

Seminar: Qualitative und quantitative Organisationsforschung
 Leitung: Prof. Dr. Thomas Edeling
 Referent: Thomas Breitner
 Datum: 22.01.2002

Personal im öffentlichen Dienst - Eintritt und Karrieren –

Personaluntersuchung von Niklas Luhmann und Renate Mayntz unter Mitarbeit von
Rainer Koch und Elmar Lange (1973)

empirische Verwaltungsforschung

Bereich Personaluntersuchungen:

Studie von Luhmann und Mayntz als "bahnbrechende Untersuchung" (Derlien 2000, S. 1)

zur methodologischen Kontroverse:

- quantifizierende Forschung meistens nicht anschaulich genug.
- quantitativen Befunden fehlen die kontextuellen Rahmenbedingungen
- die Notwendigkeit, die erhobene Datenmasse zu reduzieren, zu generalisieren, ist bei quantitativen wie qualitativen Verfahren gegeben
- daher: Plädoyer für Methodenmix

Einordnung der Luhmann/Mayntz-Studie:

empirisch-deskriptiv, quantitativ; Micro-Ebene: Personal

Vorüberlegungen

Auftraggeber: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts

Motivation: Erkenntnisse über die Anreizwirkung des öffentlichen Dienstes

Splitting der Untersuchung nach "Zielgruppen":

1. potentielle Bewerber
Wie attraktiv ist der öffentliche Dienst? Wird der "richtige" Personentyp auch angesprochen?
Werden genügend Bewerber angezogen?
2. derzeitige Bedienstete
(dieser Teil wird hier ausgeblendet, es werden teilweise die selben Skalen/Items/Tests benutzt)

Statement Luhmann:

"Die bewußte Praxisorientierung, aber auch der für ein akademisch-wissenschaftliches Arbeiten ganz ungewöhnliche Zeitdruck bei der Fertigstellung sind dafür verantwortlich, daß die theoretischen Aspekte der Untersuchung nicht so ausgebaut und in den Vordergrund gestellt wurden, wie es bei diesem Thema prinzipiell möglich gewesen wäre." (Luhmann/Mayntz 1973, S. 10/11)

Fragestellung

Ausgangslage 1972: Vollbeschäftigung und damit einhergehende Relevanz der (positiven)
Anreizwirkung des öffentlichen Dienstes

Bestandsaufnahme des Bildes des öffentlichen Dienstes in den Augen potentieller Bewerber:

- Auf wen wirkt der öffentliche Dienst anziehend?
- Weshalb wird gerade dieser Typ angesprochen?
- Kann der öffentliche Dienst diese Erwartungen erfüllen?

Berufswahlprozeß:

- Bewerberangebot Resultat von Selbstselektion
- tatsächliche Bedienstete als Resultat von Fremdselektion
- starke gegenseitige Bedingung von Arbeitgeberwahl und Tätigkeits-/Berufswahl
- individuelle Bedürfnisse → Bewertung von Berufsmöglichkeiten → Berufsentscheidung
- individuelle Bewertung/Wahrnehmung eines bestimmten Merkmals
"Auf jeden Fall ist der Berufswahlprozeß an diesem Punkt durch eine gezielte Informationspolitik und eine geeignete Selbstdarstellung [...] zu beeinflussen."
(Luhmann/Mayntz 1973, S. 17/18)
- Dauer des Berufswahlprozesses als wichtiger Prädiktor für die Berufsentscheidung

Schwerpunktsetzung von Luhmann/Mayntz:

"[...] Zusammenhang zwischen persönlichen Merkmalen, Motiven und Wertungen, der Beurteilung des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber bzw. als Tätigkeitsfeld und der Bereitschaft zum Eintritt in den öffentlichen Dienst". (Luhmann/Mayntz 1973, S. 21)

Ausrichtung der Studie an den Bedürfnissen des Arbeitgebers:

Anreizwirkung bestimmt das Spektrum der potentiellen Bewerber → Selbstselektion → Qualität des Bewerberpools

