



Adrian Ritz · Norbert Thom

Public Management

Erfolgreiche Steuerung
öffentlicher Organisationen

6. Auflage

uniscope

Publikationen der
SGO Stiftung



Springer Gabler

uniscope. Publikationen der SGO Stiftung

Reihe herausgegeben von

Markus Sulzberger, SGO-Stiftung, Glattbrugg, Schweiz

Weitere Bände in dieser Reihe <http://www.springer.com/series/12146>

Adrian Ritz • Norbert Thom

Public Management

Erfolgreiche Steuerung öffentlicher
Organisationen

6., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage



Springer Gabler

Adrian Ritz
Kompetenzzentrum für Public Management
Universität Bern
Bern, Schweiz

Norbert Thom
Bern, Schweiz

Mitglieder der SGO (Schweizerische Gesellschaft für Organisation und Management) erhalten auf diesen Titel einen Nachlass in Höhe von 10 % auf den Ladenpreis.

ISSN 2626-0581 ISSN 2626-059X (electronic)
uniscope. Publikationen der SGO Stiftung
ISBN 978-3-658-25874-0 ISBN 978-3-658-25875-7 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-25875-7>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2000, 2004, 2006, 2008, 2017, 2019
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Geleitwort zur 1. Auflage (Auszug)

Die Krise der öffentlichen Haushalte und die Forderung nach einer höheren Wirkungsorientierung haben der Diskussion um die Übertragung privatwirtschaftlicher Managementkonzepte auf den öffentlichen Sektor in den letzten Jahren neuen Auftrieb verliehen. Die Auseinandersetzung mit der Fragestellung einer effizienten und effektiven Verwaltungsführung darf aber auf eine lange Tradition zurückblicken. Max Weber beschäftigte sich schon Anfang des 20. Jahrhunderts mit dem „modernen Staat“ und entwickelte sein klassisches Bürokratiemodell. Die unter den Begriffen wirkungsorientierte Verwaltungsführung oder New Public Management subsumierten aktuellen Reformbemühungen des öffentlichen Sektors begannen bereits in den frühen achtziger Jahren und haben in den 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts einen ersten Kulminationspunkt erreicht. Entsprechende Forschungsaktivitäten beschränken sich nicht auf den deutschsprachigen europäischen Raum, sondern umfassen unter anderem auch Skandinavien, Großbritannien, Neuseeland und Australien.

In der vorliegenden Publikation setzt die SGO-Stiftung die Tradition fort, aktuelle wissenschaftliche Forschungsfragestellungen mit hoher Praxisrelevanz von ausgewiesenen Experten fundiert analysieren zu lassen. Mit Prof. Dr. Norbert Thom und Adrian Ritz, mag. rer. pol., konnten zwei Autoren gewonnen werden, die sich seit mehreren Jahren intensiv als Forscher mit dem Public Management beschäftigen und zudem über sehr breite praktische Erfahrungen in der Beratung und Schulung öffentlicher Institutionen verfügen. [...]

Das konzeptionelle Gebäude des Public Managements befindet sich immer noch im Aufbau. Während das Finanz- und Rechnungswesen die Diskussion lange Zeit dominiert haben, sind Fragestellungen zum Personal-, Organisations- und Innovationsmanagement im öffentlichen Sektor noch eher selten umfassend behandelt worden. Genau diese Lücke schließen die Autoren. Durch nützliche Hinweise zur Gestaltung der genannten Aufgabfelder tragen sie zum Empowerment von Führungskräften in der Verwaltung bei und ermöglichen dadurch eine echte Erneuerung bzw. Weiterentwicklung der Verwaltungsführung. Besonders hervorzuheben sind die informativen und originären Fallstudien aus verschiedenen öffentlichen Institutionen, welche die konzeptionellen Ausführungen

ergänzen und illustrieren. Auch eine bei schweizerischen Reformprojektleitungen durchgeführte Studie, welche gezielt auf das Konzept dieses Buches ausgerichtet wurde, verdient spezielle Erwähnung.

Insgesamt ist ein Werk entstanden, das einen großen Nutzen für Führungskräfte in öffentlichen Institutionen aufweist und maßgeblich dazu beitragen wird, Voraussetzungen für die Steigerung von Effektivität und Effizienz in der Verwaltung zu schaffen. Dabei gilt es zu beachten, dass die Autoren durch die Aufbereitung innovativer Lösungen des Public Managements in der Schweiz in Fallstudien und Beispielen Erfahrungswerte dokumentiert haben, die auch für staatliche Institutionen im Ausland ein sehr hohes Anregungspotenzial ergeben. Darüber hinaus enthält das Werk grundlegende Ansätze und praktische Beispiele, die für den Betriebswirtschaftler und Organisator in der Praxis von höchstem Interesse sind. Ich wünsche diesem Buch die verdiente nationale und internationale Beachtung.

Geleitwort zur 6. Auflage

Die beiden Autoren Ritz und Thom legen mit der 6. Auflage eine sehr grundlegende Erweiterung der Inhalte zum breiten Thema „Public Management“ vor. Seit der ersten Auflage im Jahre 2000 hat sich im öffentlichen Sektor sehr viel verändert. Kontinuierlich wurden diese neuen Herausforderungen in die Auflagen eingebaut. Diese 6. Auflage ist auf dem allerneuesten Stand bezüglich Theorie und Praxis. 29 Praxisfenster fördern den Realitätsbezug und verbinden damit Wissenschaft und Praxis in vorbildlicher Art. Im deutschsprachigen Raum nimmt das Werk als Fach- und Lehrbuch eine Spitzenstellung ein. Die Verkaufszahlen und die Zugriffe auf das Werk belegen dies mit aller Deutlichkeit. Zusätzlich wurden verschiedene Auflagen ganz oder teilweise in andere Sprachen übersetzt, so in Französisch, Spanisch, Ungarisch und Litauisch. Dieses Werk ist eine zentrale Grundlage in der Aufgabe, den Wert von Lösungen in Organisation, Management und Leadership im öffentlichen Sektor laufend zu steigern.

Die beiden Autoren haben in diese 6. Auflage sehr viel Energie investiert. Das Ergebnis ist überzeugend und unterstreicht das grosse und langfristige Engagement der beiden Wissenschaftler in dieses aktuelle und wichtige Thema. Herzliche Gratulation zum vorliegenden Resultat. Kurz vor Erscheinen dieser 6. Auflage ist Norbert Thom verstorben. Ich spreche ihm meinen verbindlichsten Dank und meine höchste Anerkennung für die geleistete Arbeit aus. Auch mit diesem Werk wird Norbert Thom für uns unvergessen bleiben.

Die SGO Stiftung war schon bei der Entstehung des Projektes „Public Management“ aktiv dabei und hat die Exponenten entsprechend unterstützt. Heute sind wir sehr stolz über die erzielten Ergebnisse und bedanken uns bei beiden Autoren für die wertvolle, kollegiale Zusammenarbeit über alle Jahre sehr herzlich.

Ich wünsche dem vorliegenden Werk hohe Akzeptanz, Verbreitung und dass es vielerorts als Grundlage für zukunftsorientierte und wertgenerierende Gestaltungslösungen im Public Management dient.

Glattbrugg, im Mai 2019

Dr. Markus Sulzberger
Präsident der SGO Stiftung

Vorwort zur 1. Auflage (Auszug)

Nach vielen punktuellen Modernisierungsschritten wurde der öffentliche Sektor in den letzten Jahren des 20. Jahrhunderts immer stärker von seinen systemeigenen und historisch gewachsenen Führungsdefiziten eingeholt. Bruchstückartig erneuerten sich staatliche Institutionen in dieselbe Richtung neuer Steuerungsmodelle auf der Grundlage des modernen Managementwissens. [...]

Die treffendste Bezeichnung dieser Reformbewegung des New Public Managements kommt aus unserer Sicht mit dem in der Schweiz gebräuchlichen Terminus der „Wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ zum Ausdruck. Staatliche Führung, welche echte Wirkungen auslöst, überzeugt in erster Linie durch ihre Fähigkeit, in bestehende oder unerwartete Problemsituationen einen situationsgerechten innovativen Lösungsansatz einzubringen. Wirkungsvolle Führung ist jedoch nur möglich, wenn sie in anpassungsfähigen Organisationsstrukturen stattfindet, die klar auf die Verwaltungsziele ausgerichtet sind. Letztlich entsteht der Erfolg der neuen Führung nur dort, wo eine Wirkung auf die Menschen innerhalb und außerhalb der öffentlichen Institutionen eintrifft. In diesem Sinne soll das IOP-Konzept den Führungskräften staatlicher Institutionen Konzepte und Werkzeuge des Innovationsmanagements (I), der organisatorischen Gestaltung (O) und des Personalmanagements (P) zu effektiver Führung zur Verfügung stellen und bei der Umsetzung von Reformvorhaben behilflich sein.

Ein solches Buch kommt nicht von alleine zustande. An vorderster Stelle gebührt unser großer Dank all denjenigen Personen und Institutionen und Institutionen des öffentlichen Sektors, die uns in den vergangenen Jahren mit ihren Fragen, Ideen sowie Aufträgen konfrontiert, an schriftlichen Umfragen und an vertiefenden Fallstudien teilgenommen haben. [...] Eine besondere Würdigung verdient die Schweizerische Gesellschaft für Organisation (SGO), ohne deren ideelle und finanzielle Förderung dieses Forschungsprojekt nicht entstanden wäre. Die Projektabwicklung wurde in der SGO von Frau Gisela M. Kubli in effizienter Weise durchgeführt. Dem Präsidenten der SGO-Stiftung, Herrn Dr. Markus Sulzberger, danken wir herzlich für die erfolgreiche Kooperation und dem Geschäftsführer der SGO-Stiftung, Herrn Dr. Robert Zaugg, sind wir sehr dankbar für die Durchsicht des Textes und seine geschätzten inhaltlichen Anregungen. [...]

Vorwort zur 6. Auflage

Das Buch Public Management hat sich in den vergangenen 20 Jahren als fester Bestandteil der Lehre und Praxis zum Public Management entwickelt. Die vorliegende 6. Auflage ist ein weiterer Meilenstein in der Geschichte dieses ursprünglich von der Schweizerischen Gesellschaft für Management und Organisation (SGO) initiierten Werks.

Die vorliegende Auflage wurde vollständig überarbeitet und ergänzt. Neu gliedert sich das Buch in zehn Kapitel, die von den Grundlagen des Public Managements bis hin zu aktuellsten Entwicklungen der Digitalisierung alle wesentlichen Themenfelder des Fachgebiets abdecken. Es würde den Rahmen eines Vorworts sprengen, wenn wir hier auf alle Änderungen hinweisen würden. Insgesamt sind wir aber sehr zuversichtlich, das Fachgebiet des Public Managements im Vergleich zu den früheren Auflagen umfassender, vertiefter und interdisziplinärer zu behandeln. Selbstverständlich freuen wir uns über alle Rückmeldungen und auch Verbesserungsvorschläge.

Aufgrund des lange währenden Markterfolgs des Buchs hoffen wir mit der neuen Konzeption noch stärker in die Lehre des Public Managements im deutschsprachigen Europa Eingang zu finden. Dies war ein maßgebliches Ziel der Überarbeitung zur 6. Auflage. Vor diesem Hintergrund folgt der Aufbau des Buchs einer Struktur, wie sie auch in einer Vorlesung zum Public Management verfolgt werden kann. Zusätzlich empfehlen wir ausgewählte Vertiefungslektüren zu jedem Kapitel, welche die Studierenden bestmöglich auf zu behandelnde Themen vorbereiten. Wir hoffen, dass die Neuerungen im Buch in der Aus- und Weiterbildung auf Anklang stoßen werden. Eine vollständige Buchüberarbeitung kommt nicht ohne die Mithilfe vieler Mitarbeitender im Hintergrund zustande. Wir danken Frau Mariia Plitusiak, Frau Sereina Richner und Frau Dominique Strebel für ihren Einsatz im Rahmen der Kapitelüberarbeitung, der Literaturbearbeitung und der Textformatierung. Ebenfalls gebührt ein großer Dank dem Department of Public Administration and Policy an der University of Georgia (USA) für die Ermöglichung eines Forschungssemesters des Erstautors, das maßgeblich der Buchüberarbeitung gewidmet war. Allen voran gilt der Dank dem Departmentvorsteher Bradley E. Wright sowie den Departmentskollegen Gene A. Brewer, Tima T. Moldogaziev, J. Edward Kellough, Laurence

J. O'Toole, Hal G. Rainey, Andrew B. Whitford und Katherine Willoughby für den kollektiven Austausch. Last but not least danken wir Frau Ulrike Lörcher und Frau Katharina Harsdorf vom Springer Gabler Verlag vielmals für die kompetente Unterstützung bei der Drucklegung. Schließlich haben wir uns entschieden, die Autorenreihenfolge auf die 6. Auflage hin zu wechseln.

Bern, im April 2019

Adrian Ritz
Norbert Thom

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
	Literatur	4
2	Grundlagen des Public Managements	5
2.1	Die Bedeutung des öffentlichen Sektors	6
2.2	Was ist Public Management?	11
2.3	Zielkriterien des Public Managements	17
2.4	Die Entwicklung des Public Managements als Disziplin	23
	Literatur	33
3	Kontexte des Public Managements	37
3.1	Umweltsphären und Kontextfaktoren	38
3.2	Verwaltungstraditionen und -typen	43
3.3	Public versus Private Management	50
	Literatur	62
4	Reformen zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen	65
4.1	Ursachen von Verwaltungsreformen	66
4.2	Leitbilder von Verwaltungsreformen	68
4.2.1	Bürokratie	72
4.2.2	Managerialismus und ökonomische Forderungen	75
4.2.3	Governance	84
4.2.4	Weitere Reform-Leitbilder	89
4.3	Verwaltungsmodernisierung aus internationaler Sicht	91
4.3.1	Managementreformen seit den 1980er-Jahren	91
4.3.2	Internationale Reformentwicklungen	93
4.3.3	Ergebnisse der Managementreformen	96
	Literatur	98

5	Strategische Dimension des Public Managements	105
5.1	Entscheidungsfindung im öffentlichen Sektor	106
5.1.1	Rationale Entscheidungsfindung	110
5.1.2	Verhandlungsorientierte Entscheidungsfindung	111
5.1.3	Partizipative Entscheidungsfindung	113
5.2	Auswirkungen auf das strategische Führungshandeln	115
5.3	Strategisches Management	118
5.3.1	Marktorientierung versus Ressourcenorientierung	118
5.3.2	Kernkompetenzen einer Organisation	120
5.3.3	Strategie	120
5.3.4	Strategische Grundhaltungen	121
5.4	Strategieprozess	124
5.5	Instrumente des strategischen Managements	131
5.5.1	Analyseinstrumente	131
5.5.2	Planungsinstrumente	140
5.5.3	Organisationale Reputation	148
	Literatur	154
6	Strukturelle Dimension des Public Managements	159
6.1	Gewährleistungsstaat und Strukturwandel	161
6.2	Allgemeine Strukturmerkmale öffentlicher Verwaltungen	162
6.2.1	Formalisierung, Spezialisierung, Hierarchisierung und Zentralisierung	162
6.2.2	Bürokratisierung und Bürokratieabbau	166
6.3	Verwaltungsstrukturen zwischen Hierarchie und Markt	172
6.3.1	Bestimmung der Leistungstiefe	174
6.3.2	Institutionelle Organisationsformen der Leistungserbringung	182
6.4	Rahmenstruktur an der Schnittstelle von Politik und Betrieb	205
6.4.1	Rahmenstruktur des Konzerns Verwaltung	205
6.4.2	Public Corporate Governance zur Steuerung ausgelagerter Einheiten	208
6.5	Detailstrukturen innerhalb von öffentlichen Organisationen	214
6.5.1	Bisherige und zukünftige Organisationsstrukturen in Reformprojekten	214
6.5.2	Klassische Organisationsformen	215
6.5.3	Prozessorganisation	222
6.5.4	Ausgestaltung der Regierungsebene des Verwaltungskonzerns	233
6.6	Management des Wandels	237
6.6.1	Konzepte des Managements des Wandels	238
6.6.2	Widerstand gegen Wandel	242
6.6.3	Führungs- und Promotorenfunktionen im Wandel	248
6.6.4	Phasen des Veränderungsprojekts	251
	Literatur	259

7	Finanz- und Leistungsdimension des Public Managements	267
7.1	Transparenz und Rechenschaft	269
7.2	Finanzmanagement als Teil des Steuerungskreislaufs	275
7.3	Budgetierung	279
7.3.1	Ökonomische Funktion des Budgets	281
7.3.2	Rechtliche Verankerung des Budgets	283
7.3.3	Organisatorische Funktion des Budgets	284
7.3.4	Budgetprozess und Fiskalregeln	285
7.4	Budgetierung im Wandel	288
7.4.1	Herausforderungen der Budgetierung	288
7.4.2	Performance Budgeting	293
7.4.3	Partizipative Budgetierung	313
7.4.4	Gender Budgeting	315
7.4.5	Beyond Budgeting	318
7.5	Controlling und Berichtswesen	319
7.5.1	Regelkreisdanken	319
7.5.2	Berichtswesen und Managementinformationssysteme	322
7.5.3	Kennzahlen und Kennzahlensysteme	326
7.5.4	Balanced Scorecard	328
7.6	Qualitätsmanagement	330
7.6.1	ISO und EFQM	334
7.6.2	CAF	338
7.7	Evaluation staatlicher Maßnahmen	339
7.7.1	Arten von Evaluationen	340
7.7.2	Verwendungszweck von Evaluationen	342
7.7.3	Vorgehensmodell einer Wirkungsevaluation	343
	Literatur	348
8	Kulturelle Dimension des Public Managements	357
8.1	Verwaltungskultur	358
8.1.1	Gesellschaftskultur und Verwaltungskultur	358
8.1.2	Verwaltungskultur und Verwaltungsreform	365
8.1.3	Kultureller Fit	367
8.2	Kulturwandel	368
8.2.1	Starke und schwache Kulturen	370
8.2.2	Dimensionen des Kulturwandels	372
8.2.3	Ansatzpunkte der Kulturentwicklung	379
8.3	Verwaltungskultur und Innovation	382
8.3.1	Bedeutung von Innovationen	383
8.3.2	Innovationshindernisse im öffentlichen Sektor	386
8.3.3	Voraussetzungen für Innovationen	388

8.4	Merkmale von Innovationen und Innovationsprozessen	393
8.4.1	Innovation und Innovationswirkungen	393
8.4.2	Arten von Innovationen	394
8.4.3	Ablauf von Innovationsprozessen	396
8.5	Instrumente des Innovationsmanagements	398
8.5.1	Verwaltungsexterne Innovationsinstrumente	399
8.5.2	Verwaltungsinterne Innovationsinstrumente	405
8.5.3	Benchmarking	412
8.6	Innovations- und Wissensmanagement	413
	Literatur	414
9	Die personale Dimension des Public Managements	423
9.1	Unterschiede öffentlicher Personalsysteme	425
9.2	Öffentlicher Dienst im Wandel	426
9.2.1	Zentrale Elemente des öffentlichen Dienstes	429
9.2.2	Problembereiche	432
9.2.3	Reformmaßnahmen	440
9.3	Lösungsansätze durch ein umfassendes Personalmanagement	444
9.3.1	Entwicklungsphasen des öffentlichen Personalmanagements	444
9.3.2	Personalmanagement und Organisationserfolg	447
9.3.3	Personalmanagement-Konzept	451
9.4	Strategie und Organisation des Personalmanagements	454
9.4.1	Personalpolitik und strategisches Personalmanagement	454
9.4.2	Diversität und Repräsentative Bürokratie	462
9.4.3	Organisation des Personalmanagements	477
9.5	Prozessfunktionen	481
9.5.1	Gewinnung	481
9.5.2	Performance Management	501
9.5.3	Retention Management	506
9.5.4	Talent Management	526
9.5.5	Trennung	541
9.6	Leadership und Personalführung im öffentlichen Sektor	546
9.6.1	Grundlagen und Verantwortlichkeiten des Führungshandelns	547
9.6.2	Führungstheorien	555
9.6.3	Führungskonzepte und Führungsstile	575
	Literatur	584
10	Die digitale Dimension des Public Managements	603
10.1	Entwicklung des digitalen Staats	605
10.1.1	Leitmedienwechsel und gesellschaftlicher Wandel	605
10.1.2	Folgen für die staatliche Organisation	606
10.1.3	Digital Governance	608

10.2	E-Government	612
10.2.1	Definition von E-Government	612
10.2.2	Entwicklungsstufen des E-Government	614
10.2.3	Input-, Prozess- und Output-Theorien des E-Government	617
10.3	E-Democracy	619
10.4	Open Government	622
10.5	Ländervergleiche und Reformziele	627
	Literatur	633
11	Schlusswort	637
	Literatur	640
	Stichwortverzeichnis	641

Über die Autoren



Univ.-Prof. Dr. rer. oec. Adrian Ritz, ordentlicher Professor für Public Management an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern in der Schweiz und Geschäftsleitungsmitglied des Kompetenzzentrums für Public Management KPM. Seine Forschungsschwerpunkte sind in erster Linie Reformen und Performance Management im öffentlichen Sektor sowie Führungs-, Motivations- und Personalfragen öffentlich Angestellter. Er publizierte u. a. in *Human Resource Management*, *International Public Management Journal*, *International Journal of Public Administration*, *International Review of Administrative Sciences*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Perspectives on Public Management and Governance*, *Public Administration*, *Public Administration Review*, *Public Management Review*, *Public Money and Management* und *Review of Public Personnel Administration*. Als Delegierter der Universitätsleitung für Weiterbildung trägt er zudem Gesamtverantwortung für die universitäre Weiterbildung und leitet selber den Kaderlehrgang Executive Master of Public Administration (MPA) am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern. Adrian Ritz war an Hochschulen im In- und Ausland tätig (unter anderem Athens GA, Bloomington IN, München), war bzw. ist in Leitungsgremien diverser Fachorganisationen tätig und berät Regierungen und Verwaltungen auf allen Staatsebenen.



Univ.-Professor em. Dr. Prof. h. c. Dr. h. c. mult. Norbert Thom war Gründer (1991) und Direktor (bis 2012) des Instituts für Organisation und Personal der Universität Bern in der Schweiz. Zuvor war er Vize-Rektor für Finanzen und Planung sowie Vorsitzender des Aufsichtsorgans und der Studienleitung des Kompetenzzentrums für Public Management dieser Universität. Wissenschaftliche Aus- und Weiterbildung an der Universität zu Köln und in Brüssel (The European Institute for Advanced Studies in Management). Seine Arbeitsgebiete umfassten das Innovations- und Personalmanagement, die organisatorische Gestaltung sowie Public Management. Er wies langjährige Beratungserfahrungen bei schweizerischen Kantonsregierungen und -parlamenten (Haushaltssanierung, Führungskräfteentwicklung usw.), beim schweizerischen Bundesrat (Wissenschaftspolitik, Evaluation von wissenschaftlichen Instituten) und anderen öffentlichen Organisationen (unter anderem Die Post, Swisscom, Skyguide) auf. Norbert Thom war Vorstandsmitglied und Präsident diverser Nonprofitorganisationen und Fachgesellschaften sowie Mitglied von Stiftungsräten. Mehrere Fachgesellschaften verliehen ihm die Ehrenmitgliedschaft.

„Die Integration unternehmerischen Managements in die etablierten öffentlichen Institutionen dürfte die vorderste politische Aufgabe unserer Generation sein.“

Was der verstorbene amerikanische Managementforscher Peter F. Drucker im letzten Jahrhundert prognostizierte, setzt sich gegenwärtig immer mehr in den unterschiedlichsten Institutionen des staatlichen Sektors durch (Drucker 1986, S. 268). Dieses Buch zeigt auf, worauf es beim Management im öffentlichen Sektor ankommt, welche strukturellen Alternativen sich zum Wandel öffentlicher Organisationen anbieten, welche praxistauglichen Führungsinstrumente eingesetzt und wie Verhaltensweisen und Einstellungen der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor beeinflusst werden können.

Der Aufbau des Buches folgt dem in Abb. 1.1 dargestellten Modell staatlicher Wertschöpfung, das wir aufgrund der Wirkungsstätte der Autoren das „Berner Public Management-Modell“ nennen. Es besteht aus zwei Organisationskontexten, drei Managementkontexten, sechs Managementdimensionen, einer wertschöpfungsorientierten Erfolgsdimension und der wissenschaftlichen Reflektion.

Organisationskontexte

Öffentliches Management ist immer in einen spezifischen *institutionellen Kontext* eingebettet. Institutionelle Strukturen und Werte sind ein entscheidender Einflussfaktor auf das Management bzw. die darin handelnden Akteure. Der institutionelle Kontext weist z. B. Merkmale des politisch-rechtlichen und administrativen Systems auf, die das Managementhandeln maßgeblich beeinflussen (Abschn. 3.1). Oder unterschiedliche Verwaltungstraditionen und Verwaltungstypen bestimmen die Möglichkeiten der staatlichen Wertschöpfung (Abschn. 3.2). Ebenso zentral ist das Verhältnis von öffentlichen zu privaten Organisationen und die dadurch festgelegten institutionellen Grenzen, aber auch die Durchlässigkeit zwischen den zwei Organisation welten (Abschn. 3.3).

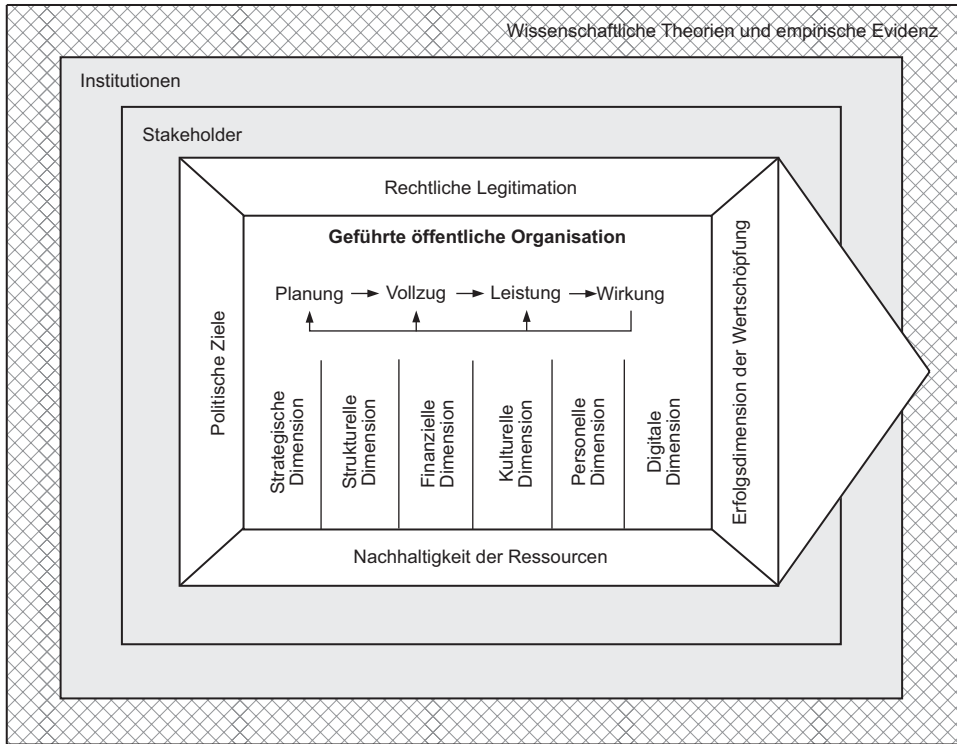


Abb. 1.1 Berner Public Management-Modell

Als Teil des institutionellen Kontexts sind die unterschiedlichen *Stakeholder* bzw. Anspruchsgruppen ein relevanter Kontext des öffentlichen Managements (vgl. auch Abschn. 5.5). Gegenüber welchen Anspruchsgruppen richtet sich die Dienstleistungsverwaltung mit ihren Wertschöpfungsprozessen aus? In welchen Aufgabenbereichen gilt es zwischen Bürgern, Einwohnern, Kunden oder Leistungsempfängern unter Zwang genau zu differenzieren? Ein zentraler Aspekt öffentlichen Managements ist die Rechenschaftsablage i. S. von Accountability, welche sich unterschiedlichsten Stakeholdern und Gruppierungen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber sieht.

