Seiten der Querwechsler*innen Einsicht in und insbesondere Sensibilität für die Funktionsmechanismen, Strukturen und Prozesse der Verwaltung** ebenso wie ein Verständnis der Besonderheiten der Verwaltungskultur. Querwechsler*innen sollten neben einem Fokus auf Wirkung und Gemeinwohlorientierung die grundlegenden Werte des öffentlichen Dienstes wie Unparteilichkeit, Fairness, Integrität unterstützen und bereit sein, sich in die jeweilige Organisation zu integrieren.

Die Erkenntnisse der vorliegenden Studie sollten in weiteren Untersuchungen überprüft werden, die insbesondere die empirische Basis erweitern und stärken, etwa durch Einbeziehung von Querwechsler*innen unterhalb der Führungsebene. Zukünftige Untersuchungen sollten auch die Perspektive der Verwaltung einbeziehen und analysieren, wie Querwechsler*innen aufseiten der Verwaltung eingeschätzt werden, welche Probleme und Herausforderungen bestehen und unter welchen Voraussetzungen Querwechsler*innen aus Sicht der Verwaltung eine konstruktive Rolle spielen.

5 Literaturquellen

- Allison, G.T. (1980). Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?. Proceedings of the Public Management Research Conference. November 19-20, 1979, Washington, D.C.: Office of Personnel Management, 27-38.
- Andersch, H., Liberatore, F., Hurst, A., Kern, A., Lindenmeier, J. & Wieselhuber, S. (2016). Reputation öffentlicher Arbeitgeber – Validierung eines Messkonzeptes am Beispiel von Mitarbeitenden einer deutschen Gemeindeverwaltung. *ZögU Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 39 (4), 325 – 341. <https://doi.org/10.5771/0344-9777-2016-4-325>.
- Andrews, R., Hansen, J.R., & Huxley, K. (2019.) Senior Public Managers' Organizational Commitment: Do Private Sector Experience and Tenure Make a Difference?. *International Public Management Journal*, doi:[10.1080/10967494.2019.1580231](https://doi.org/10.1080/10967494.2019.1580231).
- Apfel, J. (2013). Understanding motivations of sector switchers. *Public Organization Review*, 13(3), 291–304.
- Arentz, C. & Wild, F. (2020). Vergleich europäischer Gesundheitssysteme in der Covid-19-Pandemie, WIP-Analyse 3/2020, Köln Juli 2020.
- Bach, T., & Veit, S. (2018). The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28 (2), 254–269. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux041>
- Boardman, C., Bozeman, B., & Ponomariov, B. (2010). Private sector imprinting: An examination of the impacts of private sector job experience on public manager's work attitudes. *Public Administration Review*, 70, 50–59. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02110.x>
- Box, R. C. (1999). Running government like a business: Implications for public administration theory and practice. *The American Review of Public Administration*, 29(1), 19–43.
- Boyne, G. A. (2002). Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39 (1), 97–122.
- Bozeman, B. (1987). All organizations are public: Bridging public and private organizational theories. Place: Jossey-Bass.
- Bozeman, B., & Ponomariov, B. (2009). Sector switching from a business to a government job: Fast-track career or fast track to nowhere?. *Public Administration Review*, 69(1), 77–91.
- Chen, C.-A. (2012). Sector imprinting: Exploring its impacts on managers' perceived formalized personnel rules, perceived red tape, and current job tenure. *The American Review of Public Administration*, 42(3), 320–340.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G., & Røvik, K.A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, Culture and Myth*. London: Routledge.
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Seuil.
- de Graaf, G., & Van der Wal, Z. (2008). On value differences experienced by sector switchers. *Administration & Society*, 40(1), 79–103.
- Derlien, H.-U. (1984). *Verwaltungssoziologie*. v. Mutius, A. (Hg.). *Handbuch für die öffentliche Verwaltung*, Band I, Neuwied, 793 – 869.
- Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic "enlightenment". *Public Administration*, 87(4), 892–909.
- Ebinger, F., Lux, N., Kintzinger, C., & Garske, B. (2018). Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II. Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 11 (2), 389–411.

Edeling, T., Jann, W., & Wagner, D. (Hrsg.). *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie*. Opladen: Leske und Budrich.