Die Anlage der Erhebung

Stichprobe:

- nicht nur tatsächliche Neubewerber, ebenso potentielle Bewerber
- keine Abiturienten, da diese zu 90% erst mal studieren; dafür Handelsschulen/Wirtschaftsgymnasium
- Befragung in den Abschlußklassen, zeitliche Nähe zu Berufswahlfragen
- Befragungszeitpunkt: Frühjahr 1972

Stichprobenverteilung:

| | n | % |
|----------------------|------|--------|
| Hauptschüler | 378 | 26,4% |
| Realschüler | 437 | 29,7% |
| Handelsschüler | 202 | 13,8% |
| Studenten | 189 | 12,9% |
| Referendare | 252 | 17,2% |
| Σ gültige Fragebögen | 1458 | 100,0% |

→

Studenten aus folgenden Bereichen:

- Juristen
- VWL
- Lebensmittelchemiker
- Bauingenieure
- BWL
- Psychologie

Gegenstand: Bereitschaft zum Eintritt in öffentlichen Dienst unter Neubewerbern und potentiellen Kandidaten über alle Laufbahnrichtungen

zum Untersuchungsdesign:

- Klumpenverfahren bei Stichprobenherstellung
- Vollerhebungen in einer relativ kleinen Zahl von Schulen
- regionale Streuung der Schulen; Streuung der Ortsgrößenklassen

Die Bereitschaft zum Eintritt in den öffentlichen Dienst

Leitfrage: Neigen Personen mit bestimmten sozialen Merkmalen, Persönlichkeits-merkmalen und Werthaltungen eher als andere zum Eintritt in den öffentlichen Dienst?

- zwischen 20% und 50% generelle Eintrittswilligkeit
- Luhmann/Mayntz interessiert hier aber in erster Linie nicht die tatsächliche Absicht, sondern vielmehr die Bereitschaft zum Eintritt in den öffentlichen Dienst.
- unterschiedlicher Grad an Information über die beruflichen Möglichkeiten des öffentlichen Dienstes bei den Befragten

vs. Leitfragen nach dem Karrieresystem im öffentlichen Dienst (Kapitel 3):

- Welcher Typ wird besonders schnell/hoch befördert?
- Wie wird das Beförderungssystem von den Bediensteten beurteilt? Ist überhaupt ein geeigneter Anreiz zur Leistung da?
- Wie stark ist das Aufstiegsstreben und wo liegen die Motive? Wo werden die Anreize gesehen?
- Wie beurteilen die Bediensteten ihre bisherige Karriere?

Die Eintrittsbereitschaft verschiedener Befragten

Frage: "Wie stehen Sie zu der Möglichkeit, in den öffentlichen Dienst einzutreten?"
(Luhmann/Mayntz 1973, S. 27)

Eintrittsbereitschaft der Befragten

| "Wie stehen Sie zu der Möglichkeit, in den ö. D. einzutreten?" | Haupt-schüler % | Real-schüler % | Handels-schüler % | Studen-ten % | Refe-rendare % |
|--|-----------------|----------------|-------------------|--------------|----------------|
| Hat bereits die Absicht einzutreten | 12 | 20 | 23 | 12 | 27 |
| Sehr positiv | 7 | 8 | 10 | 17 | 24 |
| Nichts dagegen, hängt aber vom zukünftigen Beruf ab | 37 | 38 | 38 | 35 | 27 |
| Lieber nicht | 13 | 19 | 16 | 24 | 15 |
| Ausgesprochen dagegen | 5 | 5 | 7 | 10 | 5 |
| Keine Meinung | 26 | 10 | 6 | 3 | 2 |
| Σ % | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| N | 378 | 437 | 202 | 189 | 252 |

Als Gründe für die Abneigung wurde angegeben, daß im öffentlichen Dienst die Erwartungen in Bezug auf Einkommen, Aufstieg und Selbstverwirklichung nicht erfüllt würden. Ebenso wurden "hierarchiethematische Gründe" und negative Bürokratie-Typisierungen angegeben.