Managementkontexte

Die *Politik* verhandelt Interessen, formuliert aufgrund von Mehrheiten Stoßrichtungen und legt die Rahmenbedingungen fest, in dem Verwaltungshandeln stattfindet (Abschn. 5.1). Politische Ziele sind entscheidend, damit das öffentliche Management die richtigen Priorisierungen bei der strategischen und operativen Planung vornehmen kann. Auch wenn Verwaltungshandeln nicht vollständig politisch neutral sein kann und aus einer Experten-sicht politisch interagiert, so werden die großen und wichtigen politischen Richtungsentscheide doch nicht von der Verwaltung gefällt, sondern sie orientiert sich daran.

Verwaltungshandeln muss durch das *Recht* legitimiert sein. Zwar hat das öffentliche Management viele Handlungsfreiräume und ist aufgefordert, diese zielorientiert zu nutzen. Dennoch gilt es die Grenzen des Rechts zu respektieren und in jedem Fall muss die Rechtmäßigkeit nachgewiesen werden können. Bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten und Kompetenzkonflikten kommt zusätzlich die Verwaltungsgerichtsbarkeit ins Spiel.

Schließlich ist Managementhandeln in öffentlichen Organisation zentral von der *Nachhaltigkeit der Ressourcen* abhängig (vgl. Kap. 7 und 10). Die Verwaltung ist eine personalintensive und sehr oft eine wissensintensive Organisation. Das Qualifikationsniveau und die quantitativen Arbeitskapazitäten sind stark von den finanziellen Ressourcen abhängig. Zusätzlich bestimmen die finanziellen Ressourcen die sachliche Ressourcenausstattung der öffentlichen Organisation. Ein nachhaltiger Umgang mit finanziellen, personellen und sachlichen Ressourcen ist wichtig in einer nicht primär risikoorientierten Organisation wie es die öffentliche Verwaltung ist. Sie ist ein zentraler Kontextfaktor des Public Managements und hat maßgeblichen sowie langfristigen Einfluss auf die Vollzugsmöglichkeiten staatlichen Handelns und die Wertschöpfungsergebnisse.

Managementdimensionen

Der Kern des Public Managements ist die gute Führung einer staatlichen Organisation inklusive deren stetige Reformierung (Kap. 4), um mit dem veränderten Kontext Schritt zu halten. Auch wenn planvolles Handeln oft nicht eins zu eins in realisiertes Handeln mündet, so gilt es täglich politische Planung in administrativen Vollzug umzusetzen und dadurch politisch beabsichtigte Wirkungen zu erzielen. Hierfür dienen die sechs Dimensionen des Public Managements (Kap. 5, 6, 7, 8, 9 und 10). Von der soeben angesprochenen strategischen Planung über passende Umsetzungs- und Vollzugsstrukturen, unterstützende Verwaltungskulturen, zielorientierten finanziellen Ressourceneinsatz, motivierende Führung und motiviertes Personal bis hin zum technologischen Leistungspotenzial gilt es alle zweckmäßigen Maßnahmen und Instrumente einzusetzen, um die Zielkriterien öffentlichen Handelns und damit erfolgreiche Wertschöpfung zu generieren.

Erfolgsdimension der Wertschöpfung

Die Wert(e)schöpfung im öffentlichen Sektor lässt sich anhand des politisch-administrativen Steuerungskreislaufs beurteilen und richtet sich nach Zielkriterien des Verwaltungshandelns, das sich aufgrund der vielfältigen Ansprüche der unterschiedlichen Stakeholder ergibt (Abschn. 2.3). Öffentliche Wertschöpfung betrifft schließlich die Stakeholder und wirkt sich auf den institutionellen Kontext aus, indem sie Werte verändert, Strukturwandel mitbeeinflusst oder zu Reformierungsbedarf für die öffentliche Organisation führt.

Wissenschaftliche Theorien und empirische Evidenz

Die Ausführungen im vorliegenden Buch beziehen sich immer wieder auf wissenschaftliche Arbeiten, theoretische Ansätze oder berichten empirische Forschungsergebnisse. Das öffentliche Management mit seinen Kontextsphären ist Teil der wissenschaftlichen

Forschung, wird von dieser reflektiert, liefert neue Impulse für die Forschungsarbeit und erhält gleichzeitig Impulse für die Verwaltungsführung. Insofern betrachten wir dies als zentralen Nährboden eines Public Management-Modells, das dem Theorie-Praxis-Austausch einen hohen Stellenwert beimisst.

Die Buchkapitel beginnen jeweils mit einer kurzen Inhaltsübersicht bevor anschließend Lektürehinweise zur Vertiefung des Kapitelinhalts angegeben werden. Es werden einerseits empirische Studien, andererseits vertiefende Darstellungen zu Theorie und Konzepten empfohlen. Diese können z. B. als Vertiefungslektüre im Hochschulunterricht zur Veranschaulichung einzelner Themen verwendet werden. Es handelt sich jeweils um eine selektive Auswahl der Autoren, die beliebig erweitert werden könnte.

Alle Personenkategorien im Buch umfassen beide Geschlechter.

Literatur

Drucker, P. F. (1986). *Innovations-Management für Wirtschaft und Politik* (3. Aufl.). Düsseldorf/Wien: Econ.



Zu Beginn des Buchs werden in Kap. 2 die Grundlagen des Public Managements erläutert. Vorweg steht die *Relevanz des öffentlichen Sektors* als eigentlicher Hinweis auf die Wichtigkeit des Fachgebiets. Das Ausmaß staatlicher Leistungserbringung wird diskutiert, ihr Ursprung aus historischer Sicht und die Bedeutung für die Wirtschaft und Gesellschaft heute sowie die Abgrenzung staatlicher Tätigkeit zum privaten und Nonprofit Sektor reflektiert. Anschließend steht die *Definition von Public Management* im Zentrum der Betrachtungen. Public Management ist multi-disziplinär und nahe verwandt mit der Forschungs- und Lehrtradition der angelsächsischen Public Administration bzw. deutschsprachigen Disziplin der Verwaltungswissenschaft. Die Multi-Disziplinarität weist bereits auf die vielfältigen *Zielkriterien* des Fachs hin, ohne deren Berücksichtigung viele Public Management Ansätze und Maßnahmen kaum nachhaltige Wirkung entfalten können. Das zweite Kapitel schließt mit einem historischen Überblick zur *Entwicklung des Fachs*, dessen wesentlichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und auch zentralen Akteuren.

Nach dem Studium von Kap. 2 ...

- können Sie über die Relevanz und Notwendigkeit öffentlicher Leistungserbringungen aus einer aktuellen wie historischen Perspektive argumentieren,
- verstehen Sie das Fach Public Management anhand seiner besonderen Merkmale besser,
- erkennen Sie die Gemeinsamkeiten wie Unterschiede zwischen Public Management und Public Administration,
- können Sie den Begriff des Public Management definieren und
- die zentralen Fragestellungen des Public Management aus wissenschaftlicher Sicht herleiten.

Weiterführende Literatur

- Behn, R. D. (1995). The big questions of public management. *Public Administration Review*, 55(4), 313–324.
- Bogumil, J., & Jann, W. (2009). *Grundwissen Politik: Vol. 36. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft* (2., völlig überarb. Aufl.). Wiesbaden: VS.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367–394.
- Helmig, B., & Boenigk, S. (2016). *Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Nonprofit Management* (2. Aufl.). München: Vahlen Franz.
- Pollitt, C. (2016). *Elgar advanced introductions. Advanced introduction to public management and administration*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Schauer, R. (2005). 25 Jahre Wissenschaftliche Kommission „Öffentliche Betriebswirtschaftslehre“ im Verband der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft e.V. – Ein Leistungsbericht. *Zeitschrift Für Öffentliche Und Gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)*, 28(1), 58–71.
- Spicer, M. (2004). Public administration, the history of ideas, and the reinventing government movement. *Public Administration Review*, 64(3), 353–362.
- Yang, K. (2015). From administration to management. In M. E. Guy & M. M. Rubin (Hrsg.), *Public administration evolving: From foundations to the future* (S. 103–122). New York: Routledge.

2.1 Die Bedeutung des öffentlichen Sektors

Public Management als Disziplin ist inhärent mit seinen Anwendungs- und Forschungsobjekten, den Organisationen und Akteuren des öffentlichen Sektors verbunden. Von daher hängt die Bedeutung der Disziplin nicht unwesentlich mit der Relevanz des öffentlichen Sektors zusammen. Diese variiert selbstverständlich in Abhängigkeit der Einflussfaktoren, welche die Wahrnehmung öffentlicher Organisationen und deren Akteure prägen. Betrachten wir einmal unabhängig davon, ob mehr oder weniger Aufgabenerfüllung durch öffentliche Organisationen sinnvoll ist, das *Ausmaß staatlicher Aktivitäten*, dann wird augenblicklich deutlich: Die Bedeutung des Staates und seiner Organisationen ist für entwickelte Gesellschaften wie jene westlicher Industrienationen sehr hoch. Rund 21 Prozent des Bruttoinlandprodukts werden im Durchschnitt in den OECD-Staaten von der öffentlichen Hand produziert (OECD 2017). Davon sind rund die Hälfte Entlohnungskosten für staatliche Angestellte und die andere Hälfte entfällt auf Ausgaben des Staates für von Dritten produzierte Güter und Leistungen. Während dieser Anteil der Gesamtproduktionskosten in Deutschland und Österreich gegen 25 Prozent des Bruttoinlandprodukts tendiert, liegt er in der Schweiz bei rund 16 Prozent. Ähnlich verhält es sich mit den Kosten für die vom Staat direkt *Angestellten* auf allen Staatsebenen: Der OECD-Durchschnitt liegt bei 18 Prozent an den Gesamtbeschäftigungskosten und in den deutschsprachigen Ländern Europas weist Österreich einen Anteil von rund 17 Prozent, Deutschland 11 Prozent und die Schweiz 10 Prozent auf.

Abgesehen davon, dass also rund ein Fünftel der gesamtwirtschaftlichen Tätigkeit durch den Staat geleistet oder finanziert wird, gibt es eine Vielzahl von Aspekten, welche die Bedeutung des öffentlichen Sektors veranschaulichen. Öffentliche Organisationen produzieren und finanzieren nicht nur Leistungen, sondern sie sind die ausführenden Kräfte der gesetzlichen Bestimmungen, die von der Politik erlassen werden. Der Staat und seine ausführenden Behörden *regulieren* insbesondere die Leistungserbringung der Privatwirtschaft, wodurch auch das Leben des einzelnen Bürgers maßgeblich beeinflusst wird. So wachen wir morgens auf in einem Haus, das nach den geltenden Baurichtlinien erstellt wurde. Wir steigen kurz darauf ins Auto, das unzähligen staatlichen Sicherheitsstandards genügen muss. Wir fahren nach geltenden Bestimmung der Straßenverkehrsordnung zur Bäckerei, deren Arbeitsbedingungen den staatlichen Hygienevorschriften genügen müssen und die nur Nahrungsmittel verwendet, die den Lebensmittelsicherheitsvorschriften entsprechen. Unser Arbeitgeber hat seine Geschäftstätigkeit ebenfalls erst nach Eintrag ins Handelsregister aufnehmen können und unsere Arbeitszeitregelung muss staatlichen Rahmenbedingungen genügen. So geht es weiter bis wir sogar nach unserem Ableben noch eine staatliche Todesbescheinigung „ausgehändigt erhalten“.

Im Blickpunkt: Warum die Fleischverarbeitungsindustrie in den USA reguliert wurde

„There was never the least attention paid to what was cut up for sausage. [...] There would be meat that had tumbled out on the floor, in the dirt and sawdust, where the workers had tramped and spit uncounted billions of consumption germs. There would be meat stored in great piles in rooms; and the water from leaky roofs would drip over it, and thousands of rats would race about on it. It was too dark in these storage places to see well, but a man could run his hand over these piles of meat and sweep off handfuls of the dried dung of rats. These rats were nuisances, and the packers would put poisoned bread out for them; they would die, and then rats, bread, and meat would go into the hoppers together. This is no fairy story and no joke; the meat would be shoveled into carts, and the man who did the shoveling would not trouble to lift out a rat even when he saw one – there were things that went into the sausage in comparison with which a poisoned rat was a tidbit. There was no place for the men to wash their hands before they ate their dinner, and so they made a practice of washing them in the water that was to be ladled into the sausage. There were the butt-ends of smoked meat, and the scraps of corned beef, and all the odds and ends of the waste of the plants, that would be dumped into old barrels in the cellar and left there. Under the system of rigid economy which the packers enforced, there were some jobs that it only paid to do once in a long time, and among these was the cleaning out of the waste barrels. Every spring they did it; and in the barrels would be dirt and rust and old nails and stale water – and cartload after cartload of it would be taken up and dumped into the hoppers with fresh meat, and sent out to the public's breakfast.“ (Sinclair 1906, Kap. 14, 2, S. 1906)

Der erstmals 1905 veröffentlichte sozialkritische Text Sinclairs prangert die Missstände im weltweit größten Schlachthof der Union Stock Yards in Chicago an. Das Buch wurde rasch landesweit bekannt und Präsident Theodore Roosevelt veranlasste darauf die neue Bundesgesetzgebung über hygienische Fleischverarbeitung.

Diese staatliche Regulierung, vollzogen durch Verwaltungsbehörden, vorschnell der willkürlichen Regelungswut übereifriger Verwaltungsangestellten zuzuschreiben, greift zu kurz. Sie ist Teil einer gesellschaftlichen Entwicklung, welche seit Jahrhunderten ein Ziel

vor Augen hat, nämlich das möglichst *konfliktfreie und existenzsichernde Zusammenleben* der Individuen einer Sippe, eines Stammes, einer Nation bzw. der Gesellschaft. Denn eine Gesellschaft braucht Regeln, damit Häuser nicht bei jedem Unwetter in sich zusammen fallen und Lebensmittelvergiftungen aufgrund unreiner Nahrungsmittel ausbleiben. Historisch reichen die Gründe weit zurück, weshalb Menschen dem Staat Verantwortlichkeiten übertragen und es existiert heute kaum noch ein Territorium auf der Erde, wo Staat und Verwaltung keine zentralen Koordinations- und Regulierungsaufgaben zukommen. Das war jedoch nicht immer so, insbesondere in nomadischen Gesellschaften. Es stellt sich die Frage, weshalb Menschen die Macht zur Regelung des Zusammenlebens und zur Konfliktlösung an eine einzig dafür zuständige Organisationen abgegeben haben. Zentrale Einflussfaktoren dieser Institutionalisierung staatlicher Organisationen sind (Vries 2016):

- *Natur des Menschen*: Aristoteles schrieb bereits, dass der Mensch per se ein politisches Wesen ist. Menschen gruppieren und organisieren sich, etablieren hierarchische Beziehungen untereinander, um die gegenseitigen Interessen zu schützen. Gewisse suchen Macht, andere ordnen sich unter, was sich in einfachen Gruppenordnungen bis hin zu formalen Organisationen zeigt. Diese Zusammenhänge menschlicher Eigenschaften und Verhaltensweisen wurden u. a. in psychologischen Theorien wie jener der Sozialen Identität (Tajfel und Turner 1986) beschrieben. Menschen haben um ihres Selbstwerts Willen das Bedürfnis, sich mit einer Gruppe zu identifizieren. Sie akzeptieren Hierarchie und Macht so lange wie dies ihre Identität in Abgrenzung zu anderer Gruppen stärkt.
- *Kollektive Probleme*: Thomas Hobbes warnt in seinem Buch Leviathan aus dem Jahre 1651, falls sich Menschen nicht organisieren, wird es einen Kampf aller gegen alle geben, der vernichtende Folgen hat. War es früher die Furcht vor benachbarten Stämmen, so ist es heute die drohende Gefahr durch Naturkatastrophen, welche beispielhaft für kollektive Probleme stehen, deren Bewältigung nur durch das Kollektiv und deren ausführende Organisationen möglich ist.
- *Städtische Zivilisation*: Der Wandel von nomadischen Gesellschaftsformen hin zu agrarischen und später das Aufkommen von Handel und Arbeitsteilung führte zur Entwicklung von Städten bzw. zu politischen, wirtschaftlichen und religiösen Zentren. Zunehmende Populationsdichte bringt komplexere Probleme mit sich, welche vermehrt durch von persönlichen Beziehungen losgelösten Organisationsformen angegangen werden. Bereits um die Zeit 3500 v. Chr. begründeten die Sumerer in Städten mit Palästen, Tempeln, Gerichten Schulen usw. die Tempelwirtschaft und die ersten Formen staatlicher Verwaltungen.
- *Krieg und Zwang*: Die gewalttätige Einnahme fremder Gebiete z. B. durch chinesische Dynastien oder europäische Kolonialmächte führte zu Unterwerfungen und entsprechenden Autoritäts- und Legitimitätsstrukturen. Unterworfenen akzeptierten die neuen Herrschenden aufgrund derer Überlegenheit und entsprechender Machtstrukturen zur Erhebung von Steuern, Gewährung von Sicherheit, Einforderung von Arbeit usw.

- „Dass Menschenwesen es vermögen, Abstraktionen zu vertrauen, also Verfassungen, Gerichten und Gesetzen, ist eine großartige Entwicklung.“ (Condoleezza Rice 2018)

Öffentliche Organisationen sind somit aus einem *Stabilitätsbedürfnis* sich entwickelnder Gesellschaften entstanden. Um Stabilität und Sicherheit zu gewähren, wurden und werden noch heute neutrale Regeln zum Wohl möglichst vieler aufgestellt. Das verfassungsrechtliche Recht des Staates, Recht zu setzen und umzusetzen ist exklusiv und es bedarf Ressourcen. Entsprechend exklusiv können staatliche Institutionen Steuern erheben, um ihre Tätigkeiten zu finanzieren. Und eine dieser historisch betrachtet wichtigsten Tätigkeiten war die Gewährleistung von Sicherheit und Existenz. So fokussierte die „Innen- und Außenpolitik“ des Staates in seinen Anfängen maßgeblich auf die Erhebung und Verwaltung von Steuern zur Finanzierung der Kriegsführung. Der Bedeutungsanstieg der Polizei zur Gewährleistung von Sicherheit innerhalb einer Gesellschaft kam später hinzu. Insbesondere der aus der Krise der mittelalterlichen Ständeherrschaft hervorgegangene Territorialstaat hat als Ordnungsstifter zur Verfestigung der Innenpolitik durch Sicherheitspolitik geführt. Der Begriff „*Policey*“ stand zu jener Zeit im deutschsprachigen Raum für sämtliche staatlichen Aktivitäten und bezeichnete wie im Englischen (policy) die öffentliche Tätigkeit an sich (Bleek 2001).

Über die vergangenen Jahrhunderte und Jahrzehnte haben diese staatlichen Tätigkeiten konstant zugenommen. Auf mehreren Ebenen des modernen Staates widmen sich heute Finanz-, Gesundheits-, Sozial-, Wirtschafts-, Bildungs-, Landwirtschaftsbehörden usw. der Koordination und Regulierung des gesellschaftlichen Lebens. Die Ausgaben dafür stiegen auch entsprechend an. Während die Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte Deutschlands 1950 rund 14 Mrd. Euro an Ausgaben aufwiesen, waren es 2016 rund 1.3 Billionen Euro (vgl. Abb. 2.1). Setzen wir dies jedoch in Beziehung zum Bruttoinlandsprodukt, dann zeigt sich über den verfügbaren Zeitraum von 1995 an eine leicht zurückgehende Ausgabenbelastung öffentlicher Haushalte sowohl in Deutschland als auch in Österreich und in der Schweiz (OECD 2017).

Dieser parallele Anstieg von Staatsausgaben und inländischer Produktion verdeutlicht die Abhängigkeit zwischen sozio-ökonomischer Entwicklung und öffentlichen Institutionen. Der Staat und insbesondere die öffentliche Politik umsetzenden staatlichen Behörden sind heute kaum mehr aus einer funktionierenden Gesellschaft wegzudenken. Ihre Bedeutung ist enorm und ihr Einfluss ebenfalls. Der öffentliche Sektor ist folglich neben dem privaten und dem Nonprofit Sektor eines der drei zentralsten Standbeine gesellschaftlichen Lebens in einer entwickelten Volkswirtschaft. Vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsgedankens sind Nonprofit Organisationen aber oft zentrale ausführende und stabilisierende Partner des Staates bei der öffentlichen Leistungserbringung, die auch maßgeblich durch den Staat mitfinanziert werden. Dadurch erhöht sich das Ausmaß des staatlichen Einflusses in vor allem wohlfahrtsstaatlichen Bereichen wie Bildung, Kultur, Gesundheit, Pflege und Betreuung zusätzlich. Im Vergleich tragen die drei Sektoren unterschiedlich zur Bruttowertschöpfung einer Volkswirtschaft bei. Fritsch et al. (2011) berechneten für das

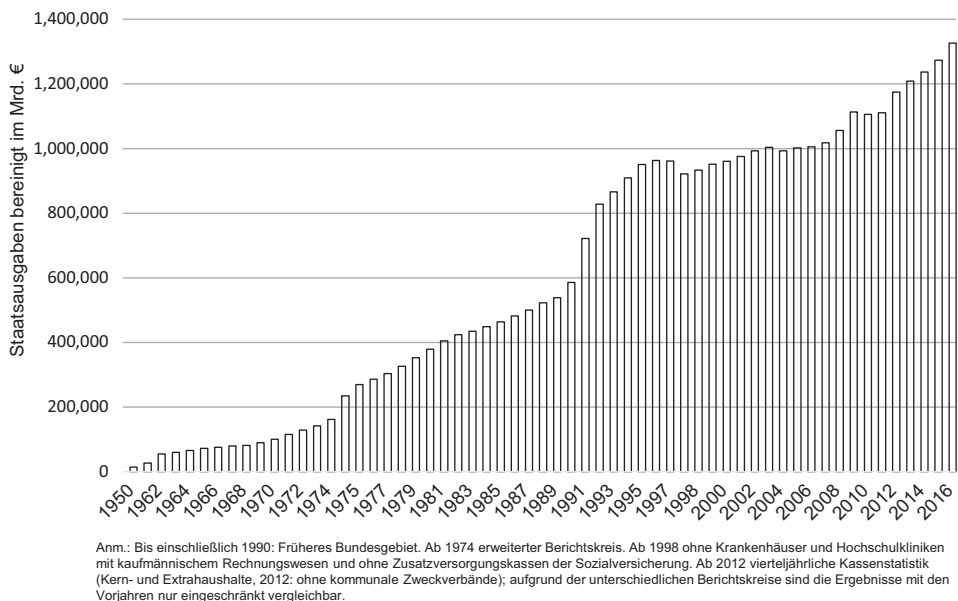


Abb. 2.1 Öffentliche Ausgaben Deutschlands 1950 bis 2016. (Quelle: Statistisches Bundesamt)

Jahr 2007 die Bruttowertschöpfung des öffentlichen Sektors in Deutschland anhand des Anteils am Bruttoinlandprodukt auf 9.3 Prozent im Gegensatz zu 86.6 Prozent der privaten Unternehmen (inkl. selbstgenutztes Wohneigentum) und 4.1 Prozent des Nonprofit Sektors. Vor dem Hintergrund der quantitativ kaum messbaren Lenkungswirkungen staatlichen Handelns dürfte der Einfluss an sich um einiges höher sein. Abb. 2.2 veranschaulicht das Drei-Sektoren-Modell und verdeutlicht die jeweiligen Schnittstellen der drei Sektoren. So gibt es beispielsweise öffentlich-rechtliche Kirchgemeinden, die ebenfalls zur Steuererhebung berechtigt sind oder Sportvereine, welche zwar als gemeinnützige Organisationen gelten, aber in vielerlei Hinsicht nach marktlichen Kriterien funktionieren bzw. von privaten Organisationen abhängig sind (z. B. Sportstadien, Restauration, Sportvermarktung). Zwischen Staat und Markt existieren unterschiedliche hybride Organisationsformen wie z. B. öffentliche Unternehmen (vgl. Abschn. 6.3).

Im Unterschied zum privaten und zum Nonprofit Sektor reguliert der Staat das Handeln der beiden anderen Sektoren. Während es Aufgabe staatlicher Organisationen ist, das Gemeinwohl zu verfolgen, gehorcht der private Sektor primär dem Kriterium des Eigennutzes und benötigt für eine möglichst effiziente Leistungserbringung Wettbewerb und größtmögliche Freiheit. Leistungswettbewerb, Arbeitsteilung und Spezialisierung führen in einer Welt knapper Ressourcen aber oft zu ungleicher Wohlstandsverteilung. Durch wirtschaftspolitische Maßnahmen, Machtbegrenzung, sozialen Ausgleich und soziale Sicherung verfolgt der Staat in einer sozialen Marktwirtschaft – wie wir sie in Deutschland, Österreich und der Schweiz kennen – das Ziel, zu große Ungleichheiten zu verhindern. Dies steht im Spannungsfeld mit dem ebenso wichtigen Ziel des wirtschaftlichen und

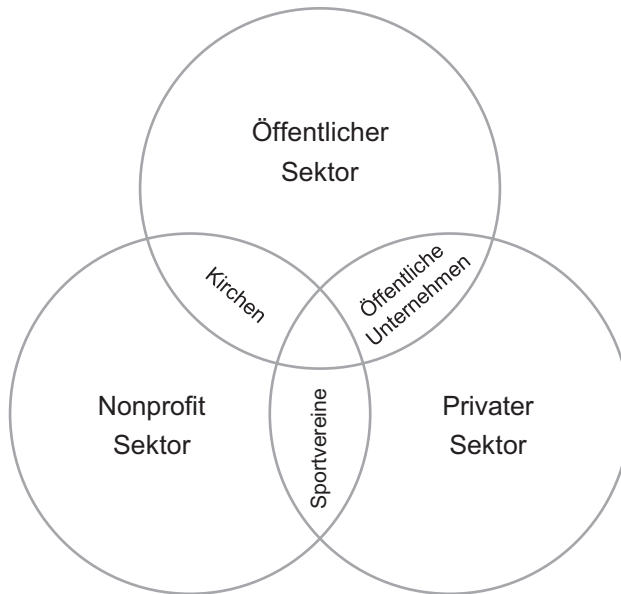


Abb. 2.2 Drei-Sektoren-Modell

gesellschaftlichen Fortschritts für alle unter Wahrung des Freiheits- und Leistungsprinzips (Abelshauser 2009).

Öffentliche Organisationen regulieren also Private und implementieren öffentliche Politik. Hierfür ist ebenso wichtig, dass sich die öffentlichen Organisationen nach Effizienzzielen ausrichten. Wenngleich Effizienz nicht das allein entscheidende Kriterium erfolgreichen Handelns des Staats ist, so ist es doch entscheidend für die Glaubwürdigkeit staatlichen Handelns in einer Marktwirtschaft. Hier schließt sich der Kreis zwischen öffentlichen Organisationen und der Disziplin unseres Fachs: Public Management als Ansatz zur zielorientierten Steuerung öffentlicher Organisationen.