Emery, Y., Giauque, D., & Rebmann, F. (2014). The slow transformation of Swiss federal administrative elites. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 687-708. doi:[10.1177/0020852314533452](https://doi.org/10.1177/0020852314533452)

European Commission (2017). Commission Staff Working Document accompanying the document 'Report from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions My region, My Europe, Our future: The 7th report on economic, social and territorial cohesion {COM(2017) 583}'. SWD 2017 330 final. Part 10/13. Brüssel. 9.10.2017.

Frederiksen, A., & Hansen, J. R. (2017). The increased importance of sector switching: A study of trends over a 27-year period. *Administration & Society*, 49(7), 1015-1042.

George, B., Van de Walle, S., & Hammerschmid, G. (2019). Institutions or contingencies? A cross-country analysis of management tool use by public sector executives. *Public Administration Review*, 79, 330-342. <https://doi.org/10.1111/puar.13018>.

Hammerschmid, G. (2015). COCOPS Executive Survey on Public Sector Reform in Europe—Views and Experiences from Senior Executives — Full Version.

<https://dbk.gesis.org/dbksearch/sdesc2.asp?no=6598&db=e&doi=10.4232/1.12474>

Hammerschmid, G., Meyer, R.E., & Egger-Peitler, I. (2009). Das Konzept der Public Service Motivation – Status Quo der internationalen Diskussion und erste empirische Evidenzen für den deutschsprachigen Raum, *dms - der moderne staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2(1), 73-92.

Hansen, J. R. (2014). From public to private sector: Motives and explanations for sector switching. *Public Management Review*, 16(4), 590-607.

Hood, C. & Lodge, M. (2006). *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty - and Blame*. Oxford: Oxford University Press.

Hood, C., Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains. Reward, competency, loyalty and blame*. Oxford, NY: Oxford University Press.

Hustedt, T. (2014). Negative Koordination in der Klimapolitik - Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie. *der moderne staat-dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 7 (2), 311-330.

Hustedt, T., Danken, T. (2017). Institutional logics in inter-departmental coordination: Why actors agree on a joint coordination output. *Public Administration* 95 (3), 730-743.

Jann, W. & Wegrich, K. (2019). Generalists and specialists in executive politics: Why ambitious meta-policies so often fail. *Public Administration*, 97, 845- 860. <https://doi.org/10.1111/padm.12614>

Kostka, G. & Fiedler, J. (2016). *Large infrastructure projects in Germany. Between ambition and realities.*, London, UK: Palgrave Macmillan.

Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2013). *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*. Lehrbuchreihe „Grundwissen Politik“, Wiesbaden: VS-Verlag.

Lapuente, V., & Suzuki, K. (2020). Politicization, Bureaucratic Legalism, and Innovative Attitudes in the Public Sector. *Public Administration Review*, 80, 454-467. doi:[10.1111/puar.13175](https://doi.org/10.1111/puar.13175)

Lapuente, V., Suzuki, K., & Van de Walle, S. (2020). Goats or wolves? Private sector managers in the public sector. *Governance*, 33, 599- 619. <https://doi.org/10.1111/gove.12462>

Leipprand, T., Allmendinger, J., Baumanns, M. & Ritter, J. (2012). *Jeder für sich und keiner fürs Ganze? Warum wir ein neues Führungsverständnis in Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft brauchen.* stiftung neue verantwortung, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Verfügbar unter <http://www.wzb.eu/sites/default/files/projekte/fuehrungsstudie-snv-ezi-wzb.pdf> (Zugriff: 26.09.2020).

Lovegrove, N., & Thomas, M. (2013). Why the World needs tri-sector leaders. *Harvard Business Review*, verfügbar unter: https://hbr.org/2013/02/why-the-world-needs-tri-sector?referral=03758&cm_vc=rr_item_page_top_right (letzter Zugriff: 27.09.2020).

McKinsey & Company. (2019). „Die Besten, bitte: Wie der öffentliche Sektor als Arbeitgeber punkten kann“, verfügbar unter: https://www.mckinsey.de/~media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/deutschland/news/presse/2019/2019-04-03%20die%20besten%20bitte/20190402_die%20besten%20bitte_studie%20fachkrftemangel%20oeffentlicher%20osektor.pdf (letzter Zugriff: 27.09.2020).

Meier, K.J., & O'Toole, L.J Jr. (2011). Comparing Public and Private Management: Theoretical Expectations, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (3), 283–299. <https://doi.org/10.1093/jopart/muro27>

Mergel, I. (2019). Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. der moderne staat–dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 12 (1), 162–171.