Verwaltungszweige

- Differenzierung nach Wirtschaftszweigen des öffentlichen Sektors (Behörde, städt. Versorgungsbetrieb, Bundesbahn, Bundespost, "Gleichgültig")
- Spitzenreiter: Behörde
- Schlußlicht: Post
- allerdings: hohe Werte bei Post und Realschülern
- keine spezifischen Abneigungen

Der Einfluß sozialer Merkmale auf die Eintrittsbereitschaft

Frage: Welche persönlichen Merkmale beeinflussen die Eintrittsbereitschaft positiv oder negativ?

Unterscheidung zwischen drei verschiedenen persönlichen Merkmalen:

1. Herkunft, Familie, Schulerfahrung
2. Persönlichkeitsmerkmale der Eintrittsbereiten
3. spezifisch berufsbezogene Werthaltungen

Erkenntnisse zu 1.:

- keine signifikanten Unterschiede zwischen Mann und Frau; ebenso die Ortsgröße und sozialschichtspezifische Differenzierungen zeigen keinen systematischen Trend.
- Tendenz zur Berufsvererbung
- "Es gibt keine soziale Schicht, die vor allen anderen zum öffentlichen Dienst drängt und keine, die ihm entfremdet wäre." (Luhmann/Mayntz 1973, S. 36)
- Variable "Schulerfolg" als wichtiger praktischer Faktor für die Qualität der Bewerber
- Schulleistung: "normale" Schüler besonders eintrittsbereit, "Sitzenbleiber" und "Überflieger" eher weniger
- ebenso verhält es sich mit der "Neigung zur Geselligkeit"

Erläuterungen zu 2.:

- es geht um Verhaltens- und Reaktionsneigungen
- Probleme: nicht direkt meßbar; für manche Eigenschaften existieren keine Skalen (z.B. für Antriebsstärke oder Konformitätsneigung, Leistungsmotivation und Kreativität)

Erhebungsinstrumente:

- TAT-Test (Thematic Apperception Test) → Leistungsmotivation
- Skala "Berufliches Erfolgsstreben" → Leistungsorientierung (als Ergänzung zum TAT-Test; mehr auf die spezielle Motivation im Beruf bezogen, nicht so allgemein gehalten wie der TAT-Test; die beiden Skalen korrelieren nur schwach miteinander, sie messen anscheinend verschiedene Aspekte von Leistungsmotivation)
- Skala "Internale Zurechnung" → mißt die Neigung, die Gestaltung des eigenen Schicksals seinen eigenen Fähigkeiten zuzurechnen
Hypothese: internal eingestellte Personen sind aktiver
- Skala zur "Risikobereitschaft" wurde von Luhmann/Mayntz konstruiert und besteht aus nur einem Item ("Ich würde lieber für ein regelmäßiges Gehalt arbeiten als eine Arbeit zu übernehmen, bei der der Erfolg wechselnd und unsicher ist, der Verdienst aber auch besonders hoch sein kann." (Luhmann/Mayntz 1973, S.43))
- "Dogmatismus": soll Autoritarismus messen
- "Rigidität": bezieht sich auf Starrheit und Inelastizität in individuellen Gewohnheiten
- "Ambiguitätstoleranz": Neigung, sich unbestimmten, offenen Situationen eher zu entziehen, sie abzuwehren als sich anzupassen.
- "emotionale Labilität": zielt auf psychische, somatische Anzeichen innerer Unsicherheit, Unruhe und Unausgeglichenheit.