2.2 Was ist Public Management?

Der Begriff Public Management kann in drei Richtungen interpretiert und definiert werden (Elmore 1986). Erstens kennzeichnet er aus akademischer Perspektive ein multidisziplinäres Fach und den dadurch aufgebauten *Wissensbestand*, insbesondere auch im angelsächsischen Raum. Zweitens bezeichnet Public Management die darauf aufbauende *Studienrichtung*, die durch Aus- und Weiterbildungen Personen für Aufgaben im öffentlichen Sektor qualifiziert. Und drittens beschreibt er das, was diese Personen in unterschiedlichen Gebieten und insbesondere in Leitungsfunktionen der *Verwaltungspraxis* tun. In diesem Buch kommen die zwei erstgenannten Richtungen zur Anwendung. Der Wissensbestand des Public Managements wird beschrieben sowie ergänzt und dies für Personen in

Aus- und Weiterbildungen für Funktionen im öffentlichen Sektor. Die Verwendung des im Buch dargestellten Wissensbestands in der Verwaltungspraxis ist ebenso Ziel des Buchs, es steht aber nicht für die eigentliche Verwaltungspraxis.

Public Management als sozialwissenschaftliche Teildisziplin weist einen starken *Objektbezug* auf, indem öffentliche Organisationen (z. B. Ämter), Organisationen im Austausch mit öffentlichen Organisationen (z. B. private Kontraktnehmer), Akteure dieser Organisationen (z. B. Verwaltungsangestellte) bzw. solche im Austausch mit ihnen (z. B. Bürger) sowie alle Ursachen (z. B. Entscheidungen), Prozesse (z. B. Finanzabläufe) und Wirkungen (z. B. Leistungsergebnis) staatlichen Handelns zum Forschungs- und Erkenntnisgegenstand werden können. Die Beziehung zur Verwaltungspraxis und zu Verwaltungspraktikern ist somit ein Hauptcharakteristikum des Fachs (Pollitt 2016). Die Fachvertreter und Fachvertreterinnen haben mehrheitlich ein starkes Anliegen, dass ihr akademisches Schaffen Wirkungen in der Praxis entfaltet (Bouckaert und Van de Donk 2010). Trotz dieser wichtigen Rolle, welche die Verwaltungspraxis in der Public Management Forschung spielt, gibt es ebenfalls Grundlagenforschung oder akademische Arbeiten ohne Praxisbezug. Dies hat ebenso seine Berechtigung und ist wichtig für das Vorankommen der Disziplin, widerspiegelt aber nicht den Hauptanteil der wissenschaftlichen Arbeiten auf dem Gebiet. Der Dialog zwischen Forschung und Praxis ist notwendig für ein institutionenbezogenes Fachgebiet. Herausforderungen und Fragestellungen aus öffentlichen Organisationen dienen der Public Management Forschung als neue Impulse, um sowohl ihre Theorien und Konzepte weiterzuentwickeln als auch neue Erkenntnisse über deren Anwendung in der Praxis zu generieren. Der starke Bezug zur Praxis ist zudem wichtig, weil ein Großteil der Studierenden später in der Verwaltungspraxis arbeitet und keine akademische Laufbahn einschlägt.

Public Management ist keine akademische Disziplin für sich alleine wie die meisten sozialwissenschaftlichen Disziplinen es auch nicht sind. Es bedient sich der Theorien und Methoden aus verschiedenen Gebieten und ist von daher *multi-disziplinär*. Schnittstellen existieren insbesondere zu den Rechtswissenschaften, zur generischen Betriebswirtschaftslehre, Politikwissenschaft, Ökonomie, Soziologie oder zur Psychologie. Gleichzeitig wäre es verfehlt, Public Management einer dieser Teildisziplinen singulär zuzuordnen zu wollen. Denn Public Management grenzt sich jeweils von diesen Teildisziplinen ab, indem es nicht Politikwissenschaft ist, auch wenn der politische Kontext und die institutionellen Besonderheiten des politisch-administrativen Systems zwingender Bestandteil einer Analyse aus dem Blickwinkel des Public Managements sind. Dadurch grenzt es sich auch von der generischen Betriebswirtschaftslehre oder der Psychologie ab. Das Erkenntnis- und Forschungsobjekt des Public Managements steht *zwingend* in Zusammenhang mit dem öffentlichen Sektor resp. staatlichem Handeln. Erkenntnisse aus anderen Gebieten können zweifellos interessant sein, sie werden aber erst dann relevant für das Public Management, wenn sie im spezifischen öffentlichen Kontext angewandt und erforscht werden (Pollitt 2016).

Im angelsächsischen Raum ist vor allem die Nähe zum Fachgebiet und Begriff der „*Public Administration*“ zentral, was im deutschsprachigen Raum in etwa den

Schnittstellen zwischen Public Management und Verwaltungswissenschaft entspricht. Sowohl die Public Administration als auch die Verwaltungswissenschaften stehen in näherer Verbindung zur Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft oder auch zur Soziologie. Public Management hat einen deutlicheren Bezug zur Betriebswirtschaftslehre und ist von daher stärker präskriptiv und normativ im Vergleich zu primär empirisch-analytisch und explikativen Wissenschaftsgebieten ausgerichtet. Vielfach wird Public Management auch mit der Reformierung der alt hergekommenen, traditions- und regelorientierten Verwaltungsbürokratie gleichgesetzt und von daher als moderner und innovativer Ansatz der Verwaltungssteuerung angesehen. Dies hat nicht unwesentlich mit den New Public Management-Reformen der 1980er- und 1990er-Jahre zu tun, welche den Einfluss des Managementdenkens in der Verwaltungspraxis stärkten. Dabei geht es aber nicht um Public Management aus disziplinarischer Perspektive, sondern um das Managementhandeln in Verwaltungen, was sich aber stärker auf die jeweiligen Schriften ausgewirkt hat. Betrachten wir jedoch unterschiedliche Epochen von Verwaltungsreformen, dann war die Modernisierung öffentlicher Organisationen bereits seit jeher Bestandteil verwaltungswissenschaftlicher Auseinandersetzungen ohne expliziten Managementbezug. Und niemand wird behaupten, dass Managementwissen nicht bereits vor den New Public Management Reformen in den Verwaltungsalltag eingezogen ist. Vielmehr stellte der Vordenker des heutigen Managementwissens, Peter F. Drucker, bereits vor 70 Jahren fest:

- „Das bestgehütete Geheimnis im Management ist die Tatsache, dass es die erste systematische Anwendung von Theorien und Prinzipien des Managements nicht in einem Geschäftsunternehmen gab, sondern im öffentlichen Sektor.“ (Peter F. Drucker in Beatty 1998, S. 120)

Aufschlussreich ist zudem der Blick in den angelsächsischen Wissenschaftsraum. So wird beispielsweise in Lehrbüchern Public Administration aus einer Managementperspektive definiert, Funktionen wie strategisches Management, Personal- oder Finanzmanagement werden in Public Administration Texte integriert oder es werden Quellen aus verwaltungswissenschaftlicher Literatur in Public Management Texten zitiert und umgekehrt (Frederickson et al. 2016; Hill und Lynn 2016; Hughes 2018; Rainey 2014; Rosenbloom und Kravchuk 2005; Shafritz et al. 2016). Dazu kommt, dass die weltweit bekannte US-amerikanische Fachvereinigung „Public Management Research Association“ mit dem „Journal of Public Administration Research and Theory“ die international hochrangigste Zeitschrift herausgibt, welche sowohl Studien mit eher Public Administration Hintergrund als auch solche mit einem Public Management Fokus publiziert. Seit neustem (ab 2018) gibt die Gesellschaft die Zeitschrift „Perspectives on Public Management and Governance“ heraus. Die Zeitschrift „welcomes contributions from a variety of epistemological frameworks that can add a new perspective to public administration and governance“ (Oxford University Press), wodurch die Parallelverwendung der beiden Begriffe offensichtlich wird. Pollitt (2016) argumentiert, dass *keine klare Trennung* der beiden Fachgebiete Public Management und Public Administration erkennbar ist, was der Realität in Wissenschaft

und Praxis wohl auch am ehesten gerecht wird. Im Gegensatz dazu erkennt Hughes einen Unterschied zwischen den beiden Gebieten, wenn er schreibt: „The key difference between public administration and public management ist that a public manager is personally responsible for the delivery of results where an administrator is not“ (Hughes 2018, S. 77). Ebenso deutlich grenzt er Public Management von New Public Management ab: „[...] the adoption of private management ideas and practices, the use of economic theory and models and the obsession with performance management are all of lesser importance than the notion that a public manager is now personally responsible for delivering results. These other point are enablers of this more important change“ (Hughes 2018, S. 77). Bozeman und Straussman (1990, S. 214) ihrerseits sehen Public Management als „broader, more integrative, and less defined by functional expertise than [...] public administration.“

Letztlich baut die Unterscheidung zwischen Public Management und Public Administration oft auf Ansichten einzelner Fachvertreter mit unterschiedlichen Hintergründen und Annahmen auf (Yang 2015). Als Autoren mit betriebswirtschaftlichem Hintergrund verfügen wir über einen Blickwinkel auf den Erkenntnisgegenstand, welcher wohl am stärksten als *managementorientiert* bezeichnet werden kann. Wir sind uns der vielfältigen Überschneidungen aber bewusst und vertreten die Ansicht, dass diese ebenso befruchtend für die Entwicklungen der Fachgebiete sind, wie es feine, aber nicht unwesentliche Unterschiede sind. Insofern vertreten wir die Ansicht das Public Management und Public Administration als sich ergänzende Fachgebiete betrachtet werden müssen, die sich je nach Thema mehr oder weniger überlappen (Lynn 2006).

- Während die angelsächsische Public Administration und die deutsche Verwaltungswissenschaft stärker auf Strukturen und Prozesse sowie damit einhergehend auf die hierarchieorientierte und nicht direkt individuelle Zuordnung von Verantwortlichkeit bei der auf Expertise basierenden Ausführung öffentlicher Politiken fokussieren, legt das Public Management seinen Schwerpunkt vermehrt auf die leistungsorientierte Ausübung von strategischen Managementfunktionen, deren Verantwortungsträger für die Ergebniserreichung individuell verantwortlich sind. Keines der beiden Fachgebiete ist dem anderen überlegen, sondern sie sind voneinander abhängig, wenn es um das bestmögliche Verstehen und Gestalten öffentlicher Organisationen und deren Handeln geht.

Definitionen des Begriffs Public Management vereinen sowohl die eingangs erwähnte Mehrdeutigkeit von Wissensbestand, Studienrichtung und Verwaltungspraxis als auch die nicht eindeutige Abgrenzung des Gebiets zu seinen Nachbardisziplinen in sich. Frederickson et al. (2016, S. 98) verstehen unter Public Management „the formal and informal process of guiding human interaction toward public organizational objectives“ und veranschaulichen insbesondere das auf Ziele öffentlicher Organisationen ausgerichtete Führungshandeln. Hill und Lynn (2016, S. 10) ihrerseits definieren Public Management als „the process of ensuring that the allocation and use of resources available to the government are directed toward the achievement of lawful public policy goals“ und nehmen ebenfalls eine praxisorientierte Perspektive ein. Sie heben dabei hervor, dass Public

Management bzw. die handelnden Public Manager sowohl von Politik, Recht, Strukturen und Rollen beeinflusst werden, gleichzeitig aber auch mittels Strategien, Kompetenzen und Resultaten gestaltend tätig sind. Der niederländische Forscher Noordegraf (2015, S. 20) bezeichnet Public Management vergleichsweise weit als „the use of organizational resources in and by public and non profit organizations to coordinate social efforts, so that objectives can be accomplished and public needs are satisfied“ indem er Nonprofit Organisationen einschließt und neben der Zielerreichung die Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse welcher Art auch immer inkludiert. Im Gegensatz dazu setzt Bozeman (1993, S. xiii) bei der Definition der Forschungsrichtung des Public Management an und betont die politisch-strategische Steuerungsebene öffentlicher Organisationen: „Public Management research entails a focus on strategy (rather than on managerial processes), on interorganizational relations (rather than intra-organizational relations), and on the intersection of public policy and management.“ Damit werden bewusst die interorganisationalen Beziehungen hervorgehoben und auf die Schnittstelle zur öffentlichen Politik hingewiesen, was die Überschneidungen zur Public Administration verdeutlicht.

In der nachfolgenden Definition fassen wir unterschiedliche Aspekte der obgenannten Definitionen auf, betonen jedoch, dass Public Management i. S. von Verwaltungspraxis primär auf der strategischen Ebene der Leitung öffentlicher (oder halb-öffentlicher) Organisationen ansetzt und öffentliche Organisationen wie Nonprofit Organisationen explizit nicht unter diese Definition fallen. Unterschiedlichste Beziehungs- und Austauschformen zwischen öffentlichen Organisationen und nicht öffentlichen Partnern (z. B. Nonprofit Organisationen werden durch die Nennung der externen Prozesse einbezogen. Organisationsübergreifende Aktivitäten innerhalb staatlicher Institutionen oder innerhalb von Netzwerkstrukturen fallen ja nach Standpunkt unter die externen oder internen Prozesse. Schließlich verdeutlicht die Definition neben der zielorientierten und damit auf öffentliche Politik und öffentliche Bedürfnisse ausgerichteten Gestaltungsaufgabe, welche einem effektiven, effizienten und dadurch nachhaltigen Ressourceneinsatz folgt, auch den besonderen Kontext sowie die Einflüsse von Politik und Recht.

► **Public Management** bezeichnet die zielorientierte Leitung und Gestaltung öffentlicher Organisationen sowie deren internen und externen Prozesse unter Berücksichtigung der politisch-rechtlichen Legitimation und einer effektiven wie effizienten Aufgabenerfüllung durch nachhaltigen Ressourceneinsatz.

Public Management i. S. des Wissensbestands sowie der Forschungs- und Studienrichtung definieren wir in Abgrenzung zur Praxisrichtung als wissenschaftliche Analysetätigkeit und Auseinandersetzung mit der Leitung und Gestaltung öffentlicher Organisation. Dabei geht es sowohl um die Analyse von Ursachen, Prozessen als auch Ergebnissen dieser Leitung und Gestaltung öffentlicher Organisationen aus einer schwerpunktmäßig managementorientierten Perspektive unter Einschluss von Wissensbeständen anderer Fachgebiete, da es sich um eine multi-disziplinäre Fachrichtung handelt. Ebenso zentral ist der Einbezug der besonderen Merkmale des politisch-administrativen Systems sowie des dazugehörenden

rechtlichen Rahmens (z. B. Analyse mangelnder Leistungsmotivation aufgrund rechtlicher Einschränkung eines flexiblen Personaleinsatzes).

► **Public Management als multi-disziplinäre Fachrichtung** umfasst die Analyse von und Auseinandersetzung mit den Ursachen, Prozessen und Ergebnissen der Leitung und Gestaltung öffentlicher Organisationen aus einer schwerpunktmäßig managementorientierten Perspektive unter Berücksichtigung der Besonderheiten des politisch-rechtlichen Kontextes.

Schließlich definiert sich ein Fach auch jeweils über seine wichtigsten Fragestellungen und Themengebiete, welche die Fachgemeinschaft bearbeitet und wo laufender Erkenntnisfortschritt resultieren soll. Behn (1995) identifizierte drei große Themenbereiche, die seiner Ansicht nach von zentraler Bedeutung für die künftige Public Management Forschung sind:

Der erste Themenkreis sieht *Mikromanagement* als zentrale Herausforderung, die es zu lösen gilt. Dabei geht es um die Durchbrechung des Mikromanagementskreislaufs i. S. von Misstrauen, Überregulierung, Leistungsabfall, mehr Misstrauen, neuen Regelung usw. Folgende drei Fragen sind von Interesse:

- Vertrauensfrage: Wie kann Misstrauen zwischen Parlament und Exekutive, zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen abgebaut werden?
- Steuerungsfrage: Wie kann das Public Management mithelfen, die Verantwortungsteilung zwischen Parlament, Exekutivmitgliedern, Verwaltungsangestellten so zu verbessern, dass Politikformulierung und -vollzug optimiert werden?
- Unternehmerfrage: Wie kann eine unternehmensorientierte Form des Public Managements entwickelt werden, die über eine ausreichende Legitimationsgrundlage verfügt und auch ethisch verantwortungsvoll ist?

Der zweite Themenkreis zielt vor dem Hintergrund eingeschränkter Anreiz- und Sanktionsmechanismen der öffentlichen Verwaltung auf die *Motivation* öffentlicher Angestellten. Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Kontrollfrage (aus der Prinzipal-Agenten-Perspektive): Wie kann die Legislative die Exekutive und wie können die Verwaltungsspitzen die Verwaltungsmitarbeitenden angemessen kontrollieren?
- Von der Kontroll- zur Motivationsfrage: Wie können Public Manager Angestellte und auch für die Aufgabenerfüllung relevante Akteure außerhalb der Organisation motivieren, dass sie öffentliche Problemstellungen mit Systemverständnis, Intelligenz und Engagement angehen?

Der dritte Themenkreis bezieht sich auf die Frage der *Messbarkeit* öffentlicher Leistungserbringung, insbesondere weil es keine eindeutige und beständige Leistungsmessungsansätze für die öffentliche Verwaltung gibt (im Vergleich z. B. zum Marktpreisprinzip).

- Zielerreichung: Wie können Public Manager die Zielerreichung ihrer Dienststellen und von sich selbst beurteilen? Insbesondere, weil die Messung und Beurteilung via Input- und Outputindikatoren nicht immer trivial ist.
- Nachhaltige Indikatoren: Wie können sinnvolle und nachhaltige Messindikatoren hergeleitet werden, welche die Dienststellen und Mitarbeitende letztlich zu erreichen versuchen? Denn die Leistungsmessung und Beurteilung ersetzt alleine noch nicht die stetige Leistungsverbesserung.
- Nutzung: Wie können Public Manager Leistungsindikatoren und -ergebnisse verwenden, so dass Dienststellen darüber hinaus gehende Leistungsziele zu erreichen versuchen?

Auch wenn Behns Fragen bereits 1995 formuliert wurden, sind diese drei Themenkreise auch heute noch von großer Bedeutung für das Fach, wie dies z. B. die Forschungsarbeiten zum zweiten Thema i. R. der Public Service Motivation Forschung gezeigt haben (Ritz et al. 2016). Die drei Themenkreise verdeutlichen den Fokus des Public Managements auf Fragen der effizienten und effektiven Leistungserbringung, indem sich die Forschung zwingend mit Kontextbeziehungen, Akteursmotivation und Erfolgsbeurteilung auseinandersetzen muss. Gleichzeitig bewegen sich diese Themen primär auf einer Mikro-Ebene des Individuums und Meso-Ebene der Organisation. Andere Vertreter des Fachs zeigen jedoch, dass Kernfragen des Public Managements auch weiter gehen und fragen beispielsweise nach der Bedeutung des Managements in Netzwerken, wie die Verwaltung demokratische Werte und Marktprinzipien im Gleichgewicht halten kann oder welches Leitbild staatlichen Handelns jenem des „hollow state“ folgt (Ellinger et al. 2002; Yang 2015). Im Gegensatz dazu formuliert die Public Administration ihre Fragestellung vorwiegend auf der gesellschaftlichen Makro-Ebene wie z. B. Fragen nach Ansätzen und Instrumenten kollektiven Handelns in der Gesellschaft, nach den Schnittstellen zwischen Politik und Verwaltung oder den Werten des politisch-administrativen Systems (Kirlin 1996). Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich das Public Management sowohl mit Fragen der *internen Steuerung* staatlichen Handelns als auch mit Beziehungen zu organisationsexternen Anspruchsgruppen und *organisationsübergreifenden Steuerungsfragen*. Zum Beispiel ist die Frage nach der Koordination in Netzwerken oder dem Management von Kontraktbeziehungen eine inhärente Fragestellung des Public Managements im Kontext des Gewährleistungsstaats, wenn die Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns im Zentrum des Erkenntnisinteresses steht (O'Toole 2000).

2.3 Zielkriterien des Public Managements

Public Management stellt gemäß der zuvor genannten Definition sowohl die zielorientierte Leitung und Gestaltung öffentlicher Organisationen als auch Analyse dessen aus einer managementorientierten Perspektive dar. Daraus leitet sich die zentrale Frage ab: Zielorientiertes Leiten und Gestalten öffentlicher Organisationen – aber nach welchen

Zielkriterien? Die Multi-Disziplinarität des Fachs sowie der starke Einfluss des politisch-rechtlichen Kontexts erschweren die Festlegung eines Hauptkriteriums, wonach sich das Public Management ausrichtet (vgl. auch Abschn. 6.2).

Nichtsdestotrotz muss staatliches Handeln aus einer Managementsicht letztlich *erfolgreiches Handeln* sein. Auf politischer wie betrieblicher Ebene festgelegte Ziele sollen erreicht werden und Ressourcen sind effizient einzusetzen. Die zwei Kriterien der Effektivität (Zielerreichungsgrad) und Effizienz sind Kernkriterien des Handelns in der Verwaltungspraxis und greifen den Leistungs- (Performance) und Wirkungsgedanken (Impact) aus der angelsächsischen Public Management Forschung auf (Talbot 2010; Walker et al. 2010). Der Erfolg ergibt sich in der Realität knapper Ressourcen also aus dem optimalen Verhältnis von Zielerreichung, Ressourceneinsatz und Leistungsergebnis (Schauer 2019).

Mit Zielerreichung wird die *Effektivität* des Verwaltungshandelns beschrieben. Der Zielerreichungsgrad ergibt sich aus einem Abgleich von gesetzten Zielen (Soll) und erreichten Zielen (Ist). Dabei können Ziele auf unterschiedlichen Ebenen festgelegt werden: Prozessziele, Ressourcenziele, Maßnahmen- bzw. Leistungsziele oder Wirkungsziele. Zumeist wird mit der Effektivität der Zielerreichungsgrad auf der Wirkungsebene bezeichnet. Die *Effizienz* hingegen stellt die Relation aus realisiertem Ressourceneinsatz (Input) und erbrachten Leistungen (Output) dar. Effizienz ergibt sich aus dem *Minimalprinzip* durch die Erzielung einer bestimmten Leistung mit einem möglichst geringen Ressourceneinsatz oder aber aus dem *Maximalprinzip* durch die Erzielung einer bestmöglichen Leistung bei gegebenem Ressourceneinsatz. Eine bestmögliche Leistung hängt von der *Qualität* und *Quantität* des Outputs ab. Der positive Zusammenhang zwischen Effektivität und Effizienz ist nicht per se gegeben. Beispielsweise kann das Effektivitätsziel der Reduktion von Verkehrslärm durch unterschiedlich effiziente Maßnahmen erreicht werden. Die Maßnahmen Geschwindigkeitsreduktion, verkehrsberuhigende Poller oder eine neue Verkehrsführung steuern alle unterschiedliche Zielbeiträge bei. Doch je nachdem sind diese Maßnahmen aufgrund verschiedener Verhältnisse von Mitteleinsatz und erbrachter Leistung unterschiedlich effizient. Daraus folgt, dass eine effektive Zielerreichung nicht zwingend den dafür erforderlichen Mitteleinsatz berücksichtigt und eine effiziente Leistungserbringung nicht automatisch zur erwünschten Zielerreichung führt.

Die Effektivität i. S. des Zielerreichungsgrads kann wie oben beschrieben auf unterschiedlichen Ebenen beurteilt werden. Von besondere Bedeutung für das staatliche Handeln sind neben den Leistungen aber die zu erzielenden *Wirkungen*. Dabei stellt sich die entscheidende Frage, ob das staatliche Handeln zur Erreichung der politischen Ziele beigetragen hat und die entsprechenden gesellschaftliche Wirkungen eingetreten sind. Es lassen sich unmittelbare (outcome) und mittelbare Wirkungen (impact) unterscheiden, wobei die beiden englischen Begriffe je nach Literaturquelle unterschiedlich verwendet werden. Erstere bezeichnen sie die Gesamtheit der bei den Adressaten einer Maßnahme oder Leistung eintretenden intendierten (und auch nichtintendierten) Verhaltensänderungen, die auf die Outputs zurückzuführen sind. Zweitere kennzeichnen die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen, d. h. die Gesamtheit der intendierten (und auch nichtintendierten)

Auswirkungen der Verhaltensänderungen der Adressaten auf das gesellschaftliche Problem, das sich die Politik zu lösen vorgenommen hat (Ritz 2003).

Handelt es sich bei der Effektivität und Effizienz um zwei Kernkriterien des Erfolgs im Public Management, so dürfen jedoch *andere Dimensionen* nicht außer Betracht gelassen werden. Aus einer ökonomischen Perspektive kommt die Erfolgsgröße der *Wirtschaftlichkeit* hinzu. Wirtschaftlichkeit wird oft mit Effizienz gleichgesetzt bzw. Effizienz ist ein Maß für die Wirtschaftlichkeit i. S. der Kosten-Nutzen- oder Kosten-Wirksamkeits-Relation, wonach zwischen der angestrebten Wirkung und den eingesetzten Ressourcen ein möglichst günstiges, eben wirtschaftliches Verhältnis erreicht wird. Diese Betrachtungsweise erfordert eine Operationalisierung der Größen, die durch wirtschaftliches Handeln gesteuert werden können. Dabei lassen sich Wirkungen, Maßnahmen und Kosten staatlichen Handelns unterscheiden. Die Wirkung bzw. Zielerreichung unter minimalen Kosten ist selten einfach festzustellen. Zum einen sind die Wirkungsziele meist quantitativ und qualitativ zu wenig eindeutig definiert, zum anderen sind die Kosten angesichts verschiedener Einflussgrößen im öffentlichen Sektor nicht überall exakt zuordenbar. Zur bestmöglichen Erfassung der Wirtschaftlichkeit ist es notwendig, die Kosten auf der konkreten Prozessebene und nicht im Bereich der schlecht strukturierten Oberziele zu erheben. Mit Blick auf den politisch-administrativen Steuerungskreislauf wird der Zusammenhang zwischen der Nutzen-/Wirkungs-, der Verhaltens-, Leistungs- und der Prozessebene deutlich (vgl. Abb. 2.4). Das Oberziel der Verminderung von Aids-Infizierungen ist beispielsweise quantitativ und qualitativ schlecht definiert und dessen Wirkungen (Outcome, Impact) lassen sich mit Hilfe von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen kaum hinreichend beurteilen. Eine Aktivität zur Zielerreichung können Vorbeugemaßnahmen darstellen, deren Wirtschaftlichkeit aufgrund der aufgewendeten Ressourcen (Input) und der durchgeführten Aktivitäten (Output) erheblich einfacher zu beurteilen ist. Am besten ist die Wirtschaftlichkeit anhand der Kosten als Input auf der konkreten Prozessebene in Relation zu genau abgrenzbaren Aktivitäten festzustellen, da z. B. die Kosten pro Informationsveranstaltung an Schulen genau erfasst werden können.

Eine Alternative aus ökonomisch-technischer Perspektive zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit auf der Prozessebene bieten die mengenmäßigen *Produktivitätskennziffern*. So kann z. B. die Anzahl ausgestellter Baugesuche pro Zeiteinheit, pro Abteilung oder Amt miteinander verglichen werden. Produktivitätsvergleiche sind für die Erfolgsbeurteilung des Verwaltungshandelns sehr wünschenswert, oft aber nur sehr aufwendig zu realisieren. Die Gefahr, dass zudem „Äpfel mit Birnen verglichen“ werden, ist bei dieser Methode groß und erhöht sich, wenn die Ziele und Mittel unklar definiert sind.