Mergel, I., Bellé, N., & Nasi, G. (2019). Prosocial Motivation of Private Sector IT Professionals Joining Government. *Review of Public Personnel Administration*. <https://doi.org/10.1177/0734371X19886058>

Moshe, M., & Stevens, H. (1997). Measuring the impact of new public management and European integration on recruitment and training in the UK civil service. *Public Administration*, 531–551.

Noble, G., Jones, R. (2006). The role of boundary-spanning managers in the establishment of public-private partnerships. *Public Administration*, 84, 891–917. doi:[10.1111/j.1467-9299.2006.00617.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00617.x)

OECD (2012). Network on Public Employment and Management. Developing Human Resource Management Strategies to Support Strategic Agility in the Public Sector. Public Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee, GOV/PGC/PEM 2. Paris: OECD.

Perry, J.L., & Wise, L.R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review* 50(3), 367–73.

Perry, J.L., Hondeghem, A (2008). Directions for Future Theory and Research. Motivation in Public Management: The Call of Public Service. Oxford University Press, 294–313. Oxford, UK: Oxford University Press.

Peters, B. G. (2015). Pursuing horizontal management. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press.

Radtke, I., Hustedt, T., & Klinnert, A. (2016). Inter-ministerial working groups as a panacea to coordination problems? The cases of climate adaptation, immigration and supply with raw materials in German federal government. der moderne staat–dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 9 (1), 55–81.

Rainey, H.G., Backoff, R.W., & Levine, C.L. (1976). Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 36 (2), 233–46.

Ritz, A., Brewer, G.A. & Neumann, O. (2016). Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook. *Public Administration Review*, 76, 414–426. doi:[10.1111/puar.12505](https://doi.org/10.1111/puar.12505)

Schmid, G., & Hubert, T. (1975). Bürokratie und Politik. München: Wilhelm Fink Verlag.

Sørensen, E. (2017). Political Innovations: Innovations in Political Institutions, Processes and Outputs. *Public Management Review*, 19 (1), 1–19. doi:[10.1080/14719037.2016.1200661](https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200661)

Statistisches Bundesamt. (2020). Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2019. Fachserie 14 Reihe 6. Statistisches Bundesamt (Destatis). Wiesbaden. Verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Publicationen/Downloads-Oeffentlicher-Dienst/personal-oeffentlicher-dienst-2140600197004.pdf?blob=publicationFile> (letzter Zugriff: 27.09.2020).

- Su, X., & Bozeman, B. (2009). Dynamics of sector switching: Hazard models predicting changes from private sector jobs to public and nonprofit sector jobs. *Public Administration Review*, 69(6), 1106–1114, <https://ssrn.com/abstract=2033773> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2033773>.
- Tepe, M., & Prokop, C. (2018). Are Future Bureaucrats More Risk Averse? The Effect of Studying Public Administration and PSM on Risk Preferences. *Journal of Public Administration Research And Theory*, 182–196. doi:10.1093/jopart/muy007
- Thiersch, K.; Blank, T.; Zepic, R. & Krcmar, H. (2019). Arbeitgeber(un)attraktivität der öffentlichen Verwaltung für IT-Nachwuchskräfte. *Verwaltung & Management*, 25 (1), 28 – 36. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2019-1-28>.
- Torfig, J. (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Travaglino, G.A., Lieberoth, A., Tran T., Cepulic D., Kowa, M., Coll-Martín, T., Reyna, C., Vestergren, S. & The COVID-Stress International Collaboration .(2020). How is COVID19 affecting Europeans' Lives?. Report of the COVIDiSTRESS global survey, doi: 10.13140/RG.2.2.30558.59209.
- Trein, P., Biesbroek, R., Bolognesi, T., Cejudo, G.M., Duffy, R., Hustedt, T., & Meyer, I. (2020). Policy Coordination and Integration: A Research Agenda. *Public Administration Review*. doi: 10.1111/puar.13180.
- Van Meerkerk, I., & J. Edelenbos. (2018). *Boundary Spanners in Public Management and Governance: An Interdisciplinary Assessment*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Van Thiel, S., Steijn, B., & Allix, M. (2007). "New public managers" in Europe: Changes and trends. *New public management in Europe: Adaptation and alternatives*. Basingstoke: Palgrave, 90-106.
- Veit, S., Scholz, S. (2016). Linking administrative career patterns and politicization: signalling effects in the careers of top civil servants in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 82(3), 516-535. doi:10.1177/0020852314564310
- Wegrich, K. (2019). The blind spots of collaborative innovation, *Public Management Review*, 21(1), 12-20, doi: [10.1080/14719037.2018.1433311](https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1433311).
- Weske, U., Ritz, A., Schott, C. & Neumann, O. (2019). Attracting Future Civil Servants with Public Values? An Experimental Study on Employer Branding. *International Public Management Journal*, 0(0). DOI: 10.1080/10967494.2018.1541830.
- Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 80, 103-124. doi:[10.1111/1467-9299.00296](https://doi.org/10.1111/1467-9299.00296)