- "Kreativität" als Test erhoben (Wortbedeutungstest, Zeichenfortsetzungstest, "Unusual Uses Test")

Erkenntnisse zu 2.:

- Die fünf Gruppen (Schulabschluß) unterscheiden sich beträchtlich in den gemessenen Persönlichkeitsmerkmalen, insbesondere wächst die Leistungsmotivation mit der Höhe des Bildungsabschlusses
- Korrelationen Persönlichkeitsmerkmal – Schichtzugehörigkeit (1 = untere Schicht bis 3 = obere Schicht):
 - es sinkt (von Schicht 1 zu 3)
 - die Ambiguitätstoleranz -0,21
 - der Dogmatismus -0,19
 - die Rigidität -0,13
 - die emotionale Labilität -0,11
 - es steigt (von Schicht 1 zu 3)
 - die Kreativität 0,26
 - die Risikobereitschaft 0,16
 - die Neigung zur internalen Zurechnung 0,14

Persönlichkeitsmerkmale und Eintrittsbereitschaft

Frage: Ist der öffentliche Dienst für Personen mit bestimmten Eigenschaften besonders anziehend?

Persönlichkeitsmerkmale und Eintrittsbereitschaft

| | Berufl. Erfolgsstreben | Internale Zurechnung | Leistungsmotivation (nach TAT) | Dogmatismus | Rigidität | Ambiguitätsintoleranz | emotionale Labilität | Risikobereitschaft | Kreativität |
|----------------|------------------------|----------------------|--------------------------------|-------------|-----------|-----------------------|----------------------|--------------------|-------------|
| Hauptschüler | 0,08 | 0,02 | 0,07 | -0,09 | 0,02 | -0,07 | -0,02 | -0,01 | 0,01 |
| Realschüler | 0,08 | 0,05 | 0,04 | 0,04 | 0,06 | -0,02 | - | -0,14 | -0,07 |
| Handelsschüler | 0,14 | -0,03 | 0,13 | 0,06 | 0,16 | 0,08 | -0,12 | -0,22 | - |
| Studenten | -0,08 | 0,01 | kein Test | 0,20 | 0,26 | 0,15 | -0,03 | -0,26 | kein Test |
| Referendare | -0,05 | 0,12 | 0,15 | 0,04 | 0,14 | 0,13 | -0,06 | -0,38 | 0,14 |

- Statement Luhmann:
 "Der zum Eintritt in den ö. D. neigende Persönlichkeitstyp ist damit entgegen den anfangs formulierten Erwartungen auf die eine oder andere Art stärker leistungsorientiert, emotional stabiler und tendenziell wohl auch kreativer als der Abgeneigte. Erwartungsgemäß ist er jedoch gleichzeitig dogmatisch / rigider und weniger risikobereit. Die selbstselektiven Tendenzen sind damit für den ö. D. insgesamt positiver (oder weniger negativ), als es skeptischen populären Annahmen entspricht. Trotzdem bleibt die Anziehungskraft des ö. D. für eher autoritäre Persönlichkeiten bedenklich." (Luhmann/Mayntz 1973, S. 49)

Der Einfluß beruflicher Werthaltungen auf die Eintrittsbereitschaft

Es werden extrinsische und intrinsische Werthaltungen unterschieden:

- extrinsische Werte umfassen Werte, die außerhalb der Tätigkeit liegen, durch diese aber erreicht werden können; z.B. Lohn
- intrinsische Werte beziehen sich auf Werte, die in der unmittelbaren Ausübung der Tätigkeit liegen, z.B. einer gewissen Befriedigung
- moralisch-politische Werthaltungen beziehen sich auf gesellschaftliche Sachverhalte außerhalb der Tätigkeit

Ergebnis der Erhebung der beruflichen Werthaltungen:

| Berufliche Werthaltungen | | | |
|--------------------------|----------------------------------|--|--------------------------------|
| Rangplatz | Korrelation mit Befragten-gruppe | Werthaltung | Klassifikation der Werthaltung |
| 1 | 0,007* | Freude an der Tätigkeit | intrinsisch |
| 2 | -0,302 | Sicherheit und Altersversorgung | extrinsisch |
| 3 | 0,259 | Selbständig arbeiten | extrinsisch |
| 4 | 0,094 | Abwechslungsreichtum | intrinsisch |
| 5 | -0,211 | Aufstieg | extrinsisch |
| 6 | -0,055* | Einkommen | extrinsisch |
| 7 | 0,106 | viel Kontakt mit Menschen | extrinsisch |
| 8 | 0,047* | Menschen nützen | moral.-pol. |
| 9 | 0,080 | Gesellschaft verändern | moral.-pol. |
| 10 | -0,235 | geordnete, nicht zu lange Arbeitszeit | extrinsisch |
| 11 | -0,263 | geordnete Tätigkeit, überschaubare Anforderungen | extrinsisch |
| 12 | 0,036* | Menschen führen | extrinsisch |
| 13 | -0,023 | Ansehen | extrinsisch |
| 14 | -0,129 | Gelegenheit, Ehepartner zu finden | extrinsisch |