Eine weitere Erfolgsdimension ist die *Sparsamkeit*. Vielfach fordert gerade die Politik einen sparsamen Mitteleinsatz, d. h. finanzrelevante Entscheidungen sollen jeweils den geringsten Mitteleinsatz zur Folge haben (z. B. Beschaffungszuschläge an den günstigsten Anbieter) und es dürfen keine nicht zwingend notwendigen Ausgaben getätigt werden. Die Zielerreichung oder der Output von Verwaltungsaktivitäten steht dabei nicht im Vordergrund und eine enge Auslegung des Sparsamkeitsprinzips veranschaulicht eine einseitige und rein input-orientierte Sichtweise auf das öffentliche Handeln. Soll Verwaltungshandeln

dem Sparsamkeitsprinzip unter Bezugnahme auf Leistungsgrößen folgen, dann entspricht dies dem Minimalprinzip des Effizienzgedankens. Sparsamkeit als grundlegende Handlungsanweisung, die jedoch situativ unter Berücksichtigung von Wirkungs- und Leistungszielen reflektiert werden sollte, ist sinnvoll für das Verwaltungshandeln. Ein zu eng formuliertes Verständnis des Sparsamkeitsprinzips wie es teilweise von der Politik ohne Bezugnahme zu Maßnahmen und Zielen formuliert wird, ist aber zu hinterfragen. Schauer (2019) drückt dies pointiert aus, wenn er die Sparsamkeit in Bezug zur Wirtschaftlichkeit setzt:

- „Da jede isolierte Form der Sparsamkeit ohne Ergebnisbezug als irrational angesehen werden muss, sind in das Postulat nach Verminderung der Ausgaben auch Überlegungen über die Auswirkungen des Handelns einzuschließen. In der Literatur fehlt es daher nicht an Stimmen, die das Sparsamkeitsprinzip als das Streben nach Wirtschaftlichkeit auf der Ebene des Kassengeschehens interpretieren bzw. als eine Art vergrößertes Wirtschaftlichkeitskriterium ansehen. Diese Anschauung ergibt sich dann, wenn die Relation zwischen Mitteleinsatz und erbrachter Leistung wertmäßig nicht mehr fassbar wird und das Sparsamkeitsprinzip dann zum Surrogat aufrückt, indem man Wirtschaftlichkeit vermutet, wenn man Sparsamkeit praktiziert.“ (Schauer 2019, S. 43 f.)

Vielfach wird die Sparsamkeit (economy) in Zusammenhang mit Wirtschaftlichkeit (efficiency) und Zweckmäßigkeit (effectiveness) genannt und aufgrund der englischen Begriffe im sogenannten „3-E-Konzept“ zusammengefasst (Boyne 2002). Abb. 2.3 zeigt das 3-E-Konzept auf und verdeutlicht, dass im deutschsprachigen Gebrauch Wirtschaftlichkeit und Effizienz oft auseinandergehalten werden. Wird die Inputgröße der Effizienz jedoch rein kostenmäßig betrachtet, dann entspricht die Effizienz der Wirtschaftlichkeit.

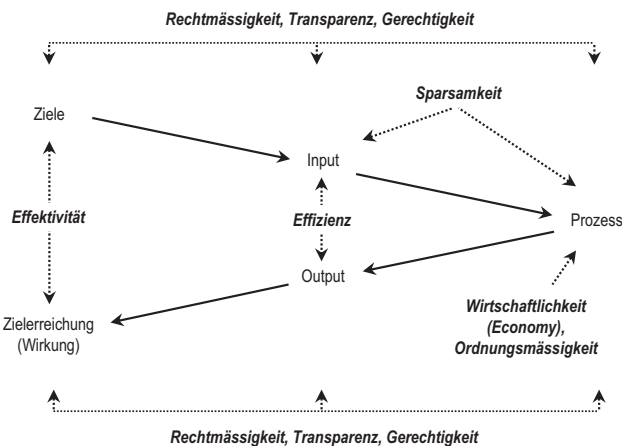


Abb. 2.3 3-E-Konzept

Die Abbildung zeigt zudem weitere wichtige Kriterien zur Überprüfung des Erfolgs staatlichen Handelns auf. Dies sind die *Recht- und Ordnungsmäßigkeit* (compliance) i. S. der Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen, Verwaltungsvorschriften und Richtlinien (z. B. Verhaltenskodex) und die *Transparenz* (transparency) durch zur Verfügungstellung von ausreichenden Informationen und Gewährung von Einblick, um das Verwaltungshandeln nachvollziehbar zu machen. Schließlich kommt der *Gerechtigkeit* (equity) eine hohe Bedeutung zu, welche eine faire und gerechte Verteilung von Kosten und Nutzen staatlichen Handelns auf die verschiedenen Anspruchsgruppen zum Ziel hat.

Neben dem 3-E-Konzept zur Darstellung der Zielkriterien des Public Managements gibt es eine zweite, weit verbreitete Darstellungsform zur Erfolgsbeurteilung staatlichen Handelns. Es ist dies das „*IOO-Modell*“ (Input-Output-Outcome) (Bouckaert und Van Dooren 2003; Boyne 2002), in der Schweiz auch als politisch-administrativer Steuerungskreislauf bezeichnet (Mäder und Schedler 1994; Ritz 2003). Er stellt die Zusammenhänge vom politischen Planungsprozess bis zu den Auswirkungen des administrativen Leistungsprozesses exemplarisch dar (vgl. Abb. 2.4).

Die eigentliche „Bedarfsanalyse“ geschieht einerseits im Rahmen der (direkt) demokratischen Prozesse in der Politik, andererseits auch durch gezielte Bedürfnisanalyse bei den Anspruchsgruppen seitens der öffentlichen Verwaltung (z. B. zeigt eine Bürgerbefragung Reduktionsbedarf von Lärm und Verkehrsgefahr in Wohnquartier auf) und resultiert in einer Politik als Ergebnis eines von politischen Gremien, Interessenvertretungen und

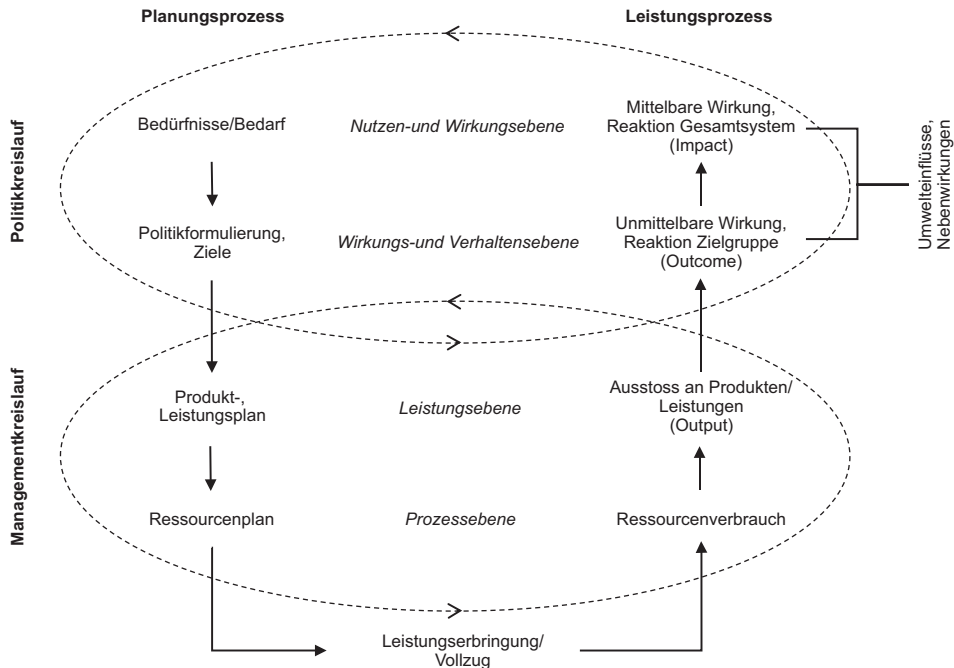


Abb. 2.4 IOO-Modell

Verwaltung bestrittenen Verhandlungsprozesses. Der Planungsprozess verläuft sowohl auf der politischen wie betrieblichen Ebene nicht strikt konsekutiv und erfährt vielfach aufgrund neuer Informationen und Einflussfaktoren Anpassungen. Die von der Politik oder Verwaltung in Gesetzen oder Planungsdokumenten definierten Sach- und Ressourcenziele (z. B. Planung von Maßnahmen zur Geschwindigkeitsreduzierung) werden vor dem Hintergrund konkretisierter Planungsinstrumente (z. B. Produktgruppen, strategische Planung) und zur Verfügung gestellter Mittel im eigentlichen Vollzugsprozess umgesetzt (z. B. Bau der Maßnahmen).

Daraus resultieren einerseits ein Mittelverbrauch sowie andererseits eine oder mehrere erbrachte Maßnahmen (z. B. Fahrgassenversätze und Bremsschwellen), welche entsprechend den gefassten Zielen zu einer Reaktion bzw. Verhaltensänderung im Sinne direkter Wirkungen bei der Zielgruppe führen sollen (z. B. langsames Fahrverhalten). Letztlich wird eine indirekte Wirkung bei den Politikbegünstigten beabsichtigt (z. B. erhöhte Wohnqualität für Familien und weniger Verkehrsunfälle in Wohnquartier). Der Versuchung, Leistungen und Wirkungen in einem linearen Zusammenhang zu betrachten, muss auch unter verstärkter Managementperspektive widerstanden werden, da vielfältige Umsystemänderungen und Nebenwirkungen dies verunmöglichen. Insofern dienen die vor diesem Hintergrund entwickelten outputorientierten Instrumente einer systematischeren Erfassung von Zweck-Mittel-Zusammenhängen und daraus abgeleiteter Methoden sowie Vorgehensweisen zur Steigerung des Maßnahmenerfolgs und der Wirkungen.

Im IOO-Modell lassen sich auch die zwei zentralen Zielkriterien der Effektivität und Effizienz verorten. Die Effektivität lässt sich durch in Bezugsetzung von Zielgrößen des Planungsprozesses und Ergebnisgrößen des Leistungsprozesses herleiten. Die Effizienz bildet die Beziehung zwischen dem realisiertem Input und Output auf der Leistungsseite ab.

Hinter den Erfolgs- und Zielkriterien des Public Managements verbergen sich letztlich zentrale Werte, die dem Verwaltungshandeln zugrunde liegen. Hood (1991) identifiziert in seiner weltweit rezipierten Beschreibung der New Public Management Reform klassische Wertefamilien administrativen Handelns. Die folgenden drei Werte-Familien, welche dem Verwaltungshandeln und -management alle inhärent sind, werden unterschieden (vgl. Tab. 2.1):

Tab. 2.1 Sigma-, Theta- und Lambda-Werte des Verwaltungshandelns

	Sigma-Werte: Sparsam und zweckmässig	Theta-Werte: Ehrlich und gerecht	Lambda-Werte: Verlässlich und dauerhaft
<i>Erfolgskriterium</i>	Effizienz/Effektivität	Rechtschaffenheit	Strapazierfähigkeit
<i>Misserfolgskriterium</i>	Verschwendung	Veruntreuung/ Missbrauch	Katastrophe
<i>Erfolgs-/ Misserfolgswährung</i>	Geld und Zeit	Vertrauen	Sicherheit
<i>Kontrollfokus</i>	Output	Prozess	Input/Prozess

Quelle: i. A. an Hood (1991)

- *Sigma-Werte* („keep it lean and purposeful“): Klassisch wirtschaftlich orientierte Zielkriterien wie Effizienz, Effektivität, Sparsamkeit, um die Aufgabenerfüllung bestmöglich an die zur Verfügung stehenden Ressourcen anzupassen. Vielfach resultieren daraus „just-in-time“-Prozesse, leistungsabhängige Entlohnungsprinzipien und Kostenreduzierungspraktiken.
- *Theta-Werte* („keep it honest and fair“): Kriterien wie Ehrlichkeit, Gerechtigkeit, Fairness, Reziprozität sind Kernbestandteile vieler Verwaltungsprozesse, Beschwerdeverfahren, Reportingpflichten, Transparenzerfordernisse oder Verhaltenskodizes basierend auf dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip.
- *Lambda-Werte* („keep it robust and resilient“): Auf Verlässlichkeit, Stabilität, Dauerhaftigkeit und Resilienz des Verwaltungshandelns ausgerichtete Zielkriterien. Öffentliche Organisationen und Akteure müssen unter schwierigsten Umständen und in Krisensituationen funktionieren, um das Systemversagen zu verhindern. Hierzu gehören auch die Vermeidung von Fehlern sowie das Lernen aus Fehlern, vielfach vor dem Hintergrund struktureller Merkmale wie Integration statt Separation von Systemelementen, Offenheit und Informationsaustausch anstelle von Organisationsbarrieren und autoritären Strukturen.

Die drei Werte-Familien sind weder vollständig trennscharf, noch schließen sie sich gegenseitig aus. Fehlende Rechtschaffenheit, z. B. bei Lebensmittelkontrollen kann zu Missbrauch und schlimmstenfalls zu einer Katastrophe führen. Sie verdeutlichen vielmehr das Spannungsfeld, in welchem sich das Public Management bei der Definition seiner Zielkriterien bewegt. Dieses abschließend in Abb. 2.5 dargestellte Spannungsfeld sich ergänzender und auch konkurrierender Werte ist relevant für alle zielbezogenen Entscheide im Public Management. Vielfach ist es kaum möglich, allen drei Wertefamilien gleich gerecht zu werden. Vor diesem Hintergrund fußen Handlungslogiken und Entscheidungen des Public Managements nie auf dem Maximierungs-, sondern auf einem Optimierungsprinzip.

Das Optimierungsprinzip lässt sich schließlich aus der Perspektive des Nachhaltigkeitskonzepts betrachten. Öffentliches Handeln soll Wirkungen erzielen, welche die nachhaltige Entwicklung gesellschaftlicher, ökonomischer und ökologischer Systeme fördern, indem entsprechende Ziele nicht gegeneinander ausgespielt, sondern gleichrangig betrachtet und zur langfristig stabilen Entwicklung und Erhaltung der Systeme verfolgt werden. Öffentliches Handeln dient letztlich der Förderung stabiler Gesellschaften bzw. gesellschaftlicher Systeme (Fiorino 2010).

2.4 Die Entwicklung des Public Managements als Disziplin

Die Entwicklung des Public Managements als wissenschaftliche Lehr- und Forschungsdisziplin kann ebenso wie die Begriffsdefinition nicht losgelöst von Entwicklungen in der Praxis betrachtet werden. Die Reformen von Staat und Verwaltung wirken sich auf das

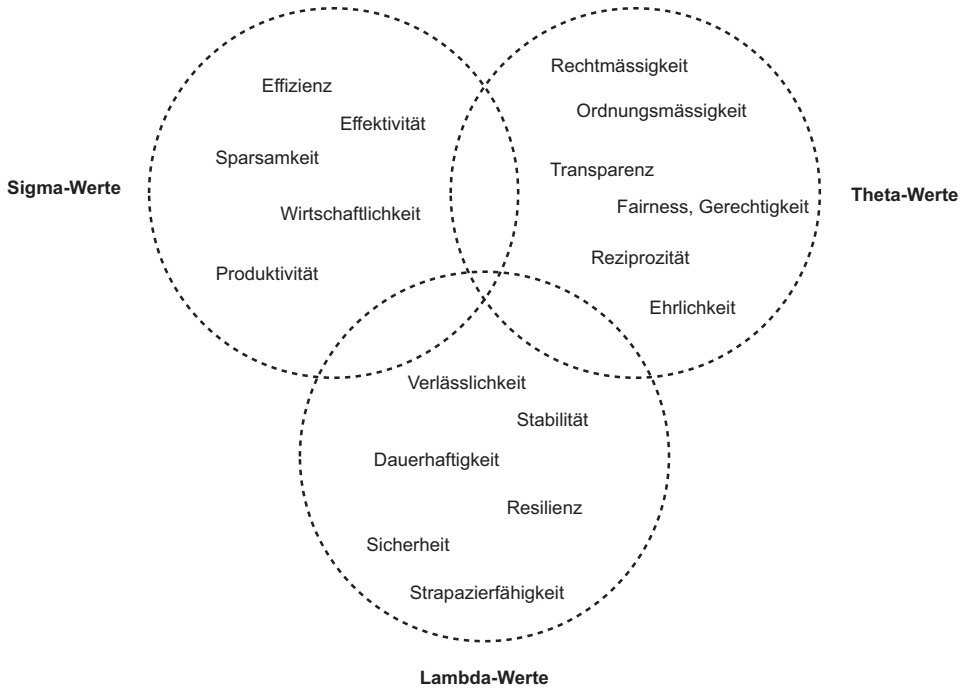


Abb. 2.5 Ergänzung und Konkurrenz von Werte-Familien

Lehr- und Forschungsangebot von Hochschulen aus und prägen die Disziplin so, wie auch die Disziplinenentwicklung die Praxis aufgrund von Forschungserkenntnissen beeinflusst. Je nach Kontext (z. B. Verwaltungsreformen in Südamerika oder Westeuropa) sind diese Einflüsse unterschiedlich und es resultieren trotz der internationalen, englischsprachigen Literatur lokale oder regionale Unterschiede. In diesem Kapitel fokussieren wir auf den angelsächsischen und deutschsprachigen Raum bzw. entsprechende Literatur.

Die Entwicklung im *deutschsprachigen Raum* ist bis zum heutigen Zeitpunkt stark mit jener der Verwaltungswissenschaften verknüpft und kann bis zum Zeitpunkt der verstärkten Managementorientierung nach den New Public Management Reformen in den 1990er-Jahren und anfangs 2000 auch aus dieser Sicht beschrieben werden (Bogumil und Jann 2009; Jann 2011).

Die frühe Entwicklung der Verwaltungswissenschaft kann wie jene vieler anderer Disziplinen auf die Arbeiten von *Aristoteles*, insbesondere die Nikomachische Ethik zurückgeführt werden. Demnach ist der Mensch ein gemeinschaftliches Lebewesen, das nur im Staat ein gutes Leben verwirklichen kann. Der Staat entsteht zum Zweck des Überlebens, doch sein Zweck ist das gute Leben, das u. a. durch angemessene Besitzverteilung gefördert wird. Aristoteles setzte sich im Rahmen seiner Nikomachischen Ethik intensiv mit verschiedenen Regierungsformen auseinander und legitimierte Regierungshandeln auf der Basis von Gesetzen im Gegensatz zum Handeln von Demagogen, die bei ihrem

Volk allein herrschend sind. Diese Lehren fanden Eingang in den mittelalterlichen Fächerkanon an Universitäten, wo Politik, Ethik und Ökonomie als Teilgebiete der praktischen Philosophie gelehrt wurden.

Besondere Bedeutung kommt im Zeitraum vor dem 2. Weltkrieg den *Policey- und Staatswissenschaften* in Deutschland zu. Die Policywissenschaft war eine umfassende Staats- und Verwaltungswissenschaft, die sowohl Gesetzgebungs-, Regierungs-, Verwaltungs- und Staatswirtschaftslehre enthielt und als Fach „*Kameralistik*“ in die Hochschulen Eingang fand. Im Kern ging es um den Aufbau der vom 30-jährigen Krieg verwüsteten Territorialstaaten. Waren vor dem Hintergrund naturgegebener, absolutistischer Herrschaftsstrukturen juristische Kenntnisse in der Hand des Regenten zur Machtsicherung zentral, begannen sich die Herrschenden zur Zeit des aufgeklärten Absolutismus im 18. Jahrhundert verstärkt als oberste Repräsentanten einer vernünftigen Staatsordnung zu verstehen, was auch die Bereitschaft förderte, die Judikative teilweise aus der Hand zu geben. Das Allgemeinwohl rückte in den Vordergrund und so auch die Orientierung an der Praxis des Verwaltungshandelns. Im Zuge des sich entwickelnden Berufsbeamtentums wurden wirtschaftliche und verwaltungstechnische Kenntnisse immer wichtiger und dies führte zum Bedeutungsanstieg des Fachs „*Kameralistik*“.

Im 19. Jahrhundert erfolgte eine Dreiteilung der klassischen Kameralistik in die Lehre vom staatlichen Wirtschaften, also in die Vorgängerin der heutigen Finanzwissenschaft, in die Ökonomik als Vorläufer der Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik und in die *Staatswissenschaft*, welche sich in eine rein normativ argumentierende Staatsrechtslehre als Vorläuferin des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts entwickelte. Entscheidend für die weitere Aufteilung der Staatswissenschaft in die *Staatsrechtslehre* und *Volkswirtschaft* war der historische Kontext Deutschlands um 1850. Dem Bürgertum des preussisch-deutschen Obrigkeitsstaats gelang es nur, seine Interessen durch den formellen Rechtsstaat und nicht durch eine verantwortliche Regierung durchzusetzen. Weniger staatstragende und staatsbildende Fächer wie eben die Regierungs- und Verwaltungslehre oder auch das Fach Politik haben ihren Platz zu jener Zeit an den Universitäten verloren. Empirische Fragestellungen verselbstständigten sich in den Wirtschaftswissenschaften und in der Soziologie, die sich nicht mit Fragen praktischer Politik beschäftigen wollten. Hierzu gehören die für die Verwaltungswissenschaft zentralen Schriften von Max Weber (1864–1920), dem Mit-Begründer der Soziologie, welcher aufgrund seiner Analysen der preussischen Staatsverwaltung den Idealtypus der Bürokratie als effizienteste und formal rationalste Herrschaftsform beschrieb. Sie war seiner Ansicht nach Ausdruck einer Rationalisierung der Institutionen in einer zunehmend als berechenbar empfundenen Welt (Weber 1921). Mit der Verdrängung von Regierungs- und Verwaltungslehre von der Universitäten war im deutschen Kaiserreich der Grundstein des speziellen Verwaltungsrechts gelegt worden und eine *Überhöhung von Staat und Recht*, die sich im Verwaltungsrecht, jedoch nicht in einer Verwaltungslehre oder -wissenschaft abbildete. In den darauffolgenden Kriegsjahren führte dies zur fatalen Verknüpfung von Staatsrechtslehrern und dem Nationalsozialismus, dessen Ideologien rechtlich begründet wurden, u. a. zur Förderung der eigenen Karriereaussichten in der Bundesrepublik. Auch Rechtswissenschaftler, die

während der Kriegsjahre emigriert waren, kritisierten diese Entwicklungen und eine fragwürdige Fixierung auf den Staat sowie damit zusammenhängender Konzepte wie der Obrigkeitsstaat oder die Staatsräson, die auch als Voraussetzungen für den Faschismus dienten.

Vor diesem Hintergrund stieg die Bedeutung eines sowohl unbelasteten Berufsbeamtentums als auch einer unbelasteten empirischen *Politikwissenschaft*. Letztere beschäftigte sich in ihrer Anfangsphase mit der Begründung von Institutionen und vergleichenden Analysen von Staat und Regierung und grenzte sich damit klar von den historisch belasteten Staats(rechts)lehren ab. Kritik daran wurde in den 1960er-Jahren zwar laut, indem diese „alte“ Politikwissenschaft aufgefordert wurde, sich nicht nur mit Strukturen und Prozessen, sondern verstärkt mit dem arbeitenden Staat, also mit den Aktivitäten respektive Verwaltungstätigkeiten in einzelnen Politikfeldern (*Polity, Politics und Policies*) auseinanderzusetzen, was dem Ziel einer modernen Verwaltungswissenschaft nahe kam. Doch die Herausbildung einer solchen *Verwaltungswissenschaft* gelang neben den dominierenden Rechtslehren nicht.

Es bedurfte des Anstoßes durch die US-amerikanischen Schriften der *Public Administration* und der *Public Policy* Forschungen anfangs der 1970er-Jahre, um der Politikwissenschaft und der Verwaltungswissenschaft, nun als Teil der Politikwissenschaft, zu einer stärkeren Position in Deutschland zu verhelfen. Die Verwaltungswissenschaft fokussierte sich stark auf die Fragen der Informationsverarbeitungs- und Konfliktlösungskapazität sowie der politischen Rolle der Verwaltung. Fragen der Legalität und Effizienz wurden primär den Rechtswissenschaften und der Ökonomie überlassen.

Innerhalb der *Betriebswirtschaftslehre* bildete sich in den 1970er-Jahren eine Gruppe an Forschern, die sich spezifisch mit dem Verwaltungsbetrieb auseinanderzusetzen begannen und an Fragen der Effizienz und Leistungsfähigkeit von Verwaltungen aus betriebswirtschaftlicher Sicht interessiert waren (Schauer 2005). 1979 wurde auf Initiative von Peter Eichhorn aus Mannheim die wissenschaftliche Kommission „Öffentliche Unternehmen und Verwaltungen“ im Verband der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft e.V. (VHB) gegründet, welche seit 2001 wissenschaftliche Kommission „Öffentliche Betriebswirtschaftslehre (WK ÖBWL)“ heißt. Die Leistungsfähigkeit des kameralen Rechnungswesens, die Konzeption des Controllings in öffentlichen Organisationen, das Spannungsfeld von Betriebswirtschaftslehre und Gemeinwohl sowie die inhaltliche Ausgestaltung des Fachs öffentliche BWL standen in den Anfangsjahren im Zentrum der Kommission und des Fachs (Eichhorn 1978, 1997). Letzteres führte auch zur Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Managementfunktionen in öffentlichen Organisationen und ging mit der Entwicklung einher, einzelne Lehrstühle als Public Management zu bezeichnen. Bis in die 1990er-Jahre beschäftigte sich die öffentliche Betriebswirtschaftslehre stark mit dem öffentlichen Rechnungswesen und dessen Modernisierung (Brede und Buschor 1993). Einzelne Beiträge des Fachs blickten bereits früh nach Großbritannien und beschrieben die dort stattfindenden Managementreformen zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes (Eichhorn 1987). Ein paar Jahre darauf folgte der Beginn der Kommissionsdiskussionen und Publikationen in der öffentlichen BWL über die aus dem angelsächsischen Raum

stammenden New Public Management Reformen (Budäus 1994, 1998; Budäus et al. 1998; Budäus und Grüning 1998; Budäus und Schauer 1999; Buschor 1993; Thom und Ritz 1999). Ab dem Jahr 2000 wurden Organisationen des Nonprofit Sektors und aus dem Gesundheitswesen vermehrt Gegenstand der Kommissionsarbeit, was dazu führte, dass sich die Kommission heute als WK ÖBWL (Public, Nonprofit und Health Management) bezeichnet. Innerhalb der Betriebswirtschaftslehre kämpfte die öffentliche BWL zeitweise mit Umwidmungen von Lehrstühlen, was die Kommission 2001 zu einer Resolution zur Erhaltung und Stärkung des Fachs veranlasste. Zwischenzeitlich hat sich die Situation positiv entwickelt, existieren im Jahr 2018 doch rund 80 Professuren an Institutionen mit Promotionsrecht (45 Public/Nonprofit, 35 Health). Die öffentliche BWL befindet sich als kleine Fachdisziplin in gewissen Spannungsfeldern: Erstens erfordert das Nischendasein in einer der größten Wissenschaftsdisziplinen (BWL) auch in Zukunft die gezielte Disziplinenentwicklung anhand von exzellenten Forschungs- und Publikationsleistungen, um nicht unterzugehen. Zweitens ist eine unabhängige thematische Ausdifferenzierung in den drei sich stark unterscheidenden Gebieten Public, Nonprofit und Health notwendig, kann aber auch zum Verlust einer gemeinsamen Identität führen. Und drittens sagt die zwingende Integration dominanter angelsächsischer Forschungs- und Publikationsansätze in die eigene, deutschsprachige Kultur nicht allen Fachvertretern gleich zu, dürfte aber auch eine Frage des natürlichen Generationenwandels sein, der Forschungsinstitutionen seit jeher stark beeinflusst hat.