6 Annex: Strukturierter Interviewleitfaden

1. Fragen zum Interviewee

1.1 Privatwirtschaftliche Erfahrung:

- Wie viele Jahre haben Sie im privaten Sektor gearbeitet, bevor Sie das erste Mal in den öffentlichen Sektor gewechselt sind? (Ggf. weitere Schritte im Lebenslauf abfragen, falls relevant)
- In welcher/n Branche/n haben Sie im privaten Sektor gearbeitet?
- Was war die letzte Position, die Sie im privaten Sektor vor dem Wechsel in den öffentlichen Sektor innehatten?
- Wie viel Personal war Ihnen dort unterstellt?

1.2 Erfahrung öffentlicher Sektor

- Wann sind sie in den öffentlichen Sektor gewechselt
- In welcher/n Gebietskörperschaft/en/Behörde/n und in welcher/n Funktionen haben Sie im öffentlichen Sektor gearbeitet?
- Wie lange sind/waren Sie im öffentlichen Sektor tätig? Von wann bis wann?
- Was ist Ihre aktuelle bzw. war Ihre letzte Besoldungsstufe?
- Für wie viel Personal waren Sie zuletzt im öffentlichen Sektor verantwortlich?

1.3 Ausbildung:

- - Was ist Ihr höchster Bildungsabschluss?
- - Was haben Sie studiert?

2. Fragen zum Sektorwechsel

2.1 Was war Ihre Motivation, in den öffentlichen Sektor zu wechseln?

2.2 Was waren die positiven und negativen Erfahrungen Ihres Wechsels in den öffentl. Sektor?

2.3 Gab es etwas, dass Sie an der Arbeitsweise im öffentlichen Sektor überrascht hat?

2.4 Welche wesentlichen Unterschiede haben Sie im öffentlichen Sektor im Vergleich zu den privatwirtschaftlichen Unternehmen, für die sie gearbeitet haben, festgestellt?

2.5 Sehen Sie besondere Unterschiede im Hinblick auf Management und Führung?

2.6 Was sind die wichtigsten Kompetenzen, die Querwechsler*innen aus Ihrer Sicht in den Öffentlichen Sektor einbringen können? In welchen Bereichen/Aufgabenfeldern lassen sich Querwechsler*innen im öffentlichen Sektor am besten bzw. nur sehr schwer einsetzen?

2.7 Was brauchen Querwechsler*innen, um im öffentlichen Sektor erfolgreich zu sein?

- a) Um überhaupt einen passenden Job im öffentlichen Sektor zu finden?
- b) Um nach Eintritt in die Position im öffentlichen Sektor dauerhaft erfolgreich zu sein?

2.8 (Optional) Falls dem so ist, warum haben Sie später den öffentlichen Sektor wieder verlassen?

2.9 Würden Sie wieder wechseln? Ja/Nein – Warum?

3. Fragen zum Reformstand des öffentlichen Sektors/der öffentlichen Verwaltung

- 3.1 Was sind aus Ihrer Sicht die größten Probleme/Herausforderungen im öffentlichen Sektor?
- 3.2 Welche Lösungsmöglichkeiten sehen Sie?
- 3.3 Im Hinblick auf beide vorstehenden Fragen, sehen sie besondere Probleme/Herausforderungen im Hinblick auf Management und Führung im öffentlichen Sektor?
- 3.4 Was ist aus Ihrer Sicht zu tun, um den öffentlichen Sektor dauerhaft zu stärken?
- 3.5 Wo gibt es gute Ansätze für eine erfolgreiche Reform des öffentlichen Sektors? (Frage nach Best Practices)



Berlin September 2020

Online: hertie-school.org/centre-for-digital-governance/

E-Mail: hammerschmid@hertie-school.org; hustedt@hertie-school.org

Twitter: @thehertieschool