* Statistisch nicht signifikant; alle anderen Zusammenhänge sind signifikant auf dem 0,001 Niveau.

Ergebnisse:

- Unterschiede zwischen den Gruppen sind aussagekräftiger als die globale Rangfolge
- bei den höheren Befragtengruppen verliert der Aspekt "Sicherheit" an Bedeutung
- Die sozialen Aspekte der beruflichen Tätigkeit sind in den Gruppen mit höherem Schulabschluß stärker ausgeprägt als bei den Befragten mit niedrigerem Schulabschluß.

Werthaltungen und Eintrittsbereitschaft

Wie wirken sich die unterschiedlichen Werthaltungen auf die Eintrittsbereitschaft aus?

- Wunsch nach selbstständiger Arbeit hat stark negativen Einfluß auf die Eintrittsbereitschaft
- Freude an der Arbeit ist zwar hoch geschätzt, doch hat sie kaum Einfluß auf die Eintrittsbereitschaft
- die Hoffnung auf Prestigegewinn durch den Eintritt in den öffentlichen Dienst gibt es nur bei den Schülern
- Aufstiegsbestrebe unter den Schülern preferierten den öffentlichen Dienst, Aufstiegsbestrebe unter den Studenten gerade nicht
- Der Wunsch nach Sicherheit und Altersversorgung beeinflusst die Eintrittsbereitschaft bei allen Gruppen positiv

Zusammenfassung

Der öffentliche Dienst zieht an:

- generell diejenigen, die großen Wert auf Arbeitsplatzsicherheit und gesicherte Versorgung legen, die eine geordnete Tätigkeit und eine geregelte Arbeitszeit hoch schätzen,
- die "Idealisten" und "Altruisten", die den Menschen nützen und die Gesellschaft verbessern wollen,
- nur oder doch besonders in den Schülergruppen diejenigen, die Wert auf ein hohes soziales Ansehen und gute Aufstiegschance legen und die Menschen führen wollen;

der öffentliche Dienst stößt dagegen ab:

- generell diejenigen, die besonderen Wert auf selbständiges Arbeiten legen,
- unter den Akademikern diejenigen, die besonderen Wert auf ein hohes Einkommen legen,
- vor allem unter den Akademikern diejenigen, die eine abwechslungsreiche Tätigkeit und viel Kontakt mit anderen Menschen suchen.

Die Verbindung der Aussagen über die Persönlichkeitsmerkmale mit den Aussagen zu den Werthaltungen ergibt folgendes Bild eines typischen Eintrittswilligen:

"Er [der Eintrittswillige; Anmk. d. Verf.] ist, wenn man das einmal sehr grob zusammenfaßt und etwas überzeichnet, ehrgeizig und gleichzeitig eher autoritär, er schätzt Sicherheit und Ordnung und ist bereit, sich in die Hierarchie einzufügen, sei es anordnend oder ausführend. Er ist kein Individualist und kein Draufgänger, der das Neue, Abwechslung und Risiko sucht – aber auch nicht der Untüchtige und Labile, der am liebsten gar nichts täte und nur einen ruhigen Winkel sucht." (Luhmann/Mayntz 1973, S. 58)

Luhmann, Niklas/Mayntz, Renate: "Personal im öffentlichen Dienst – Eintritt und Karrieren", Baden-Baden 1973.

Derlien, Hans-Ulrich: "Standort der empirischen Verwaltungsforschung – Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert", Speyer 2000, S. 15-44.