Die verwaltungswissenschaftliche Forschung in der *Schweiz* begann erst um etwa 1970 (Germann 1998; Historischer Verein des Kantons Solothurn 2003; Sager und Hurni 2013). Zwar gab es bereits vor 1900 die Arbeiten zur organischen Staatslehre des Zürchers Johann Caspar Blunschli, der aber v. a. in Deutschland wirkte und dessen umfangreiches Schrifttum nach seinem Tod von der John Hopkins University in Baltimore übernommen wurde, wo auch der Mitbegründer der US-amerikanischen Verwaltungswissenschaft Woodrow Wilson promovierte und lehrte. Blunschlis Verwaltungslehre war stark von einem hierarchisch und meritokratischen Organisationsprinzip geprägt: klar hierarchische Unterstellungen, allen zugängliche Stellen durch qualifikationsorientierte Rekrutierung und leistungsorientierte Beförderungen. Erste Verwaltungslehrgänge entstanden an der Universität Genf und am 1981 gegründeten Institut des hautes études an administration publique (Idheap) in Lausanne und 1985 wurde mit Ernst Buschor der spätere Regierungsrat des Kantons Zürich und New Public Management Pionier der Schweiz auf den neu geschaffenen Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Hand an der Hochschule St. Gallen berufen. Wie in Deutschland dominierte die Rechtswissenschaft bzw. die Juristen das Verwaltungshandeln in der Schweiz maßgeblich. Eine Neuausrichtung fand vor dem Hintergrund der aufkommenden Policy-Forschungen in den 1960er-Jahren statt und zeigte sich durch die prägenden Verwaltungsforscher Germann, Geser, Linder, Klöti und Urio in den 1970er-Jahren, die letztlich alle Soziologen oder Politikwissenschaftler waren (Sager und Hurni 2013). Seit den 1990er New Public Management Reformjahren hat auch in der Schweiz das Public Management an Bedeutung gewonnen, sei es durch spezifische Publikationen (Buschor 1993; Hablützel et al. 1995; Schedler 1995; Schedler

und Proeller 2000; Thom und Ritz 2000), durch Institutsgründungen wie 1998 mit dem Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen und 2002 dem interdisziplinären Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern oder durch Studiengänge wie bspw. den Master of Public Management und Politik an den Universitäten Bern, Lausanne und Lugano.

Die deutsche Verwaltungswissenschaft ihrerseits entwickelte sich in den letzten zwei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts durch den angelsächsischen Einfluss stärker in Richtung einer Policy-Forschung (public policies), die sich vermehrt von der top-down Perspektive der Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems hin zu einer bottom-up Sicht entwickelte, welche die Steuerbarkeit der gesellschaftlichen Subsysteme ins Zentrum stellte. Der Staat wird nicht mehr als zentrale gesellschaftliche Steuerungsinstanz und Garant öffentlicher Wohlfahrt verstanden, was Mayntz (Mayntz 1996) sogar als *Paradigmenwechsel* kennzeichnet, der die Bedeutung der Entwicklungen in der Governance-Forschung nach dem Jahr 2000 hervorhebt. Diese Entwicklung stellt eine wichtige *Weichenstellung* dar, indem die deutsche Verwaltungswissenschaft sich zunehmend von ihrem Kerngegenstand, der Verwaltung, entfernte und die Verflechtung verschiedener gesellschaftlicher Subsysteme ins Zentrum ihrer Analysen stellte. Einerseits verlor sie dadurch ihre inhaltliche Begründung innerhalb der Politikwissenschaft, was sich negativ auf Forschungsgelder und Lehrstuhlbesetzungen auswirkte, andererseits öffnete sich die Verwaltungspraxis auf ihrer Suche nach Antworten auf organisationsbezogene Steuerungs- und Modernisierungsfragen gegenüber den Reformansätzen des Public Managements und der Betriebswirtschaftslehre, weil sie diese von den Verwaltungsforschern nicht mehr in befriedigendem Ausmaß erhielt. Hier setzt die prägende *Verflechtung* der deutschsprachigen Entwicklung in der Verwaltungswissenschaft und öffentlichen Betriebswirtschaftslehre mit derjenigen des angelsächsischen Raums bzw. den Vorläufern des Public Managements und der Public Administration ein, welche in den 1990er-Jahren begann.

Im *angelsächsischen Raum* lässt sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und anfangs des 20. Jahrhunderts eine ähnliche Entwicklung beobachten, wie jene die in Europa zu Webers Idealtypus der Bürokratie geführt hat: Die Forderungen nach einer Trennung von Politik und Verwaltung aufgrund von Korruption und Günstlingswirtschaft feudalistischer Herrschaftsstrukturen (*spoils system*). Verwaltungshandeln soll in einem neutralen Umfeld stattfinden, sich einzig nach Effizienzkriterien richten und Verwaltungsangestellte sollen durch ein Dienstrecht, das die politische Einflussnahme zurückbindet, geschützt werden. Entscheidend für diese Entwicklungen waren die Reformen des britischen (Northcote Trevelyan Report in 1853) und amerikanischen (Pendleton Act in 1883) öffentlichen Dienstrechts, welche eine Professionalisierung der Verwaltung durch unparteiische Stellenbesetzungen mittels auf Qualifikations- und Leistungskriterien fußenden Auswahl- sowie Beförderungsprozessen verfolgten (Noordegraf 2015).

Die aus heutiger Sicht klar zu hinterfragende strikte *Trennung zwischen Politik und Verwaltung* (politics-administration dichotomy) erlebte ihre Blütezeit zwischen 1900 und 1926 und wird in der Literatur zentral mit der Publikation des Artikels „The Study of Administration“ von Woodrow Wilsons in der American Political Science Review verknüpft

(Wilson 1887). Der Beginn der amerikanischen Verwaltungswissenschaft fand somit zwar innerhalb der Politikwissenschaft statt, doch das Fach erlebte bis zum zweiten Weltkrieg einen unvergleichlichen Bedeutungsanstieg, den es sowohl in Wissenschaft als auch Praxis über die amerikanische Politikwissenschaft positionierte. Wilson, der von 1913 bis 1921 Präsident der USA war, orientierte sich stark an den europäischen Entwicklungen in Preussen und Frankreich und plädierte für eine Verwaltungsorganisation, die universelle Strukturmerkmale aufwies, welche sich klar von jenen der Politik, politischen Regimen und von politischem Handeln unterscheiden. Diese prägnante Sichtweise rechtfertigte so auch ein eigenes Fach neben Politikwissenschaft und Public Policy. In der Begründung einer Verwaltungswissenschaft, die einerseits universelle Organisationsprinzipien für eine neutral handelnde Verwaltung entwickeln muss und andererseits der zwingenden Interpretation vor dem Hintergrund politischer und kultureller Merkmale eine Nation bedarf, liegt aber ein Widerspruch in Wilsons Argumentation. Die Effizienzfrage der Organisation staatlicher Verwaltungen mag dabei zwar von universeller Natur sein, deren Beantwortung hingegen ist nicht unabhängig vom spezifischen Kontext und dessen kulturellen Eigenheiten (Kettl 2018; Pollitt 2008).

- „[The science of administration] is not of our making; it is a foreign science, speaking very little of the language of English or American principle. [...] It has been developed by French and German professors, and is consequently in all parts adapted to the needs of a compact state, and made to fit highly centralized forms of government [...] If we would employ it, we must Americanize it, and that not formally, in language merely, but radically, in thought, principle, and aim as well. It must learn our constitutions by heart; must get the bureaucratic fever out of its veins; must inhale much free American air.“ (Wilson 1887, S. 202)

Dieses *klassische Zeitalter* der Public Administration wurden neben Wilsons Gedanken zur Effizienzsteigerung und Professionalisierung der staatlichen Verwaltung durch einen zweite Richtung beeinflusst, die vor dem Hintergrund der Industrialisierung und einer nach Effizienz und Produktivität steigernden Maßnahmen suchenden Wirtschaftsentwicklung entstand, dem Scientific Management nach Taylor (1977). Die sich von 1910 bis 1940 ausbreitende Scientific Management Bewegung ging davon aus, dass sich Management auf ein paar wenige *Prinzipien* reduzieren ließ (siehe auch Abschn. 4.2.2), die Erfolg im Sinne von Effizienz und Effektivität garantierten. Die Klassik ist gekennzeichnet vom Ansatz des „one best way“ und eines primär in sich geschlossenen Systems von Organisationen und der darin tätigen Individuen. Der Ansatz allgemeiner Prinzipien wurde auch aufgegriffen in der von Präsident T. Roosevelt (1933–1945) eingesetzten Kommission zur Reformierung der US Bundesverwaltung in der Zeit des New Deals. Ein Mitglied war u. a. Luther Gulick, der im Kommissionsreport (Brownlow Report) die bekannten *POSDCORB*-Funktionen des Managements beschrieb, die in den 1937 erschienenen „Papers on the Science of Administration“ publiziert wurden (Gulick und Urwick 1937). Ebenfalls zur Klassik der Public Administration gehören die Arbeiten zur Administrationstheorie von

Henry Fayol sowie Max Webers idealtypische Merkmale der Bürokratie (siehe auch Abschn. 4.2.1), die Organisationsprinzipien staatlicher Organisationen beschreiben und die amerikanische Public Administration unter Woodrow Wilson maßgeblich geprägt haben (Sager und Rosser 2009).

Auf die prinzipienorientierten Lehren der Klassik folgte zwischen 1940 und 1970 eine Zeit der *Kritik* an der Public Administration und des *Widerstands* aus den Reihen der Public Administration, die letztlich zur Verselbständigung der Public Administration als Subdisziplin der Politikwissenschaft führte (Henry 1975). Die universelle Ausrichtung des Fachs, die strikte Trennung von Politik und Verwaltung, die Inkonsistenzen der Prinzipien und die wissenschaftliche Haltbarkeit der stark normativ und präskriptiv ausgerichteten Arbeiten wurden u. a. von namhaften Vertretern wie dem Bürokratieforscher Dwight Waldo (u. a. Organisator der Minnowbrook Konferenzen), dem empirisch ausgerichteten Politikwissenschaftler Robert Dahl (u. a. Präsident der American Political Science Association) oder dem über Entscheidungsfindung in Verwaltungsorganisationen forschenden Herbert Simon (Nobelpreisträger in Ökonomie) hinterfragt. Simon forderte, dass künftig die Sozialpsychologie in Kombination mit der politischen Ökonomie die Public Administration begründen sollte. Der hierauf folgende Widerstand aus der Public Administration berief sich auf einem fehlenden Bezug zur Sozialpsychologie, einer für das Fach nicht realistischen Forderung nach Wertfreiheit i. S. der „pure sciences“ und dem inhärenten Zusammenhang zwischen der Public Administration und den Fragen rund um den Politikprozess bzw. die „polity“ als institutionelle Politikdimension, welche die Staatsorganisation umfasst. Doch dies passte nicht mehr ins Verständnis einer Politikwissenschaft, die sich von ihren legal-institutionellen Fundamenten zu lösen begann und ein pluralistisches sowie verhaltenswissenschaftliches Akteurverständnis entwickelte. Es war der Beginn der *Loslösung* der Public Administration als Subdisziplin von den Politikwissenschaften und gleichzeitig die Herausbildung der Public Policy Bewegung in den USA, welche auch die deutsche Verwaltungswissenschaft stark beeinflusste (Bogumil und Jann 2009). Die beiden Bereiche gehörten zwar weiterhin zu denselben Departementen an Universitäten, doch nach ihrer großen Blütezeit begann der Prestigeverlust der Public Administration innerhalb der Politikwissenschaft. Waldo (1968) beschrieb diese Entwicklung treffend: „We are now hardly welcome in the house of our youth.“

Diese Entwicklung des verstärkt interessierenden *Individualverhaltens* im Organisationskontext muss auch vor dem Hintergrund der bereits in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts begonnen betriebssoziologischen Arbeiten als Gegenbewegung zum Taylorismus und Fordismus betrachtet werden. Die Human Relations Bewegung setzte sich in den Hawthorne Studien von 1924 bis 1933 mit den sozialen und psychologischen Faktoren der Mitarbeitermotivation auseinander woraus der motivationstheoretische Ansatz wuchs (Mayo 1946). Bedeutsam wurden zudem die klinischen Untersuchungen von Maslow und die darauf aufbauende Bedürfnishierarchie (Maslow 1954), deren Erkenntnisse McGregor auf die Arbeitsmotivation übertrug und zu den zwei Menschenbildern der Theorie X und Y entwickelte (McGregor 1960). Das Aufkommen der verhaltenswissenschaftlichen Forschung in verschiedenen Disziplinen (Behavioralism) prägte aber nicht nur die Politik-

wissenschaft, sondern auch die Verwaltungswissenschaft und führt zu zentralen Beiträgen, wie jenen aus der Sozialpsychologie zu Gruppendynamik und organisationalem Wandel (Lewin 1947), aus der Organisationsforschung zum Entscheidungs- und Partizipationsverhalten von Individuen (Cyert und March 1963; March und Simon 1958; Simon 1948), aus der Organisationssoziologie zu Sozialisation und Führung in Bürokratien (Kaufman 1960; Merton 1965; Selznick 1957) oder aus neueren Forschungen der Organisationspsychologie bzw. „Organizational Behavior“ Richtung, die in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur Eingang finden (Alfes 2009; Rainey 2014).

Der Einfluss der generischen Organisations- und Managementwissenschaften wurde in den 1960er- und 1970er-Jahren größer und veränderte die Public Administration in Richtung einer „*Administrative Science*“. Das Fach wurde u. a. neu an Managementdepartementen von Hochschulen angesiedelt, die aufkommende Organisationsentwicklung wurde ins Verständnis integriert (Golembiewski 1969) und eine der gegenwärtig weltweit besten Managementzeitschriften wurde 1959 als „*Administrative Science Quarterly*“ gegründet. Dies brachte die Vertreter der Public Administration jedoch in ein neues Dilemma: Konnte die Substanz einer auf öffentliche Organisationen ausgerichteten Wissenschaft dadurch gestärkt werden oder wurde damit der Beginn durch die Übernahme des Gebiets durch die „*Business Administration*“ eingeläutet? Neue institutionenorientierte und philosophisch-ethische Diskussionen zu den Trennungslinien von öffentlich und privat bzw. der Ausrichtung der Disziplin kamen auf. Das in öffentlichen Werten normativ verankerte Verständnis verdrängte die generische Sichtweise und führte zur Herausbildung einer *neuen Eigenständigkeit* der Public Administration unter Einfluss der Organisationstheorie, Managementwissenschaften und der neu aufkommenden Forschungs- und Studienrichtung „*Public Affairs*“.

Seit den 1980er- und 1990er-Jahren ist eine Vermengung von *Public Administration* und *Public Management* und eine Erstarkung der Public Management Richtung zu beobachten. Wie in Europa wurde auch die angelsächsische Welt von den New Public Management Reformen erfasst. In den USA bzw. in einer in ihrer ganzen Entwicklung vom Geschäftssinn des „*Businessman*“ geprägten Gesellschaft und Politik, die grundsätzlich über eine kritische Haltung gegenüber Staat und Verwaltung verfügt, stieß die Reformbewegung auf fruchtbaren Boden. Sie lehnten sich auf gegen die verschwenderische Verwaltung, die den Steuerzahler zu viel kostet. Die Unzufriedenheit der Politik mit der Verwaltung zeigte sich aber auch auf der akademischen Seite. Insbesondere George H. Frederickson bemühte sich um die Stärkung der Disziplin Public Administration sowohl aus theoretischer wie methodischer Sicht.

- „For as long as I have been in public administration it has been my opinion that the fields needs its own first class, unapologetically theoretical and empirical scholarly journal.“ (Frederickson in Yang 2015, S. 109)

Frederickson war maßgeblich beteiligt an der 1990 erfolgten Gründung des „*Journal of Public Administration Research and Theory*“ und ein Jahr darauf an der Gründung der

Public Management Research Association (PMRA), die sich bis heute zur wissenschaftlich stärksten Fachgesellschaft entwickelt hat. Hinzu kommt, dass sie ihr Wirken mit einer Konferenz in Aarhus/Dänemark (2016) und in Singapore (2018) sowie der Zusammenarbeit mit der größten Fachorganisation, der International Research Society for Public Management (IRSPM), aktiv ausdehnt. Diese Entwicklungen wurden in den USA durch weitere Vertreter der Public and Nonprofit Division (PNP) der Academy of Management sowie der Harvard Kennedy School of Government unterstützt (Brudney et al. 2000; Yang 2015). Nichtsdestotrotz ist die Public Administration eine immer noch gut verankerte Forschungs- und Lehrrichtung in den USA. Dies zeigt sich u. a. in der viel größeren, jedoch auch stärker praxisorientierten Vereinigung der American Society for Public Administration (ASPA). Public Management als kleinere Gruppe hat sich in Abgrenzung zur Public Administration stärker von den normativen Diskursen sowie Fragen um Recht und Ethik entfernt, jedoch an theoretischer und methodischer Stringenz gewonnen. Es existieren aber viele Schnittstellen zwischen den beiden Fachbereichen und die Fachvertreter bewegen sich zuweilen in beiden Lagern, was auch zu regem Austausch führt bzw. dieser gefordert wird (Yang 2015).

Während Public Management als Disziplin sowohl im *angelsächsischen Raum* als auch in *Europa* erst seit den 1990er-Jahren Bedeutung erlangt hat, ist Management seit jeher ein

Tab. 2.2 Universitäten im Fachgebiet Public Administration nach Shanghai Ranking 2019

Rang	Universität	Land
1	Indiana University Bloomington	U.S.A.
2	Erasmus University Rotterdam	Niederlanden
3	Utrecht University	U.S.A.
4	Aarhus University	Dänemark
5	The University of Georgia	U.S.A.
6	Cardiff University	Großbritannien
7	Arizona State University	U.S.A.
8	Texas A&M University	U.S.A.
9	London School of Economics and Political Science	Großbritannien
10	The Ohio State University – Columbus	U.S.A.
...		
51–75	Universität Bern	Schweiz
	Universität Konstanz	Deutschland
76–100	Universität München	Deutschland
101–150	Freie Universität Berlin	Deutschland
	Universität Heidelberg	Deutschland
	ETH Zürich	Schweiz
	Universität Bremen	Deutschland
	Universität Lausanne	Schweiz
	Universität Potsdam	Deutschland
	Universität Zürich	Schweiz

Anm.: Das Shanghai Ranking erfasst primär forschungsorientierte Institutionen und bewertet im Fach Public Administration die Indikatoren Publikationsoutput, zitationsbasierte Publikationswirkung, Anteil Publikationen mit internationalen Partnern, Publikationsoutput in Top-Journalen des Fachs (www.shanghairanking.com)

Bestandteil des Verwaltungshandelns bzw. des Public Managements in der Praxis gewesen. Über die Zeit hinweg hat die Managementdimension aber an Bedeutung gewonnen. Das hat in den USA dazu geführt, dass heute nicht mehr wie zu Beginn die American Political Science Association oder später die American Society for Public Administration als primäre Fachvereinigungen den Verwaltungsforschenden ein Zuhause bieten, sondern hierfür nun auch die Public Management Research Association steht. Sie setzt sich seit drei Jahrzehnten für die theoretische wie methodische Weiterentwicklung des Fachs ein. Auf internationaler Ebene lässt sich dieselbe Entwicklung einer wachsenden Public Management Community beobachten, seit sich die Forschenden der international besten Universitäten (vgl. Tab. 2.2) auf dem Gebiet des Public Managements und der Public Administration zunehmend in der 1997 entstandenen Fachvereinigung der International Research Society for Public Management (IRSPM) engagieren.

Literatur

- Abelshauser, W. (2009). *Position/Roman-Herzog-Institut: Nr. 7. Des Kaisers neue Kleider? Wandlungen der sozialen Marktwirtschaft*. München: Roman-Herzog-Institut.
- Alfes, K. (2009). *Einfluss der Kompetenzen von Personalverantwortlichen auf die strategische Rolle der Personalabteilung*. München: Rainer Hampp.
- Beatty, J. (1998). *Die Welt des Peter Drucker*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Behn, R. D. (1995). The big questions of public management. *Public Administration Review*, 55(4), 313–324.
- Bleek, W. (2001). *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*. München: Beck.
- Bogumil, J., & Jann, W. (2009). *Grundwissen Politik: Vol. 36. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft* (2., völlig überarb. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Bouckaert, G., & Van de Donk, W. B. H. J. (Hrsg.). (2010). *Perspectives for the future. The European group for public administration (1975–2010): Perspectives for the future*. Bruxelles: Bruylant.
- Bouckaert, G., & Van Dooren, W. (2003). Performance measurement and management. In T. Bovaird & E. Löffler (Hrsg.), *Public management and governance* (S. 127–136). London: Routledge.
- Boyne, G. A. (2002). Local government: Concepts and indicators of local authority performance: An evaluation of the statutory frameworks in England and Wales. *Public Money & Management*, 22(2), 17–24.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367–394.
- Bozeman, B. (Hrsg.). (1993). *Public management: The state of the art*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bozeman, B., & Straussman, J. D. (1990). *The Jossey-Bass public administration series. Public management strategies: Guidelines for managerial effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Brede, H., & Buschor, E. (Hrsg.). (1993). *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft: Vol. 133. Das neue öffentliche Rechnungswesen: Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz* (1. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Brudney, J. L., O'Toole, L. J., & Rainey, H. G. (2000). *Advancing public management: New developments in theory, methods, and practice*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Budäus, D. (1994). *Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*. Berlin: Ed. Sigma.

- Budäus, D. (1998). Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung. In D. Budäus, P. Conrad & G. Schreyögg (Hrsg.), *New public management* (S. 1–10). Berlin/New York: Springer Gabler.
- Budäus, D., & Grüning, G. (1998). New Public Management – Entwicklung und Grundlagen einer „Revolution“ des öffentlichen Sektors. *Zeitschrift Führung + Organisation Zfo*, 67(1), 4–9.
- Budäus, D., & Schauer, R. (Hrsg.). (1999). *Public Management – Diskussionsbeiträge, Nr. 36: New Public Management, Geschäftsprozesse, Controlling, Internet und Qualitätsmanagement: Beiträge eines Forschungskolloquiums zur Verwaltungsreform*. Hamburg: Arbeitsbereich Public Management, Hochschule für Wirtschaft und Politik.
- Budäus, D., Conrad, P., & Schreyögg, G. (1998). *New public management*. Berlin: de Gruyter.
- Buschor, E. (1993). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Wirtschaftliche Publikation der Zürcher Handelskammer*. Zürich: Zürcher Handelskammer.
- Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). *Prentice-Hall international series in management. A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Eichhorn, P. (Hrsg.). (1978). *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre* (1997 (erstmalig veröffentlicht 1978)). Baden-Baden: Nomos.
- Eichhorn, P. (1987). Verwaltungsreformen in Grossbritannien: Die Britische Regierung strebt nach mehr Effizienz und Effektivität. *Die Öffentliche Verwaltung*, 40(8), 335–339.
- Eichhorn, P. (Hrsg.). (1997). *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre: Beiträge zur BWL der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen*. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Ellinger, A. D., Ellinger, A. E., Yang, B., & Howton, S. W. (2002). The relationship between the learning organization concept and firms' financial performance: An empirical assessment. *Human Resource Development Quarterly*, 13(1), 5–22.
- Elmore, R. F. (1986). Graduate education in public management: Working the seams of government. *Journal of Policy Analysis and Management* (1986–1998), 6(1), 69.
- Fiorino, D. J. (2010). Sustainability as a conceptual focus for public administration. *Public Administration Review*, 70(1), 78–88.
- Frederickson, G. H., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2016). *The public administration theory primer*. Boulder: Westview Press.
- Frütsch, S., Klose, M., Opfermann, R., Rosenski, N., Schwarz, N., Anheier, H. K., & Spengler, N. (2011). *Zivilgesellschaft in Zahlen. Abschlussbericht Modul 1*. Heidelberg: ZIVIZ.
- Germann, R. E. (1998). *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz – Der Staatsapparat und die Regierung*. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.
- Golembiewski, R. T. (1969). Organizational development in public agencies: Perspectives on theory and practice. *Public Administration Review*, 29, 367–368.
- Gulick, L., & Urwick, L. F. (1937). *Papers on the science of administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Hablützel, P., Haldemann, T., Schedler, K., & Schwaar, K. (1995). *Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Helmig, B., & Boenigk, S. (2016). *Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Nonprofit Management* (2. Aufl.). München: Vahlen Franz.
- Henry, N. (1975). Paradigms of public administration. *Public Administration Review*, 35(4), 378–386.
- Hill, C. J., & Lynn, L. E. (2016). *Public management: A three-dimensional approach* (2. Aufl.). Washington, DC: CQ Press.
- Historischer Verein des Kantons Solothurn (Hrsg.). (2003). *Jahrbuch für Solothurnische Geschichte: 76. Band*. Solothurn: Vogt-Schild/Habegger Medien AG.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.

- Hughes, O. E. (2018). *Public management & administration: An introduction* (5. Aufl.). Basingstoke: Palgrave.
- Jann, W. (2011). Verwaltungswissenschaft, Policy-Forschung und Management-Lehre. In B. Blanke, F. Nullmeier, C. Reichard & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (4. Aufl., S. 67–78). Wiesbaden: Springer VS.
- Kaufman, H. (1960). *Resources for the future. The forest ranger: A study in administrative behavior*. Baltimore: Hopkins.
- Kettl, D. F. (2018). *The politics of the administrative process* (7. Aufl.). Thousands Oaks: Sage/CQ Press.
- Kirlin, J. J. (1996). The big questions of public administration in a democracy. *Public Administration Review*, 56(5), 416–423.
- Lewin, K. (1947). Group decision and social change. In T. M. Newcomb & E. L. Hartley (Hrsg.), *Readings in social psychology*. New York: H. Holt, Rinehart, and Winston.
- Lynn, L. E. (2006). *Public management: Old and new*. New York/London: Routledge.
- Mäder, H., & Schedler, K. (1994). Performance measurement in the Swiss public sector: Ready for take-off! In E. Buschor & K. Schedler (Hrsg.), *Perspectives on performance measurement and public sector accounting* (S. 345–364). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations: Its management and value* (6. Aufl. 1965). New York: Wiley.
- Maslow, A. H. (1954). *Motivation and personality*. New York/Evanston/London: Harper.
- Mayntz, R. (1996). Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. *Politische Theorien in der Ära der Transformation. Sonderheft Nr. 26 der Politischen Vierteljahresschrift PVS*, 36, 148–168.
- Mayo, E. (1946). *The human problems of an industrial civilization* (2. Aufl.). Boston: Harvard University.
- McGregor, D. (1960). *The human side of enterprise*. New York/Toronto/London: McGraw-Hill.
- Merton, R. K. (1965). Bureaucratic structure and personality. *Organizations*, 1(1965), 373–380.
- Noordegraf, M. (2015). *Public management: Performance, professionalism and politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- OECD. (2017). *Government at a glance*. Paris: OECD Publishing.
- O'Toole, L. J. (2000). Different public managements? Implications of structural context in hierarchy and networks. In J. L. Brudney, H. G. Rainey & L. J. O'Toole (Hrsg.), *Advancing public management: New developments in theory, methods, and practice* (S. 19–32). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Oxford University Press. *Website des Journal of Public Administration Research and Theory*. <https://academic.oup.com/ppmg/pages/About>. Zugegriffen am 08.02.2018.
- Pollitt, C. (2008). *Time, policy, management: Governing with the past*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2016). *Elgar advanced introductions. Advanced introduction to public management and administration*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Rainey, H. G. (2014). *Essential texts for nonprofit and public leadership and management. Understanding and managing public organizations* (5. Aufl.). New York: Wiley.
- Rice, C. (2018). Die Bewegung der Political Correctness hat den Zenit überschritten: Interview mit Condoleezza Rice. *Neue Zürcher Zeitung Online*.
- Ritz, A. (2003). *Evaluation von New Public Management: Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der Schweizerischen Bundesverwaltung*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Ritz, A., Brewer, G. A., & Neumann, O. (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, 76(3), 414–426.

- Rosenbloom, D. H., & Kravchuk, R. (2005). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector* (6. Aufl.). New York: McGraw Hill.
- Sager, F., & Hurni, P. (2013). Die Geschichte der Verwaltungswissenschaften in der Schweiz. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 61–73). Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Sager, F., & Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of modern bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(6), 1136–1147.
- Schauer, R. (2005). 25 Jahre Wissenschaftliche Kommission „Öffentliche Betriebswirtschaftslehre“ im Verband der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft e.V. – Ein Leistungsbericht. *Zeitschrift Für Öffentliche Und Gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)*, 28(1), 58–71.
- Schauer, R. (2019). *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Public Management* (4. Aufl.). Wien: Linde.
- Schedler, K. (1995). *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz* (1. Aufl. (2. Aufl. 1996)). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2000). *New public management*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. Berkeley: University of California Press.
- Shafritz, J. M., Russell, E. W., & Borick, C. P. (2016). *Introducing public administration* (8. Aufl.). New York: Routledge.
- Simon, H. A. (1948). *Administrative behavior: A study of decision-making process in administrative organization* (3. Aufl.). New York: Macmillan.
- Sinclair, U. (1906). *The jungle*. New York: Doubleday, Page & Company.
- Spicer, M. (2004). Public administration, the history of ideas, and the reinventing government movement. *Public Administration Review*, 64(3), 353–362.
- Tajfel, H., & Turner, J. C. (1986). The social identity theory of intergroup behavior. In S. Worchel & W. G. Austin (Hrsg.), *Psychology of intergroup relations* (S. 7–24). Chicago: Nelson-Hall.
- Talbot, C. (2010). *Theories of performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, F. W. (1977). (Keine Angabe). *Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung. Übersetzung des Originalwerkes aus dem Jahre 1913*. Weinheim/Basel: VDM.
- Thom, N., & Ritz, A. (1999). Wandel im öffentlichen Sektor: Der Veränderungsprozess zum New Public Management. In *Geschäftsbericht 1998 der Schweizerischen Gesellschaft für Organisation SGO* (5 - 12). Glattbrugg: SGO.
- Thom, N., & Ritz, A. (2000). *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- de Vries, M. S. (2016). *Understanding public administration*. Oxford: Macmillan Education; Palgrave.
- Waldo, D. (1968). Public administration. In M. D. Irish (Hrsg.), *Political science: Advance of the discipline* (S. 153–189). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Walker, R. M., Boyne, G. A., & Brewer, G. A. (2010). Introduction. In R. M. Walker, G. A. Boyne & G. A. Brewer (Hrsg.), *Public management and performance: Reserach directions* (S. 1–33). New York: Cambridge University Press.
- Weber, M. (1921). *Grundriß der Sozialökonomik: bearb. von S. Altmann; Abt. 3. Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.
- Yang, K. (2015). From administration to management. In M. E. Guy & M. M. Rubin (Hrsg.), *Public administration evolving: From foundations to the future* (S. 103–122). New York: Routledge.

Akteure, Maßnahmen und Instrumente des Public Managements sind nie losgelöst von ihrem Kontext. „*Context matters*“ ist eine der wichtigsten Erkenntnisse sozialwissenschaftlicher Forschung und trifft folglich ebenso auf das Public Management zu. Zu Beginn des Kapitels werden unter Bezugnahme auf bekannte Konzepte der Strategielehre unterschiedliche *Umweltsphären* dargestellt, um anschließend die spezifisch relevanten Aspekte des *politischen Kontexts* näher zu betrachten. Unterschiedliche Kontexte wirken sich auf die institutionellen Merkmale öffentlicher Verwaltungen aus. Deshalb wird im zweiten Teil von Kap. 3 auf *Verwaltungstraditionen* und -typen eingegangen. Verschiedene Staatsstrukturen, Regierungsformen, Kulturausprägungen, Personalsysteme und Arten von Staatstätigkeit werden erläutert und anschließend in ihrer geografischen bzw. auf den Kulturraum bezogenen Ausprägung dargestellt. Abschließend geht der dritte Abschnitt auf die Unterscheidung zwischen *öffentlichem und privatem Management* ein. Hierzu existiert eine eigene Forschungstradition, welche wichtigere von weniger wichtigen Unterscheidungsmerkmalen abgrenzt. Während die einen Fachvertreter argumentieren, dass eine entsprechende Differenzierung unnötig sei, weisen andere auf die zentralen Unterschiede hin. Die dahinter stehenden Disziplinenperspektiven sind von daher relevant und werden aufgezeigt.

Nach dem Studium von Kap. 3 ...

- sind Ihnen die Einflüsse unterschiedlicher Kontexte auf das Public Management bekannt,
- können Sie mehrere Aspekte des politischen Kontexts und deren Ausprägungen unterscheiden,
- haben Sie ein vertieftes Verständnis besonderer Verwaltungstraditionen und -typen sowie der Zugehörigkeit einzelner Länder zu diesen Traditionen,
- kennen die Ursachen und Hintergründe von Unterschieden zwischen privatem und öffentlichem Management und können Mischformen analysieren.

Weiterführende Literatur

- Andrews, R. (2009). Organizational task environments and performance: An empirical analysis. *International Public Management Journal*, 12(1), 1–23.
- Beck Jorgensen, T., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration and Society*, 39(3), 354–381.
- Boyne, G. A. (2002b). Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97–122.
- Boyne, G. A., Andrews, R., & Walker, R. M. (2011). Dimensions of publicness and organizational performance: A review of the evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, i301–i319.
- Bozeman, B., & Bretschneider, S. (1994). The „publicness puzzle“ in organization theory: A test of alternative explanations of differences between public and private organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(2), 197–224.
- Bozeman, B., & Moulton, S. (2011). Integrative publicness: A framework for public management strategy and performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, i363–i380.
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2013). *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2011). Comparing public and private management: Theoretical expectations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 3), i283–i299.
- O'Toole, L. J., & Meier, K. J. (2015). Public management, context, and performance: In quest of a more general theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 237–256.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis* (4. Aufl.). Oxford: Oxford University Press.
- Rainey, H. G., & Chun, Y. H. (2005). Public and private management compared. In E. Ferlie, L. E. Lynn & C. Pollitt (Hrsg.), *The Oxford handbook of public management* (S. 72–102). Oxford: Oxford University Press.

3.1 Umweltsphären und Kontextfaktoren

Staatliches Handeln geschieht nie unabhängig des Kontextes der eine öffentliche Organisation umgibt. Je nach Umfeldbedingungen lassen sich politische Programme einfacher oder effizienter umsetzen als in einem anderen Kontext. Entsprechend müssen sich die Akteure in Verwaltungen auf den sich wandelnden Kontext einstellen und ihren Handlungsspielraum nutzen, um die Leistungserbringung optimal zu gestalten. Insbesondere für die Führungsfunktionen im öffentlichen Sektor sind die Wahrnehmung von *Umsystemveränderungen* und eine daraus abgeleitete Einflussnahme auf die betroffene staatliche Institution zentral. Die Public Management Forschung ihrerseits ist aufgefordert, staatliches Handeln kontextbezogen zu analysieren oder anhand vergleichender Forschungsdesigns den unterschiedlichen Einfluss verschiedener Kontexte auf das Verwaltungshandeln zu erforschen.

Die Kontingenzforschung ist Bestandteil einer Vielzahl unterschiedlicher organisationstheoretischer Ansätze (z. B. Populationsökologie, Institutionenökonomie, Neo-Institutionalismus) und analysiert im Kern die Trägheit von Organisationen bzw. deren Anpas-

sungsfähigkeit an ihre Umwelt. Dabei interessiert sich die Forschung insbesondere für die Anpassungsfähigkeit von Unternehmungen unter Marktbedingungen, da diese maßgeblich zu deren Überlebensfähigkeit beiträgt. Öffentliche Organisationen sind zwar nicht gleich dem Markt ausgesetzt, dennoch kann ihr Kontext über Erfolg oder Misserfolg mitentscheidend sein. Boin et al. (2010) untersuchten beispielsweise anhand der während des New Deals gegründeten öffentlichen Agenturen in den USA, ob sich unterschiedliche Kontextvariablen wie die geografische Nähe zum politischen Zentrum oder die Fristigkeit ihrer gesetzlichen Grundlage auf die Überlebensdauer der Organisationen auswirkt. Kontextunterschiede oder -veränderungen wirken sich auch auf den Erfolg des Verwaltungshandelns aus. So können stark rückläufige Finanzerträge und ihre Auswirkungen auf ein Amt den Handlungsspielraum für die Amtsleitung verkleinern oder zu Aufgaben- und Personalabbau führen, was sich auf die Qualität der Leistungserbringung auswirkt.

Das Umfeld öffentlicher Verwaltungen lässt sich anhand verschiedener Umweltsphären analysieren. Entsprechende Kategorisierungen der Umweltsphären finden sich auch unter den Bezeichnungen der *STEEP-Analyse* (sociological, technological, economic and political change) oder *PESTEL-Analyse* (political, economic, sociological, technological, environment, legal) des strategischen Managements (Fahey und Narayanan 1986; Kubicek und Thom 1976; Rainey 2014; Rothärmel 2017):

- Technologische Umwelt (z. B. Kapazitätsniveau in Wissenschaft, Medizin, Technik, Kommunikations-, Informations-, Transport-, Produktionstechnologien)
- Politisch-rechtliche Umwelt (z. B. Merkmale politischer Institutionen und Prozesse, Ausmaß an politischer Stabilität)
- Wirtschaftliche Umwelt (z. B. Wirtschaftswachstum, Inflation, Zinsen, Steuern, Merkmale des Arbeits- und Kapitalmarkts)
- Gesellschaftliche Umwelt (z. B. Medien, Krisen, Demografie, Religion, kulturelle Werte, Familienstrukturen, Rollenverständnisse, Arbeitshaltung)
- Ökologische Umwelt (z. B. natürliche Ressourcen, klimatische, geografische Bedingungen, Populationsdichte)

Der Einfluss der einzelnen Sphären verändert sich situativ, doch letztlich sind sie vielfach für größere Entwicklungen im öffentlichen Sektor verantwortlich. Die Anschläge auf die Twin Towers des World Trade Center in New York im Jahr 2001 haben das inzwischen auf 240.000 Mitarbeitende angewachsene Department für Innere Sicherheit der USA verursacht oder die Klimaveränderung wirkt sich auf die öffentliche Raumplanung aus. Es werden zum einen Maßnahmen zum Klimaschutz durch Raumplanungsinstrumente umgesetzt und zum anderen Anpassungen an den Klimawandel im Siedlungsgebiet durch die Raumplanung vollzogen (Fleischhauer und Bornefeld 2006). Es gehört zum Kernbestandteil eines Strategieprozesses im Rahmen des strategischen Managements, dass eine Umweltanalyse durchgeführt wird, bevor strategische Stoßrichtungen hergeleitet werden (vgl. Abschn. 5.4). Vielfach wird die Umfeldanalyse auf eines oder wenige spezifischer

Merkmale reduziert. So beschränken sich Stakeholder-Analysen zumeist auf wichtige Organisationen oder Gruppen, die in Zusammenhang mit dem Politikproblem oder der Behördenaufgabe stehen und besondere Rollen, Ansprüche oder hohen Einfluss haben wie Politik, Bürger, Interessengruppen, Medien, Wirtschaft, Nutzergruppen, Regulatoren, Gewerkschaften, andere öffentliche Akteure usw. (Peitsch 2004).

Für das Public Management sind vor allem jene Kontexte von Interesse, die einen zentralen Einfluss auf die Erfolgsfaktoren des Verwaltungshandelns haben. Modelle aus der Organisations- und Managementforschung wie z. B. das Fünf-Kräfte-Modell von Porter (1980) zur strategischen Branchenstrukturanalyse sind für öffentliche Organisationen, insbesondere Verwaltungen, kaum von Relevanz, da sie sich an Markt- und Wettbewerbsgrößen orientieren. Tab. 3.1 stellt übersichtsartig jene Merkmale des externen und internen Kontexts einer öffentlichen Organisation dar, die sich insbesondere auf die Beziehung von Management und Performanz der öffentlichen Organisation auswirken, also auf die Kernfragestellung des Public Managements (Dess und Beard 1984; O’Toole und Meier 2015).

Der *politische Kontext* und mit ihm die politische Macht zählen zu den wichtigsten Einflussgrößen des Verwaltungshandelns. Die Aussage „the lifeblood of administration is power“ (Long 1949, S. 257) verdeutlicht, dass Verwaltungshandeln im Spannungsfeld politischer Macht und von Machtprozessen stattfindet. Auch wenn die Gesellschaft viele Aktivitäten von Staat und Verwaltung nicht infrage stellt und sich die Verwaltung von daher schwergewichtig auf inhaltliche Aspekte des Verwaltungshandelns konzentrieren kann, kann sich dies jederzeit ändern. Die Ressourcenlage ändert je nach politischer Konstellation und die Verwaltung muss nicht aus Eigeninteresse, sondern aufgrund des Interesses wichtige Aufgaben in guter Qualität weiterführen zu können, die Machtkonstellation im Auge behalten, um rechtzeitig reagieren zu können. Politische Macht unterscheidet sich vor allem aber auch aufgrund des politischen Systems, in dem Verwaltungshandeln

Tab. 3.1 Politischer, externer und interner Kontext des Public Managements

Politischer Kontext		
Macht	konzentriert <	> fragmentiert
Föderalismus	eine Ebene <	> mehrere Ebenen
Prozesse	konsensorientiert <	> majoritär
Outputorientierung	existent <	> inexistent
Externer Kontext		
Komplexität	komplex <	> einfach
Dynamik	turbulent <	> stabil
Ressourcenlage	reich <	> arm
Soziales Kapital	vorhanden <	> fehlend
Interner Kontext		
Ziele	klar und konsistent <	> vage und konfliktaltig
Strukturen	hierarchisch-zentral <	> dezentral
Professionalisierung	professionell <	> nicht professionell

stattfindet (vgl. auch Abschn. 3.2). Wo politische Macht in einigen wenigen Institutionen konzentriert ist (z. B. Großbritannien), gibt es weniger Veto-Möglichkeiten für andere Interessen als in Systemen, wo möglichst viele Institutionen Einflusskraft und Veto-Positionen ausüben können (z. B. USA). Je mehr föderalistische Ebenen in einem Land, desto mehr unabhängige Akteure wie Regionen oder Gemeinden, die einer Machtkonzentration entgegen wirken. Die zur Entscheidungsfindung relevanten politischen Prozesse definieren das Ausmaß des Einflusses einzelner Akteure. Konsensorientierte Systeme (z. B. Deutschland, Österreich, Schweiz) verfügen über Prozesse, die möglichst viele Interessen, Parteien und Akteure in den Entscheidungsfindungsprozess einbeziehen und so politische Entscheidungen möglichst breit abstützen (Ritz et al. 2019). In majorzorientierten Systemen (z. B. Großbritannien, Frankreich) ist diese Verpflichtung politischer Entscheide gegenüber unterschiedlichen Interessen, Parteien und Minderheiten klar weniger ausgeprägt. Während in konsensorientierten Systemen sich die Verwaltung weniger aktiv für Verwaltungspositionen einsetzen muss, wird die Verwaltung in majorzorientierteren Systemen oder Kontexten mit stärker fragmentierten Machtstrukturen vermehrt in eine politische Rolle gedrängt und muss entsprechend für Unterstützung ihrer Anliegen sorgen (Hood und Lodge 2006). Fragmentierte Strukturen und wenig Konsens bei der Entscheidungsfindung verlangt vom Verwaltungsmanagement mehr außengerichtetes Handeln und Einflussnahme in Netzwerken, was sich in entsprechenden Kontextstrukturen positiv auf die Performanz des Verwaltungshandelns auswirken kann. Existieren zudem funktionierende Führungsprozesse zwischen Politik und Verwaltung, welche die Outputorientierung und kohärente Zielvorgaben fördern (z. B. Verwaltungskontrakte), dürfte sich dies ebenfalls positiv auf die Performanz des Verwaltungshandelns auswirken. Fehlt jedoch das politische Commitment in Bezug auf die Erfüllung der Kontraktelemente bei Zielerreichung, dann wird das Führungssystem rasch ausgehöhlt und führt zu Dysfunktionalitäten.

Abgesehen vom politischen Kontext ist der *externe Kontext*, der in konkretem Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung bzw. mit daran beteiligten Akteuren steht, wesentlich für das Public Management. Öffentliche Organisationen sind pfadabhängige, offene Systeme, die ihre Aufgabe routinemäßig zu bewältigen versuchen. Je nach Umfeldentwicklungen werden Verwaltungseinheiten mehr oder weniger von außen beeinflusst und es ist Aufgabe des Managements, diese Entwicklungen im Auge zu behalten und gegebenenfalls zu reagieren. Ein komplexes Organisationsumfeld ist charakterisiert durch sowohl viele wie auch verschiedenartige Anspruchsgruppen, die mit der Aufgabenerfüllung zusammenhängen. Zum Beispiel ist die Umweltkomplexität einer Schule mit einer Schülerpopulation, die betreffend Alter, Sprache, Ethnie und sozialer Herkunft sehr heterogen ist, klar höher als eine Schule mit einer homogenen Schülerpopulation. Turbulenz ihrerseits bezeichnet die Umfelddynamik, indem bspw. Unsicherheiten oder rasche Veränderungen die Planungsmöglichkeiten für eine Behörde einschränken. Sowohl Komplexität als auch Turbulenz verlangen vom Verwaltungsmanagement erhöhte Aufmerksamkeit und verstärkt extern orientiertes Handeln und können die Performanz negativ beeinträchtigen, insbesondere in nicht konsensorientierten System (Andrews 2009). Gleichzeitig erfordern solche Umfelder oft mehr Managementkapazität und Ressourcen in den Ver-

waltungseinheiten, was wiederum die negativen Einwirkungen verringern kann. Eine gute Ressourcenlage ist grundsätzlich eine gute Ausgangslage für die Steigerung der Leistung öffentlicher Organisationen (Boyne 2003). Sie kann das Verwaltungsmanagement zu Leistungssteigerungen motivieren, da gute Performanz honoriert wird und sich die Ausgangslage für die Verwaltungstätigkeit umso mehr verbessern lässt. Gleichzeitig wird versucht, bei schwieriger Ressourcensituation das Verwaltungsgeschäft von möglichen negativen Einflüssen und Ressourcenverminderung zu schützen. Ist schließlich das Netz von sozialen Beziehungen innerhalb der Bevölkerung und von beim Politikvollzug beteiligten Akteuren in ausreichendem Maße vorhanden, dann kann dies die Aufgabenerfüllung erleichtern und die Performanz steigern oder aber auch erschweren, wenn sich Widerstand organisiert. Andrews (2009) hat in seiner Studie den Einfluss sowohl objektiver als auch subjektiv wahrgenommener Faktoren des aufgabenrelevanten, externen Umfelds auf die Effektivität von 59 Abteilungen aus dem Bildungs-, Sozial-, Wohnungs-, Straßen-, Steuer- und Sicherheitsbereich in 15 Gemeinden aus Großbritannien analysiert. Die Ergebnisse bestätigen die grundlegenden Annahmen von Kontextwirkungen auf öffentliche Organisationen großmehrheitlich. Die objektiv als auch subjektiv gemessene Ressourcensituation weist einen positiven Zusammenhang mit der Effektivität der Aufgabenerfüllung auf. Hingegen sind die Zusammenhänge zwischen Umweltdynamik und -komplexität wie erwartet negativ.

Der *interne Kontext* beeinflusst das Managementhandeln ebenfalls auf der Aufgabenebene. Hierzu existiert eine Vielzahl möglicher Einflussvariablen. Besondere Bedeutung haben die ausgeprägte Mehrdeutigkeit und auch Widersprüchlichkeit von Zielen in der Verwaltung, die das Managementhandeln eher erschweren bzw. zusätzlichen Koordinations- und Klärungsaufwand verursachen, bevor politische Ziele optimal umgesetzt werden können (Rainey 1993). Zum internen Kontext gehören aber auch die zentralen Organisationsmerkmale der Zentralisierung und Hierarchisierung, die beide oft miteinander korrelieren. Für das Public Management ist Handlungsfreiraum entscheidend (vgl. Abschn. 4.2.2), weshalb dezentrale Strukturen mit mehr Autonomie an derjenigen Stelle, wo die Entscheidungsfindung stattfindet, eher begünstigend auf die Performanz des Verwaltungshandelns einwirken können. Vielfach ist dies gekoppelt mit dem Einsatz von Zielsetzungsverfahren und der gezielten Auswahl von verantwortlichem Managementpersonal, damit das Ergebnis von autonomen Strukturen besser gesteuert werden kann. In einem Spannungsfeld hierzu steht aber der oft stark professionalisierte Kontext öffentlicher Organisationen. Krankenhäuser, Universitäten und auch Verwaltungseinheiten weisen einen starken Professionalisierungs- und Qualifizierungsgrad auf. Diese Entwicklung hoher Qualifizierung von Stellen im öffentlichen Sektor aufgrund politisch-technischer Anforderungen führt auch zu einer ausgeprägten Identitätsentwicklung, Berufsbildern sowie -verständnissen. Solche Arbeitskontexte bedürfen nicht-autoritativer Strukturen und dezentrale Entscheidungsstrukturen, damit sie ihr Potenzial entfalten können. Professionalisierung führt zudem zu einem Bedarf an verbesserten Managementfähigkeiten. Die Führungsverantwortlichen müssen mit ihrer Qualifikation und ihren Fähigkeiten den professionellen Experten Stand halten können, weshalb oft oberste Führungsverantwortliche

aus den Reihen der Experten selektioniert werden (z. B. Universitätsrektoren, Klinikdirektorium). Dies hat jedoch im Zuge der Public Management Reformen auch zur Folge, dass die Führungsanforderungen an diese Experten gestiegen sind und sie sich vielfach mit Zusatzqualifikationen ausrüsten müssen, um einem entsprechenden Stellenprofil genügen zu können.

Die oben genannten Umweltsphären und spezifischeren Ausprägungen des politischen, externen sowie internen Kontextes stehen zueinander in Bezug. Je nach Nation oder Staatenebene existieren unterschiedliche Institutionen, denen eine andere Bedeutung zukommt. Dies beeinflusst die Werte und Zielkriterien staatlicher Organisationen mittelbar, die den Handlungsrahmen für die laufenden Aktivitäten und das Verhalten der Organisationsmitglieder definieren. Unmittelbarer Einfluss geht von Einheiten und Akteuren aus, die auf die jeweilige Behörde gezielten Einfluss ausüben können bzw. mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet sind. Zusammengefasst können diese Kontextelemente folgendermaßen dargestellt werden (Rainey 2014):

- *Institutionen*: Politische, (markt-)wirtschaftliche, gesellschaftliche Strukturen, Verfassungsprinzipien und darauf basierende Rechtsgrundlagen (Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte, Verfahrensgarantien, Abstimmungs-, Wahl- und Repräsentationsrechte, Staatsaufbau, Gewaltenteilung)
- *Zielkriterien und Werte der öffentlichen Organisationen*: Effektivität, Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Legalität, Kompetenz, Zuverlässigkeit, Reaktionsfähigkeit, Offenheit, Unparteilichkeit, Rechenschaftspflicht, Fairness, Gleichbehandlung
- *Akteure und Organisationen mit politischem Einfluss*: Legislative, Regierung, einzelne Mitglieder davon, Gerichte, Finanzkontrolle, Verwaltungen im Austausch, in Kontraktverhältnissen oder in Konkurrenz, verwaltungsübergreifende Vertragspartner, Interessengruppen, Verbände, Vereinigungen, Medien, Bürger(gruppierungen)

3.2 Verwaltungstraditionen und -typen

Der politisch-rechtliche Kontext öffentlicher Verwaltungen übt nicht nur auf den Erfolg des Verwaltungshandelns seinen Einfluss aus, sondern ist maßgebende Rahmenbedingung wie sich Verwaltung über die Zeit entwickelt. Öffentliche Institutionen, ihre Aufgabenstrukturen, das Handeln der öffentlichen Angestellten und das Verhältnis zwischen Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Gesellschaft ist Ergebnis eines vielfach Jahrhunderte alten Prozesses sich entwickelnder Rechtstraditionen sowie gewachsener Politik- und Verwaltungsstrukturen. Diese sind vielfach recht stabil über die Zeit, jedoch nicht unveränderlich. Beispielsweise sehen sich bisher als stabil geglaubte politische Systeme westeuropäischer Konsensdemokratien wie Belgien oder Niederlande den Herausforderungen neuer populistischer Kräfte ausgesetzt, die nicht mehr gewillt sind, die gleiche Art des Politisierens mitzutragen (Pollitt und Bouckaert 2011). Vor diesem Hintergrund wird verständlich, weshalb sich Verwaltungsreformen je nach Kulturkreis oder Staatenebene

unterschiedlich entwickelt haben und weshalb es kein generisches (New) Public Management Modell geben kann, das überall gleich funktioniert oder dessen Komponenten aus dem ozeanischen Raum unreflektiert in westeuropäische, südamerikanische oder asiatische Verwaltungen übertragen werden kann. Dennoch hat gerade die Verwaltungsreform New Public Management gezeigt, dass situationsangepasste Managementansätze in unterschiedlichen politisch-administrativen Systemen ihre Wirkungen entfalten können und „good public management matters“.

Es existiert eine Vielzahl an Kategorien wie Verwaltungstraditionen gruppiert werden können und die der vergleichenden Analyse von Verwaltungssystemen dienen. Solche Typologien resultieren aus der Betrachtung verschiedener Merkmale politisch-administrativer Systeme. Wie bereits in Abschn. 3.1 erläutert, ist die Unterscheidung des institutionellen Kontexts i. S. staatlicher Strukturen und politischer Macht eine solche zentrale Einflussgröße. Daneben lassen sich weitere Merkmale zur Analyse heranziehen, die letztlich unterschiedliche Verwaltungstraditionen begründen (Kuhlmann und Wollmann 2013; Pollitt und Bouckaert 2017):

- Staatsstruktur
- Regierungsform
- Verwaltungskultur
- Personalsystem
- Staatstätigkeit

Staatsstrukturen unterscheiden sich in vertikaler Dimension nach dem Ausmaß an Machtteilung zwischen den Staatsebenen. Während Großbritannien eine stark zentralisierte Staatsstruktur mit großer Machtballung auf zentralstaatlicher Ebenen aufweist, ist diese in einem typisch dezentralen organisierten Staatsaufbau wie in der Schweiz bedeutend kleiner. Die hohe zentralstaatliche Macht führt dazu, dass in unitarischen Staaten dezentrale Einheiten wie z. B. die griechischen Regionen klar limitierte Autonomie haben und unter stärkerer zentralstaatlicher Aufsicht stehen im Gegensatz zum föderalen Staatsaufbau. In unitarischen Staaten existiert keine verfassungsmäßig garantierte Machtteilung zwischen zentralstaatlicher und dezentraler Ebene, deren Autonomierechte somit klar eingeschränkt sind, auch wenn gewisse Aufgaben an sie delegiert sind. Gleichzeitig können unitarische Staaten stark zentralisiert (z. B. Frankreich) oder auch dezentralisiert (z. B. Norwegen) organisiert sein. Als vertikale Dimension lassen sich stark koordinierte Systeme wie bspw. Australien von stark fragmentierten Systemen wie die USA unterscheiden, deren Zentralregierung es viel schwerer hat, alle Tätigkeiten der einzelnen Ministerien zu koordinieren und in eine gemeinsame Richtung zu steuern.

Die *Regierungsform* beeinflusst die Verwaltung vor allem auch in Verbindung mit der Staatsstruktur. Majoritäre Einparteiensysteme in zentralisierten Systemen (z. B. Großbritannien, Neuseeland) haben im internationalen Vergleich viel radikalere Verwaltungsreformen des New Public Managements mit Wirkungen auf allen Staatsebenen durchgesetzt. Hingegen sind die Reformen in konsensualen und föderalen Staaten wie der Schweiz viel

weniger radikal erfolgt und haben sich maßgeblich auf eine Binnenmodernisierung der Verwaltung konzentriert (Ritz und Thom 2000). Der grundlegende Unterschied besteht in der Möglichkeit rascher Interventionen und Veränderungen der Verwaltungspolitik durch Regierungen in majoritären Systemen während konsensuale Regierungen für maßvollere Interventionen und nachhaltigeren Einfluss stehen.

Verwaltungstraditionen haben unmittelbar mit den damit verbundenen *Verwaltungskulturen* und Rechtstraditionen zu tun. Die Rechtstradition eines politisch-administrativen Systems prägt das Verwaltungshandeln und das Selbstverständnis der öffentlichen Verwaltung gegenüber Politik und Gesellschaft. Zwei grundlegende Rechtstraditionen lassen sich unterscheiden: die ursprünglich durch Großbritannien in den britischen Kolonien und heute in vielen angelsächsischen Nationen verbreitete „common law“ Tradition, die sich i. S. des Fallrechts auf richterliche Urteile der Vergangenheit (Präzedenzfälle) stützt und auch durch richterliche Auslegung weitergebildet wird (Richterrecht). Damit steht es der „civil law“ Tradition kontinentaleuropäischer Länder entgegen, das auf das antike römische Recht zurückgeht. Während das common law unkodifiziertes Recht ist, ist das civil law kodifiziert. Gerichtsentscheide sind jeweils stark eingebunden in den Rechtsrahmen des materiellen und formellen Rechts bzw. basieren primär auf vom Gesetzgeber kodifizierten Gesetzen, wodurch das Richterrecht eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielt. Vor diesem Hintergrund sind die beiden Typen der angelsächsischen Public Interest-Kultur und der kontinentaleuropäischen Rechtsstaatkultur entstanden (vgl. Tab. 3.2). Erstere ist charakterisiert durch ein pragmatisches, funktionalistisches und in der Tendenz reduktionistisches Staatsverständnis mit öffentlichen Angestellten, die dem Staat als Bürger dienen. Letztere ist primär gekennzeichnet durch Legalität, Regelkonformität und

Tab. 3.2 Kontinentaleuropäische Rechtsstaatkultur versus angelsächsische Public Interest-Kultur

Rechtsstaat	Public Interest
Trennung und Hierarchisierung von Staat und Gesellschaft sowie öffentlicher und privater Rechtssphäre	Keine Hierarchisierung von Staat und Gesellschaft, keine Trennung öffentliche und private Rechtssphäre
Staat als integrierende Kraft der Gesellschaft (intérêt général, öffentliches Interesse)	Staat hat instrumentelle Bedeutung (government as necessary evil, stateless society)
Umfassende Kodifizierung von Rechtsregeln (römische Rechtstradition, civil law)	Keine umfassende Kodifizierung von Rechtsregeln (common law)
Verwaltungshandeln als Gesetzesvollzug im Wege der Rechtskonkretisierung	Legislative Akte i. S. politischer Programme, deren Implementation Verwaltung bestimmt
Dominante Werte im Verwaltungshandeln: Legalitätsprinzip, Gleichbehandlung, Interessenneutralität	Dominante Werte im Verwaltungshandeln: Pragmatismus, Flexibilität, Interessenausgleich
Selbstverständnis des Verwaltungsangestellten als Repräsentant einer höheren Autorität, mit überwiegend juristischer Bildung	Selbstverständnis des Verwaltungsangestellten als funktionalistisch legitimierter Staatsdiener, mit überwiegend generalistischer Bildung
Z. B. Deutschland, Österreich, Schweiz, Belgien, Frankreich, Italien, Spanien, Portugal	Z. B. Australien, Großbritannien, Kanada, Neuseeland, USA

Quelle: i. A. an Kuhlmann und Wollmann (2013)

einer spezifischen Identität der Angestellten als Repräsentanten eines Staats, der eine höhere Autorität verkörpert. Die beiden Kulturtypen widerspiegeln exemplarische Modelle. Über die vergangenen Jahrzehnte, u. a. aufgrund der Managerialisierung des öffentlichen Dienstes, zeigen sich vielfältige Mischformen. Insbesondere in Schweden, Finnland, den Niederlanden, aber auch in der Schweiz zeichnen sich Mischformen bzw. ein abgeschwächtes Rechtsstaatsmodell ab (Demmke und Moilanen 2010). Die legalistische Kultur schwächt sich ab, indem vermehrt unterschiedliche nicht-juristische Akteure und Sichtweisen in den Politikprozess einbezogen werden und auch häufiger Stellen durch Personen mit unterschiedlichsten Ausbildungshintergründen (z. B. Volks-, Betriebswirtschaftslehre, Politikwissenschaft, Psychologie, Kommunikation usw.) und ohne juristische Vorbildung besetzt werden.

Verwaltungskultur kann auch aus dem Blickwinkel des Verhältnisses von Verwaltung und Bürgern bzw. der Gesellschaft betrachtet werden. Jann (1983) hat bereits vor 35 Jahren unterschiedliche Kulturtypen anhand der Kriterien Problemlösungsverhalten und Interaktionsart herausgearbeitet, die sich zwischenzeitlich auch angenähert haben: Kooperative Kontaktkulturen (z. B. Skandinavien) sind gekennzeichnet durch die geringe Bewertung gesellschaftlicher Konflikte, Bevorzugung von Konsens und grundsätzlich hohem Niveau von gegenseitigem Vertrauen. Die Verwaltung bemüht sich in diesem Kulturraum um Konsens und Zusammenarbeit mit den Bürgern. Die flexible Verhandlungskultur (z. B. angelsächsische Länder) baut ebenfalls auf einem hohen Vertrauensniveau auf, bevorzugt jedoch nicht den Konsens, sondern akzeptiert Konflikte als wichtige Mechanismen gesellschaftlicher Entscheidungen. Flexible und situationsadäquate ad-hoc Problemlösungen sind hier die typische Interaktionsart. Die formalisierte Regelungskultur, in der formalisierte Beziehungen, Programmverarbeitung und rechtliche Regelungen, die eine zentrale Stellung im Problemlösungsverhalten der Verwaltung einnehmen, kennzeichnet die kontinentaleuropäische Verwaltungskultur.

Das *Personalsystem* öffentlicher Organisationen lässt sich anhand des quantitativen Ausmaßes des Personalkörpers, der qualitativen Ausprägungen spezifischer Personalprozesse und Systemmerkmale sowie der besonderen Beziehung zwischen Ministern und Spitzenbeamten beschreiben (vgl. im Detail Abschn. 9.1). Die Quantität des öffentlichen Personalkörpers i. S. der Anzahl öffentlich Beschäftigter im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung (z. B. Jahr 2015: Österreich 16 %, Deutschland 11 %, Schweiz 10 % vs. Dänemark 29 %, Norwegen 30 %, Schweden 28 %) oder auf den unterschiedlichen Staatsebenen (z. B. Jahr 2014: auf zentralstaatlicher Ebene Österreich 16 %, Deutschland 11 %, Schweiz 8 % vs. Griechenland 76 %, Irland 90 %, Türkei 91 %) variiert beträchtlich innerhalb der OECD-Staaten (OECD 2017) und verdeutlicht damit die Bedeutung des öffentlichen Dienstes inklusive der damit verbundenen Verwaltungstradition. Die Flexibilität der Beschäftigungsbedingungen und auch Durchlässigkeit des Personalkörpers sind zentrale Auswirkungen spezifischer Personalprozesse, vor allem der Rekrutierungs- und Beförderungsprozesse, und der damit zusammen hängenden Merkmale des Personalsystems. So genannt geschlossene Laufbahnsysteme (career based systems) sind durch die Dominanz lebenslanger Laufbahnen, spezifischer Einstellungskriterien und

-verfahren sowie wenig Durchlässigkeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor gekennzeichnet. Im Gegensatz dazu sind Positionssysteme (position-based systems) offener gestaltet, indem jede neu zu besetzende Position kompetitiv besetzt werden soll und mehr Personal- und somit Erfahrungsaustausch zwischen privatem und öffentlichem Sektor existiert (Demmke et al. 2007; OECD 2005). Entsprechend parallel zur Verbreitung der Rechtsstaat-Kultur sind die kontinentaleuropäischen öffentlichen Dienste Deutschlands, Frankreichs oder Österreichs laufbahnorientierte Personalsysteme, während insbesondere die angelsächsischen Länder (Großbritannien, Malta), aber auch nördlichere Nationen (z. B. Niederlande, Dänemark, Estland, Finnland, Schweden) und die Schweiz positionsorientierte Systeme kennen.

Minister und Verwaltungskader kennzeichnen eigentlich die Elite eines politisch-administrativen Systems. Zusammen verfügen sie über viel politische Macht und ein hohes Expertenwissen und Erfahrungswissen. Ihre Beziehung zueinander variiert jedoch stark. Im Zentrum steht die Frage nach den impliziten oder expliziten Abmachungen zwischen den beiden Gruppen (Hood und Lodge 2006). Sind die Laufbahnen von Regierungsmitgliedern und Verwaltungskadern vollständig voneinander separiert oder können Verwaltungskader in Regierungsposten aufsteigen? Werden oberste Kaderpositionen in der Verwaltung an Personen vergeben, die eine klare Parteiaffiliation aufweisen, oder werden sie – zumindest nicht explizit – unpolitisch besetzt? Bis heute werden in den USA nach jedem Präsidentenwechsel eine große Anzahl von Spitzenbeamten und Kaderpersonen der Bundesverwaltung ausgewechselt und vom neuen Präsidentschaftsteam mit loyalen Gefolgsleuten, zuweilen auch aus dem privaten Umfeld des Präsidenten, besetzt (Lewis 2008). Seit den 1990er-Jahren kann auch in angelsächsischen Ländern wie Großbritannien, Neuseeland und Kanada, die alle über unpolitische Stellenbesetzungen und sehr hohe Arbeitsplatzsicherheit auf den obersten Kaderstufen verfügen, eine Zunahme von politischen Beratungsposten mit Stelleninhabern, die weder Politiker noch Laufbahnbeamte sind, beobachtet werden (Peters und Pierre 2004; Pollitt und Bouckaert 2017). Trotz des Bedarfs an regierungsunterstützenden Stellen mit ähnlicher politischer Einstellung wie die Regierung, die politische Entscheide gegen innen wie außen vertreten und für deren Umsetzung durch die Verwaltung sorgen, ist dieser Wandel nicht zu unterschätzen, weil er zusätzliche Distanz zwischen Ministern und Verwaltungskadern bewirkt, die Entscheidungsprozesse komplizieren und Spitzenbeamte frustrieren kann. Zudem unterschieden sich Verwaltungssysteme auch danach, ob die Kaderpersonen unkündbar sind bzw. über eine hohe Arbeitsplatzsicherheit verfügen, wie z. B. in Deutschland oder Österreich, und wechselnde Regierungen überdauern.

Schließlich fußt Verwaltungstradition auch auf Inhalt und Umfang der *Staatstätigkeit*. Esping-Andersen (1990) unterscheidet drei bis heute zentrale Typen von Wohlfahrtsstaaten (vgl. Tab. 3.3): Der liberale Wohlfahrtsstaat (z. B. Australien, Großbritannien, Kanada, Schweiz, USA) sieht staatliche Leistungen und soziale Sicherheit losgelöst vom Arbeitsmarkt dann vor, wenn die Bedürftigkeit klar ausgewiesen ist und weist von daher eine geringe Vermögensumverteilung auf. Die Lockerung des Zwangs zur Existenzsicherung

Tab. 3.3 Wohlfahrtsstaatstypen

	Liberal	Konservativ	Sozialdemokratisch
<i>Dekommodifizierung</i>	Gering	Moderat	Hoch
<i>Stratifizierung</i>	Verschärfung bestehender Ungleichheiten	Verschärfung bestehender Statusunterschiede	Egalisierung
<i>Zentrale Werte und Ziele</i>	Marktfähigkeit der Individuen; Freiheit	Sicherheit; Beibehaltung Status Quo	Gleichheit; Sicherheit
<i>Präferierte Leistungsformen</i>	Fürsorgeleistungen; Förderung privater Absicherung; Bedürftigkeitsprüfung	Sozialversicherung; Fürsorgeleistungen; Beitragsabhängigkeit; Subsidiarität	Universale Leistungen oder Staatsbürgerversorgung
<i>Zentral für Wohlfahrtsproduktion</i>	Markt	Familie	Staat

Quelle: Esping-Andersen (1990)

durch Erwerbsarbeit (Dekommodifizierung) ist gering und die Wirkung des Wohlfahrtsstaats auf die soziale Ungleichheit vergleichsweise groß. Der konservative Wohlfahrtsstaat (z. B. Deutschland, Frankreich, Österreich) gewährt seinen Bürgern soziale Sicherheit bei Aufrechterhaltung von Statusunterschieden, familiärer Abhängigkeit und geringer Umverteilung von Vermögen. Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat (z. B. Dänemark, Norwegen, Schweden) hingegen gewährt möglichst universelle soziale Sicherheit, unabhängig von familiärer Unterstützung oder dem Zwang zur Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit und bei hoher staatlicher Umverteilung.

Die oben erläuterten Kriterien lassen sich nicht zu einer einzigen Typologie von Verwaltungstraditionen zusammenführen. Kuhlmann und Wollmann (2013) listen insgesamt sechs unterschiedliche Arten von Ländergruppierungen auf, die sich je nach Erkenntnisinteresse unterscheiden. Vor dem Hintergrund von Staatsstruktur und Verwaltungsaufbau sowie Verwaltungskultur unterscheiden sie selber die folgenden fünf Ländergruppen innerhalb Europas:

- *Kontinentaleuropäisch-napoleonisch*: Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien
- *Kontinentaleuropäisch-föderalistisch*: Deutschland, Österreich, Schweiz
- *Angelsächsisch*: Großbritannien, Irland
- *Skandinavisch*: Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden
- *Mittel-ost- bzw. süd-osteuropäisch*: Ungarn, Polen, Tschechien, Bulgarien, Rumänien

Tab. 3.4 listet überblicksartig vier der fünf Verwaltungstraditionen sowie ausgewählte Länder inklusive der Unterscheidungsmerkmale und ihrer Ausprägungen auf. Insbesondere das Beispiel Niederlande zeigt, dass nicht in jedem Fall eine eindeutige Zuordnung zu einem Typ oder einer Merkmalsausprägung möglich ist. Zu ihnen dienen die Kategori-

Tab. 3.4 Verwaltungstraditionen und ihre Merkmale

		Staatsstruktur	Regierungsform	Verwaltungskultur	Personalsystem	Beziehung Minister-Kader	Anteil öff. Personal	Wohlfahrtsstaatstyp
<i>Kontinentaleurop.-napoleonisch</i>	Frankreich	Unitarisch, zentral, koordiniert	Majoritär	Rechtsstaat	Laufbahn	Integriert, politisiert	Hoch	konservativ
	Italien	Unitarisch, vermehrt dezentral	Konsens	Rechtsstaat	Position	Politisiert	Mittel	konservativ
<i>Kontinentaleurop.-isch-föderalistisch</i>	Deutschland	Föderal, koordiniert	Konsens	Rechtsstaat	Laufbahn	Getrennt, ziemi. politisiert	Mittel	konservativ
	Österreich	Föderal, koordiniert	Konsens	Rechtsstaat	Laufbahn	Getrennt, ziemi. politisiert	Mittel	konservativ
	Schweiz	Föderal, dezentral	Konsens	Rechtsstaat	Position	Getrennt, wenig politisiert	Tief-mittel	liberal
<i>Kontinentaleurop.-isch</i>	Niederlande	Unitarisch, fragment.	Konsens	Urspr. Rechtsstaat, verstärkt pluralist.	Position	Getrennt, ziemi. politisiert	Mittel	Mischform
	Finnland	Unitarisch, dezentral, fragment.	Konsens	Urspr. Rechtsstaat, heute pluralist.	Position	Getrennt, ziemi. politisiert	Hoch	Soz.-demokr.
<i>Skandinavisch</i>	Schweden	Unitarisch, dezentral	Konsens	Urspr. legalistisch, heute korporatist.	Position	Getrennt, wenig politisiert	Hoch	Soz.-demokr.
	Großbritannien	Unitarisch, zentral, koordiniert	Majoritär	Public Interest	Position	Getrennt, nicht politisiert	Mittel	liberal
<i>Angelsächsisch</i>	USA	Föderal, fragment.	Dazwischen	Public Interest	Position	Getrennt, politisiert	Mittel	liberal

Quellen: Pollitt und Bouckaert (2017); Vatter (2016); Kuhlmann und Wollmann (2013); Lijphart (2012)

sierungen der Reduktion der realen Komplexität, zum anderen verändern sich die Nationen und ihre Merkmale über die Zeit, was Zuordnungen ebenfalls variieren lässt.

3.3 Public versus Private Management

Aus einer generischen Managementperspektive betrachtet, ist der wohl einflussreichste Kontext auf das Management in staatlichen Organisationen der öffentliche Kontext. Auch wenn privatwirtschaftliche Unternehmen nicht losgelöst vom gesellschaftlichen und politisch-rechtlichen Umfeld wirtschaften können, wirkt sich der öffentliche Kontext primär indirekt und auch schwächer auf sie aus als auf öffentliche Organisationen. Public Management wurde in Abschn. 2.2 als die zielorientierte Leitung und Gestaltung öffentlicher Organisationen sowie deren internen und externen Prozesse unter Berücksichtigung der politisch-rechtlichen Legitimation und einer effizienten Aufgabenerfüllung beschrieben. Die zielorientierte Leitung öffentlicher Organisationen verweist auf das Unterscheidungsmerkmal des Eigentums. Doch der wesentliche Unterschied zwischen privatem und öffentlichem Management liegt nicht im selbst von Betriebswirtschaftlern juristisch begründeten Eigentum, sondern in der Widmung des Eigentums bzw. der Sinngebung seines Einsatzes, welche die Ziele zur Leitung und Gestaltung der Organisation vorgibt. Reduziert sich die Differenzierung auf die juristische Eigentumskomponente, dann wird den Begriffen öffentlich und privat eine äußerliche Bedeutung beigemessen, innerhalb deren Bedingungen jede Organisation gleich funktioniert. Dies führt zum Fehlschluss, es gäbe bestimmte betriebswirtschaftliche Optimallösungen für sowohl öffentliche als auch private Organisationen. Generalisierungen innerhalb der Betriebswirtschafts- und Managementlehre müssen sowohl bei einer induktiven als auch deduktiven Analysemethodik von den Spezifika des Erkenntnisgegenstands (z. B. unterschiedliche Organisationsziele) ausgehen, um allgemeingültige Annahmen und Erklärungen zu formulieren sowie zu überprüfen (Eichhorn 1985).

Zwei standhafte *Stereotypen* prägen diese Diskussion um die Unterscheidung von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Organisationen (Allison 1983). Der erste lautet, dass sich öffentliche Verwaltungen nicht von privatwirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden. Vor allem Vertreter der Organisationswissenschaften, Organisationspsychologie und -soziologie vertreten diese Perspektive und begründen die ihrer Ansicht nach fehlerhafte Public-Private-Dichotomie als Ergebnis zu starker Vereinfachungen aufgrund fehlendem organisationstheoretischen Wissen. Die beiden Organisationstypen seien vor organisationstheoretischem Hintergrund mehr ähnlich als verschieden. Eine Folgerung daraus ist, dass Organisationstechniken folglich zwischen den Typen austauschbar sind bzw. vom privaten in den öffentlichen Sektor importiert werden können. Der zweite Stereotyp lautet: Öffentliche Verwaltungen unterscheiden sich maßgeblich von privatwirtschaftlichen Unternehmen. Sie sind geprägt von einer eher negativen Sicht auf die öffentliche Organisation aufgrund deren zu hohen Formalisierungsgrad, einer bürokratischen Organisationskultur und unterdurchschnittlichen Leistungsergebnissen. Die öffentliche Organisation

kann aufgrund ihres politisch-rechtlichen Kontexts und dessen Einfluss nicht mit einer marktorientierten Unternehmung verglichen werden. Eine Unternehmung hat viel mehr Handlungsfreiraum, weshalb im privatwirtschaftlichen Management alles erlaubt sei, was nicht verboten ist bzw. im öffentlichen Management alles verboten ist, was keine gesetzliche Grundlage hat. Die Privatwirtschaft ist vor diesem Hintergrund hinsichtlich effizienter und effektiver Leistungserbringung der Verwaltung überlegen, woraus oft vorschnell gefolgert wird, dass Privatisierung der einzige richtige Weg sein, um die Effizienz und Effektivität staatlicher Organisationen zu erhöhen. Diese Perspektive vertreten oft die Vertreter der Politik-, Rechts- und Verwaltungswissenschaften oder auch der Ökonomie.

- „In government, the best ideas don't always win. The President has to deal with Congress. In government, you're always compromising. You sell out on some principle and get something else for it. In business, you're not. You can be totally free. In a company, we have the luxury of being able to remove values we don't like.“ Jack Welch (CEO General Electric 1981–2001)

Allison (1983) formulierte deshalb den provokativen Titel: „Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?“. Damit unterstreicht er, was bereits 1958 Sayre ausdrückte, wenn er schrieb: „Public administration doctrine and practice is inescapably culture-bound. It is also bound to more specific values: to varying conceptions of the general public interest, to particular interest-group values, to the values of a specific administrative organization or bureaucracy at a specific time. [...] Public administration is one of the major political processes [...] Organization theory in public administration is a problem in political strategy [...] Management techniques and processes have their costs as well as their benefits. Each new version has a high obsolescence rate, its initial contributions to rationality declining as it becomes the vested interest of its own specialist guardians and/or other groups with preferred access“ (Sayre 1958, S. 104 f.). Das Zusammenspiel von Management und Politik i. S. politischer Akteure, Strukturen, Prozesse und Programme ist Kern des Unterschieds zwischen öffentlichen und privaten Organisationen. Dies gilt es zu differenzieren, damit öffentliches Management nicht vorschnell mit weit verbreiteten und zum Teil ideologisch hinterlegten negativen Unterscheidungsmerkmalen wie Ineffizienz, persönliche Vorteilssuche usw. zusammen gebracht wird (Meier und O'Toole 2011).

Vier Besonderheiten kennzeichnet öffentliche Organisationen, die so in privaten Organisationen nicht existieren (Moe 1989):

1. Die Steuerung öffentlicher Organisationen wird von öffentlichen Institutionen verantwortet.
2. Die Struktur öffentlicher Organisationen ist Ergebnis politischer und nicht ökonomischer oder technischer Rationalität.
3. Öffentliche Organisationen sind der Unsicherheit der politischen Prozesse dauernd ausgesetzt.

4. Öffentliche Organisationen reflektieren in ihren Aktivitäten die Notwendigkeit politischer Kompromisse.

Einfach ausgedrückt, öffentliche Organisationen reflektieren die politische Rationalität und nicht eine technische Rationalität wie sie in privaten Organisationen dominiert. Demnach ist das Management öffentlicher und privatwirtschaftlicher Organisationen insbesondere dort ähnlich, wo es für die übergeordnete Zielerreichung der Organisation nicht besonders relevant ist. Oder um wieder auf Eichhorn zurückzukommen: „Optimallösungen richten sich nach den Zielsetzungen bestimmter Bedingungen. Diese bekannte Tatsache wird auch bei einer verwandten Betrachtungsweise vernachlässigt, die die Betriebswirtschaftslehre als eine Art Bausatz begreift. [...] Zu dieser technokratisch geprägten Vorstellung tragen auch jene Soziologen und Systemtheoretiker bei, die generell über Organisationen schreiben und ziel- und arbeitsspezifische Differenzierungen unterlassen, auf die es aber gerade ankommt“ (Eichhorn 1985, S. 176).

Meier und O'Toole (2011) entwickeln vor dem Hintergrund eines allgemeinen Managementmodells folgende theoretischen Annahmen, die einen stärkeren oder schwächeren Einfluss des Managementhandelns in öffentlichen Organisationen im Vergleich zu privaten Organisationen postulieren:

- Das öffentliche Organisationsumfeld ist träger als das private Umfeld, weil es stärker strukturiert ist, was Veränderungsresistenz verursacht. Dies wiederum lässt Veränderungsdruck aufstauen und kann schließlich zu Veränderungen von vergleichsweise größerem Ausmaß führen.
- Intern ausgerichtetes Managementhandeln oder strukturverfestigende Veränderungen haben im öffentlichen Sektor eine länger dauernde Wirkung auf die Performanz als im privaten Sektor, weil die strukturell bedingte Stabilität öffentlicher Organisationen sich auch auf Veränderungswirkungen auswirkt.
- Maßnahmen zur Bekämpfung externer Turbulenzen und schockartiger Umwelteinflüsse zeigen im öffentlichen Sektor größere Auswirkungen hinsichtlich der Organisationsperformanz, weil öffentliche Organisationen den Umgang mit solchen Situationen häufiger erlernt haben.
- Private Organisationen sind vergleichsweise besser im Nutzen von Vorteilssituationen in der externen Organisationsumwelt, weil sie dies besser erlernt haben und turbulente Organisationsumwelten hierfür mehr Chancen bieten.
- Öffentliche Organisationen legen aufgrund des stärker strukturierten Organisationsumfelds mehr Wert auf intern statt extern ausgerichtetes Managementhandeln.
- Das optimale Verhältnis von internem zu externem Managementhandeln in Bezug auf die Organisationsleistung variiert zwischen den Sektoren.

Insbesondere die Managementlehre hat die Unterscheidung zwischen privatwirtschaftlich und öffentlich ausgerichtetem Management als irrelevant, wenn nicht sogar schädlich bezeichnet (Rainey 1989). Doch die gesamte politische Ökonomie und das Denken über

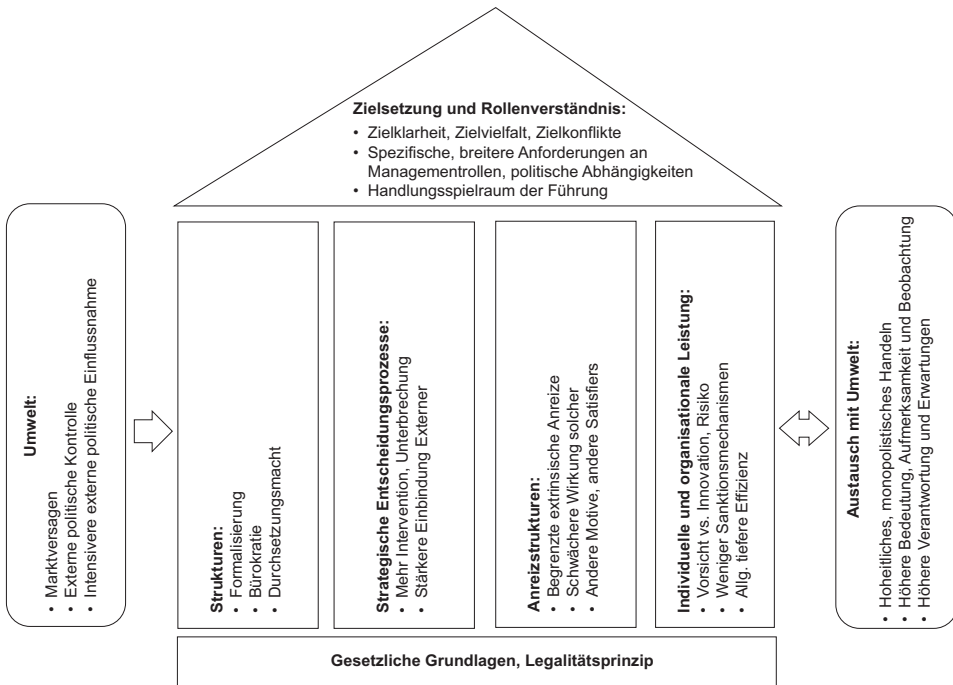


Abb. 3.1 Unterscheidungsmerkmale öffentlicher und privatwirtschaftlicher Organisationen

Wohlfahrtsstaaten bauen auf der Annahme auf, dass es einen Unterschied ausmacht, ob Leistungen unter Kontrolle des Staates oder im freien Markt erbracht werden. Es ist inhärente Aufgabe des Public Managements die zu betrachtenden Unterschiede und Spezifika öffentlicher Organisationen zu erkennen und die Organisationen innerhalb dieser Bedingungen optimal zu leiten.

Abb. 3.1 stellt die zentralen Unterscheidungsmerkmale zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Organisationen übersichtsartig dar.

Der offensichtlichste Kontextunterschied ist, dass Verwaltungshandeln nicht im Markt stattfindet. Die Realität von *Marktversagen* und die dadurch fehlenden Marktkräfte bzw. deren korrigierendes Einwirken soll im öffentlichen Sektor durch *politische Kontrolle* wettgemacht werden und resultieren im Legalitätsprinzip öffentlichen Handelns. Dahl und Lindblom (1953) analysierten die Möglichkeiten, welche Nationen zur Koordination ihrer Volkswirtschaften einsetzen. Ihre Unterscheidung zwischen Polyarchie und Markt zeigt grundsätzlich auf, dass unterschiedliche Alternativen entlang eines Kontinuums existieren und nicht eine einzelne Elite Wirtschaft und Gesellschaft kontrolliert, sondern Mischformen, die aus dem Wettbewerb und Kompromissen zwischen ökonomischen Marktkräften und politischer Eliten entstehen. Auf der einen Seite steht die Polyarchie als ein Pol des Kontinuums kennzeichnet die Herrschaftsform durch viele verschiedene Zentren politischer Macht (z. B. politische Institutionen und Interessengruppen) und die damit verbundenen Prozedu-

ren (z. B. politische Partizipation, Organisations- und Koalitionsfreiheit, Wahlrechte und Wahlen, Meinungsäußerungs- und Versammlungsfreiheit, offener Zugang zu allen öffentlichen Ämtern für alle Bürger) was eine unvollkommene Annäherung an den demokratischen Idealtyp darstellt. Auf der anderen Seite steht die Kontrolle der Volkswirtschaft durch den freien Markt, der über Angebot und Nachfrage respektive daraus resultierende Preise Produktions- und Allokationsentscheide bestimmt. Es gibt jedoch Situationen, wo die Koordination von Angebot und Nachfrage durch den freien Markt nicht gelingt und kollektives Handeln – vorwiegend durch staatliche Institutionen – an Stelle des Markts tritt (Blankart 2017). Es sind dies vor allem Situationen, wo Nicht-Rivalität im Konsum bzw. keine Nutzenverringerung im Konsum aufgrund des Konsums anderer und die fehlende Ausschlussmöglichkeit vom Konsum bestimmter Güter vorherrschend sind. Solche *öffentlichen Güter* (z. B. Frieden, Deiche, Straßenbeleuchtung) kommen einer unbestimmten Allgemeinheit zugute und führen, u. a. zur Vermeidung von Trittbrettfahreneffekten, zu staatlicher Aufgabenerfüllung durch Steuereinnahmen. Im Falle von *Allmendegütern* (z. B. Innenstadtstraße, Fischbestände, Grundwasser) tritt der Staat als Regulator auf, um aufgrund der Rivalität im Konsum eine Übernutzung zu verhindern, den Nutzen für alle zu ermöglichen und externe Effekte (z. B. Wasserverschmutzung) einzudämmen. Herrscht Nicht-Rivalität, aber der Ausschluss ist möglich, können sogenannte *Mautgüter* (z. B. Kabelfernsehen, Autobahn) zu Monopolsituationen führen, was nach staatlicher Regulierung ruft. *Meritorische Güter* weisen die zwei besonderen Merkmale nicht auf, werden jedoch oft wegen der politisch nicht gewollten Folgen durch den Staat bereitgestellt. Die Politik ist z. B. im Falle von marktfähigen Gütern wie Schulbildung oder Altersvorsorge an einer hohen Nachfrage und guter Qualität interessiert, weshalb sie subventioniert werden oder der Staat als Regulator auftritt. Der öffentliche Sektor ist folglich dort tätig, wo der Markt keine Leistungen in der politisch erwünschten Quantität und Qualität bereitstellt und wo genügend politisch-gesellschaftliche Unterstützung für eine entsprechende staatliche Aktivität zustande kommt.

Anstelle von Marktversagen erwähnt Bozeman (2007) sogenanntes Versagen in der Schaffung öffentlicher Werte (*public value failure*) und argumentiert, dass das Konzept des Marktversagens primär auf Fragen der Markteffizienz und individuellen Nutzenfunktion ausgerichtet ist. Grundlage hierfür ist das Konzept öffentlicher Werte (*public values*), wonach von der Gesellschaft erwünschte Leistungen in effektiver und effizienter Weise erbracht und entsprechende Werte geschaffen werden sollen (Beck Jorgensen und Bozeman 2007; Moore 1995). Es gibt zwei unterschiedliche Ansätze des Konzepts öffentlicher Werte. Moore (2013) versteht unter public value den Wertbeitrag, den vorab öffentliche Organisationen jedoch auch private Unternehmen für die Gesellschaft i. S. des Gemeinwohls erbringen. Solcher Wertbeitrag entsteht aufgrund der Zufriedenheit von Nutzern und der Akzeptanz durch die Gesellschaft. Von diesem Ansatz unterschieden werden muss das Konzept der public values nach Beck Jorgensen und Bozeman (2007) bzw. Bozeman (2007). Sie verstehen darunter eine Vielzahl von Normen, Idealen, Prinzipien und Moral, die eine strategische Orientierungsrichtung über das erwünschte Ziel einer öffentlichen Politik vorgeben. Im Gegensatz zu Moore's Ansatz resultieren hier nicht selten Konflikte zwischen unterschiedlichen Zielwerten (Andersen et al. in preparation). Es gibt dadurch auch nicht das

oberste Ziel i. S. eines öffentlichen Werts, denn diese haben aufgrund der Betrachterperspektive und -wertung immer ein anderes Gewicht und einen andere Priorität. *Den* obersten öffentlichen Wert, *das* Gemeinwohl oder *das* öffentliche Interesse gibt es demnach so nicht (Schott und Ritz 2018). Bozeman (2007, S. 13) definiert public values als: „A society’s ‚public values‘ are those providing normative consensus about (a) the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled; (b) the obligations of citizens to society, the state, and one another; and (c) the principles on which governments and policies should be based.“ Öffentliche Werte unterliegen einem gesellschaftlichen Aushandlungsprozess, von dem die eigene individuelle Meinung abweichen kann. Während

Tab. 3.5 Öffentliche Werte

1. Beitrag des öffentlichen Sektors an Gesellschaft	
<i>Gemeinwohl</i>	Öffentliches Interesse, soziale Kohäsion
<i>Altruismus</i>	Menschenwürde
<i>Nachhaltigkeit</i>	Erwartungen der künftigen Generationen
<i>Regimehoheit</i>	Regimestabilität
2. Transformation von Interessen in Entscheidungen	
<i>Mehrheitsregel</i>	Demokratie, Volkswille, Kollektiventscheid
<i>Nutzerdemokratie</i>	Lokale Steuerung, Bürgerpartizipation
<i>Minderheitenschutz</i>	Schutz individueller Rechte
3. Beziehung zwischen Verwaltung und Politik	
<i>Politische Loyalität</i>	Verantwortungsübernahme, Rechenschaftspflicht, Aufnahme- und Reaktionsfähigkeit
4. Beziehung zwischen Verwaltung und ihrem Umfeld	
<i>Offenheit-Geheimhaltung</i>	Aufnahme- und Reaktionsfähigkeit, Offenheit für öffentliche Meinung
<i>Einstehen-Neutralität</i>	Kompromiss, Interessenausgleich,
<i>Konkurrenz-Kooperation</i>	Stakeholder oder Shareholder Werte
5. Beziehung zwischen Verwaltung und Bürger	
<i>Rechtmässigkeit</i>	Schutz individueller Rechte, Gleichbehandlung, Rechtsstaatlichkeit, Rechtsanwendung
<i>Gerechtigkeit</i>	Angemessenheit, Fairness, Professionalität
<i>Dialog</i>	Aufnahme- und Reaktionsfähigkeit, Nutzerdemokratie, Bürgereinbezug, eigenständige Entwicklung der Bürger
<i>Nutzerorientierung</i>	Pünktlichkeit, Freundlichkeit
6. Organisationsinterne Aspekte öffentlicher Verwaltungen	
<i>Beständigkeit</i>	Anpassungsfähigkeit, Stabilität, Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit
<i>Innovation</i>	Enthusiasmus, Risikobereitschaft
<i>Produktivität</i>	Effektivität, Sparsamkeit, Geschäftstüchtigkeit
<i>Mitarbeiterentwicklung</i>	Gute Arbeitsbedingungen
7. Verhalten öffentlich Angestellter	
<i>Verantwortungsübernahme</i>	Professionalität, Ehrlichkeit, moralische Standards, ethisches Bewusstsein, Integrität

Quelle: i. A. an Jorgensen und Bozeman (2007)

Moore (1995, 2013) keine öffentlichen Werte explizit benennt, haben Jorgensen und Bozeman (2007) sieben Kategorien öffentlicher Werte und damit zusammenhängende Wertesets definiert (vgl. Tab. 3.5). Zum Beispiel umfasst die Wertekategorie „Beitrag des öffentlichen Sektors an Gesellschaft“ den öffentlichen Wert des Gemeinwohls, welcher im Zusammenhang mit Konzepten und Werten wie öffentliches Interesse und soziale Kohäsion steht. Im Gegensatz zu den Theorien des Markt- oder Staatsversagens versagen in der Schaffung öffentlicher Werte gemäß Bozeman (2007) sowohl Private als auch der Staat. Öffentliche Werte werden also durch private und öffentliche Organisationen geschaffen, was auf die Schwierigkeit der eindeutigen Trennung von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Organisationen hinweist, wenn man wie eingangs erwähnt, nicht einfach auf den öffentlich-rechtlichen Rechtsstatus einer Organisation abstützen will.

Der fehlende Markt hat zur Folge, dass die Güterproduktion und Aufgabenerfüllung im öffentlichen Sektor grundsätzlich anders, über politische Institutionen und entsprechende Prozesse koordiniert wird. Daraus ergibt sich eine Vielzahl an weiteren Unterschieden zwischen öffentlichen und privaten Organisationen (Hill und Lynn 2016; Perry und Rainey 1988; Rainey und Chun 2005):

- Das *Fehlen des Marktes* führt dazu, dass öffentliche Organisationen weniger Anreize besitzen, leistungsorientiert zu handeln und Kosten zu reduzieren. Die Ressourcenallokation ist insofern ineffizient, als der Preismechanismus nicht auf Nachfrage und Angebot fußt sowie die Nutzerpräferenzen nur indirekt widerspiegelt. Dies führt dazu, dass für Managemententscheide vielfach klare Informationen wie Preise, Marktanteile oder Gewinne fehlen.
- Die *externe Kontrolle* durch Legislative, Exekutivspitze, Finanzaufsicht und Revisionsgesellschaften bis hin zur Justiz führen zu einem ausgeprägten Netz an Kontrollmechanismen und rechtlicher Bedingungen wie Richtlinien, die das Verwaltungshandeln einschränken und teilweise detailliert vorgeben. Dadurch wird der Handlungsspielraum des Verwaltungsmanagements gezielt verengt, um Unregelmäßigkeiten, Missbräuchen usw. vorzubeugen.
- Die *politische Einflussnahme* von außen auf die Verwaltung ist vielfältiger und intensiver als im privaten Sektor (Parlament, Lobbyismus, öffentliche Meinung, Medien, Interessengruppen) und gleichzeitig ist die Verwaltung auf die Unterstützung der unterschiedlichsten Stakeholder angewiesen, um ihre Aufgaben erfolgreich erfüllen zu können.

Im Austausch mit ihrem Umfeld unterscheidet sich das Handeln der öffentlichen Verwaltung ebenfalls von privaten Organisationen:

- Der Austausch mit der Umwelt fordert je nach Situation, dass die öffentliche Verwaltung *hoheitlich-monopolistisch* agiert. Sie besitzt insofern das Recht, einseitige Rechtsakte zu vollziehen, zu sanktionieren und Zwang auszuüben und so die Privatsphäre des Einzelnen wenn nötig einzuschränken.

- Öffentlichem Handeln kommt üblicherweise eine *größere Bedeutung* als privatem Handeln zu, weil es das öffentliche Interesse betrifft. Dies führt dazu, dass es unter stärkerer und oft ständiger Beobachtung steht (Glashaus).
- Die Erwartungen der externen Anspruchsgruppen an faires und korrektes Handeln sind bei öffentlichen Organisationen besonders hoch. Verwaltungen kommt insofern eine *hohe Verantwortlichkeit* betreffend Transparenz und Rechenschaftspflicht zu.
- *Zielsetzungen* öffentlicher Organisationen sind stärker mehrdeutig, dadurch oft auch unklarer, widersprüchlicher und weniger leicht messbar. Zusätzlich sind die Ziele stärker wertbeladen und werden häufiger öffentlich diskutiert.
- Dies setzt Anforderungen an die *Managementrollen* in öffentlichen Organisationen, welche je nach Situation besonders breit sind. Dies zeigt sich v. a. in der stärkeren politischen Exponiertheit und im Austausch mit einer Vielfalt an externen Anspruchsgruppen, die unterschiedlichste Ziele verfolgen und Erwartungen an die Verwaltung haben, aber auch in der Hektik und jederzeitigen Verfügbarkeit, welche das politische Umfeld verlangt. Hinzu kommt, dass die Verflechtung mit der Politik zu Abhängigkeiten führen kann, die besondere Anforderungen an gleichzeitig loyales wie auch unabhängiges Handeln setzen.
- Der *Handlungsspielraum der Führung* und das damit verbundene Führungshandeln sind eingeschränkter aufgrund von zahlreicheren externen Interventionen, rechtlicher Beschränkungen wie z. B. Personalgesetze, politischen Allianzen in der Organisation und zwischen Politik, Interessengruppen und Mitarbeitenden. Dies führt auch zu weniger Verantwortungsdelegation, mehr Führungsebenen und höherer Kontrolldichte innerhalb der Organisation.

Schließlich gibt es eine Vielzahl von Unterschieden zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Organisationen, die den organisationsinternen Führungsalltag betreffen:

- *Organisationsstrukturen* und -prozesse weisen oft einen höheren *Formalisierungsgrad* auf, was sich wiederum auf die Organisationskultur auswirkt und im negativen Fall bürokratische Mühsal und Formalismus bewirkt. Der Formalisierungsgrad ist besonders hoch bei Personal- und Beschaffungsprozessen, was z. B. den Handlungsspielraum bei Anstellungs- oder Freistellungsverfahren oder beim Beschaffungszuschlag einschränkt. Formalisierung hängt neben der Strukturierung von Aktivitäten auch von der damit verbundenen *Durchsetzungsmacht* von Entscheiden und Regelungen zusammen (Rainey und Chun 2005). So sind in der öffentlichen Verwaltung so genannte Amtsbefugnisse und deren Durchsetzungsmacht an der hierarchischen Spitze der Organisation am stärksten ausgeprägt. Kommt eine Einwirkung externer Akteure dazu (z. B. Finanzkontrolle), dann erhöht sich die Durchsetzungsmacht von Entscheiden zusätzlich.
- *Strategieprozesse* und Entscheidungsverfahren erfahren mehr Interventionen und Unterbrüche, weshalb sich schrittweises Vorgehen anstatt weitreichender Visionen und Strategien beobachten lässt (Inkrementalismus). Die Einbindung Externer, z. B. im

Rahmen von Vernehmlassungsverfahren ist von größter Wichtigkeit, damit der Politikvortrag gelingen kann.

- Die *Anreizstrukturen* in öffentlichen Organisationen sind im Vergleich zur Privatwirtschaft weniger auf extrinsische und monetäre Anreize ausgelegt, da sowohl deren Wirkung als auch deren Einsatz aufgrund der besonderen institutionellen Merkmale beschränkt sind. Der Zusammenhang zwischen Leistung und Gehalt, Beförderung und Arbeitsplatzsicherheit ist geringer und wird teilweise durch andere intrinsische oder prosoziale Motive kompensiert.
- Die *Leistung* der einzelnen Organisationsmitglieder und auch der gesamten Organisation differiert insofern, als die öffentliche Verwaltung grundsätzlich kein risikoorientiertes Handeln an den Tag legt, sondern sich vom Vorsichtsprinzip leiten lässt (Glas-hauseffekt). Innovation und situationsadäquates risikoorientiertes Verhalten sind zwar auch Kennzeichen einer guten Verwaltungsführung, doch nicht Kern der Verwaltungskultur. Das individuelle Verhalten kann zudem weniger sanktioniert werden als in privaten Organisationen und kennt aufgrund personalrechtlicher Bestimmungen sowie der Gewährung des rechtlichen Gehörs einen größeren Schutz. Vor diesem Hintergrund wird dem Verwaltungshandeln grundsätzlich eine tiefere Effizienz zugesprochen.

Diese Unterschiede zwischen Organisationen des öffentlichen und privaten sollen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es eine Vielzahl von Ähnlichkeiten gibt. Insbesondere auf der betrieblich-funktionalen Ebene sind viele Tätigkeiten wie z. B. die Personalführung oder die allgemeine Administration nicht grundsätzlich anders. Es gibt generische Führungsverantwortungen jeder Führungskraft unabhängig des Sektors, die nicht aus dem Blickfeld verdrängt werden sollten. Auch ist zu bedenken, dass eine rein sektorielle Betrachtung der Unterschiede der Realität nicht gerecht wird. Vielfach sind die Unterschiede zwischen Organisationen innerhalb eines Sektors größer als zwischen den Sektoren und Differenzen auf der Aufgabenebene überwiegen im Vergleich zu den Sektorunterschieden. Hinzu kommt, dass es Organisationen gibt, die in ausgeprägtem Maße mit dem jeweils anderen Sektor kooperieren bzw. von dessen Regeln und Logiken abhängig sind. Typisches Beispiel sind Universitäten; private Universitäten sehen öffentlichen Universitäten in den meisten ihrer Merkmale viel ähnlicher als privaten Unternehmen. Universitäten sind generell überaus stark mit der Privatwirtschaft verflochten und private Universitäten zudem stark mit der öffentlichen Bildung und deren gesetzlichen Anforderungen. Vor diesem Hintergrund verliert der private und öffentliche Organisationstyp an Relevanz. Gleichwohl existieren die genannten Unterschiede aufgrund der unterschiedlichen Organisationsziele und prägen sowohl die Organisation als auch ihre Mitglieder.

- „In transacting its business, [the government's] object is not usually the acquisition of gain but the furtherance of the welfare of the community. This is the great distinction between public and private business.“ (Goodnow 1893, S. 10)

In der empirischen Forschung lassen sich regelmäßig Studien finden, die sich der Sektor-differenzen angenommen haben. Pugh et al. (1969) untersuchen in ihrer britischen Studie

52 Organisationen wovon nur acht Verwaltungsorganisationen sind, die jedoch viele Ähnlichkeiten mit Unternehmen aufweisen. Sie kommen in dieser Zeitepoche der „Administration Science“ zum Schluss, dass die Sektordifferenzierung nicht angebracht ist und entwickeln eine auf *Strukturmerkmalen* basierende Taxonomie von sieben Typen von Bürokratien. Allison (1983) hat die Aufgabenprofile von öffentlichen und privaten *Managern* verglichen und kommt zum Schluss, dass „public and private management are at least as different as they are similar, and [...] the differences are more important than the similarities“. Boyne et al. (1999) analysieren vor dem Hintergrund der New Public Management Reformen in den 1980er- und 1990er-Jahren in Großbritannien, inwiefern sich der zunehmende finanzielle Druck und die Forderungen nach vermehrter Leistungsmessung im Rahmen der Verwaltungsreformen ausgewirkt hat. Haben sich öffentliche und private Organisationen angeglichen oder sind die klassischen Merkmale eines verstärkt paternalistischen Arbeitgebers, standardisierter und kollektivistischer Anstellungsbedingungen sowie des Musterarbeitgebers weiterhin aufrecht erhalten? Die Studie kommt großmehrheitlich zum Schluss, dass sich keine Annäherung ergeben hat und die Personalpolitik im öffentlichen Sektor weiterhin stärker paternalistisch, standardisiert und kollektivistisch ausgerichtet ist. Darauf aufbauend prüft Boyne (2002b) in einem umfassenden systematischen Literaturüberblick acht Hypothesen zum Unterschied öffentlicher und privater Organisationen auf den Ebenen Umwelt, Ziele, Strukturen und Werte. Die Ergebnisse der Studie bestätigen nicht durchwegs klare Differenzierungen, findet jedoch empirische Evidenz, dass öffentliche Organisationen bürokratischer sind, ihre Mitarbeitenden weniger stark auf materielle Anreize ansprechen und ein tieferes organisationales Commitment aufweisen. Der Autor positioniert die Studie als Ausgangslage für weitere Forschungsarbeiten und hält fest: “In sum, the available evidence does not provide clear support for the view that public and private management are fundamentally dissimilar in all important respects. This is not to argue that there are no differences between public and private organizations“ (Boyne 2002b S. 118).

Wie oben erwähnt, wird die sektorielle Betrachtung den Differenzen innerhalb des Sektors, zwischen ähnlichen Organisationsfunktionen und Aufgabentypen nicht gerecht. Sowohl das Konzept der Polyarchie als auch die Feststellung, dass öffentliche Werte durch Private und auch durch den Staat geschaffen werden, verlangt die Ausdifferenzierung verschiedener Organisationstypen zwischen Markt und Staat. Es gibt viele Überlappungsbereiche zwischen den zwei Sektoren und die Verflechtung von öffentlicher und privater Aufgabenerfüllung hat in den vergangenen Jahren eher zu- als abgenommen. Vor dem Hintergrund des Begriffs der Public Corporate Governance wird die Verflechtung des öffentlichen und privaten Sektors deutlich. Der öffentliche Sektor führt Aufgaben näher an den Markt und nutzt hierfür besondere Organisationsformen wie öffentlich-rechtliche Anstalten oder öffentliche Unternehmungen. Der private Sektor bemüht sich um öffentliche Gelder oder Aufgaben, die bislang von der öffentlichen Hand wahrgenommen wurden und geht hierbei z. B. Partnerschaften i. S. von Public Private Partnership ein. Insbesondere seit den 1990er- Jahren und den New Public Management Reformen hat die Dezentralisierung des öffentlichen Sektors sowie die Aufgabenerfüllung durch staatliche Agenturen

und die Regulierung von Privaten, die an der Erstellung öffentlicher Güter beteiligt sind, zugenommen (Van Thiel 2012). Man spricht in diesem Zusammenhang auch von der „Agencification“ des öffentlichen Sektors und von der „Hybridisierung“ durch einen Mix an Elementen, Logiken und Werten, der bei der Aufgabenerfüllung durch staatliche, private und Nonprofit Organisationen zusammenkommt (Thomann et al. 2018, vgl. auch Abschn. 6.3).

Öffentlich und privat sind folglich zwei Endpunkte eines Kontinuums wie dies bereits das Polyarchie-konzept verdeutlicht, doch dazwischen verschwinden die typischen Sektormerkmale und Organisationsabgrenzungen je nach Ausmaß an öffentlichen und privaten Charakter, der eine Organisation in sich vereint. Verschiedene Autoren folgern darauf aufbauend, dass alle Organisationen, unabhängig ihres legalen Status, über ein bestimmtes Ausmaß an so genannter „Publicness“ verfügen, da sie in irgendeinem Ausmaß politischem Einfluss und externer staatlicher Kontrolle ausgesetzt sind (Antonsen und Jorgensen 1997; Bozeman und Bretschneider 1994). Dieser Öffentlichkeitscharakter bezeichnet folglich den Grad, in welchem eine Organisation von politischem Einfluss betroffen ist (Bozeman 1987) und ist ein Hinweis darauf, inwiefern die Organisation mit den zuvor beschriebenen öffentlichen Werten verbunden ist (Antonsen und Jorgensen 1997). Demnach ist es nicht primär von Relevanz, welche Aufgaben eine Organisation erfüllt, sondern welche Werte sie bei der Aufgabenerfüllung verfolgt. Antonsen und Jorgensen (1997) analysieren Organisationen anhand des Publicness-Konzepts und folgern daraus, dass eine hohe Publicness einhergeht mit komplexen Strukturen, vielen externen Stakeholders, Professionalismus, konfligierenden Ansprüchen aus dem Organisationsumfeld, tiefer Autonomie für das Management, engmaschiger Kontrolle durch die Exekutivspitze sowie formaler und distanzierter Beziehung zu dieser. Ebenfalls zeigen solche Organisationen ein tieferes Innovationsniveau und zeigen mehr Widerstand gegenüber organisationalem Wandel.

Bozemann's (1987) Publicness-Theorie baut auf der Grundannahme auf, dass Publicness multi-dimensional ist und eine Organisation in dem Ausmaß öffentlich ist, wie sie durch politische Macht beeinflusst wird respektive in dem Ausmaß privat ist, wie sie von Marktkräften beeinflusst wird (Abb. 3.2). Alle Organisationen unterliegen diesem Mix an staatlicher oder privater Autorität, der sie steuert. Der Öffentlichkeitscharakter einer Organisation ist insofern auch vom rechtlichen Organisationsstatus unabhängig als gewisse öffentliche oder private Organisationen mehr oder weniger Publicness in sich vereinen. Der rechtliche Status kann jedoch starken Einfluss auf die Publicness einer Organisation haben. Das multi-dimensionale Konzept der Publicness unterscheidet fünf Dimensionen. Erstens die Kerndimension des *Legalitätstyps*. Der Öffentlichkeitscharakter wird maßgeblich durch den formal legalen Statuts der Organisation im Sinne der Eigentumsrechte an der Organisation definiert. Ein öffentlich-rechtlicher Organisationsstatus zeugt von höherer Publicness als eine privat-rechtlicher Rechtsgrundlage. Zweitens kennzeichnet der prozentuale Anteil an öffentlicher Finanzierung die *Ressourcen-Publicness*. Dieses

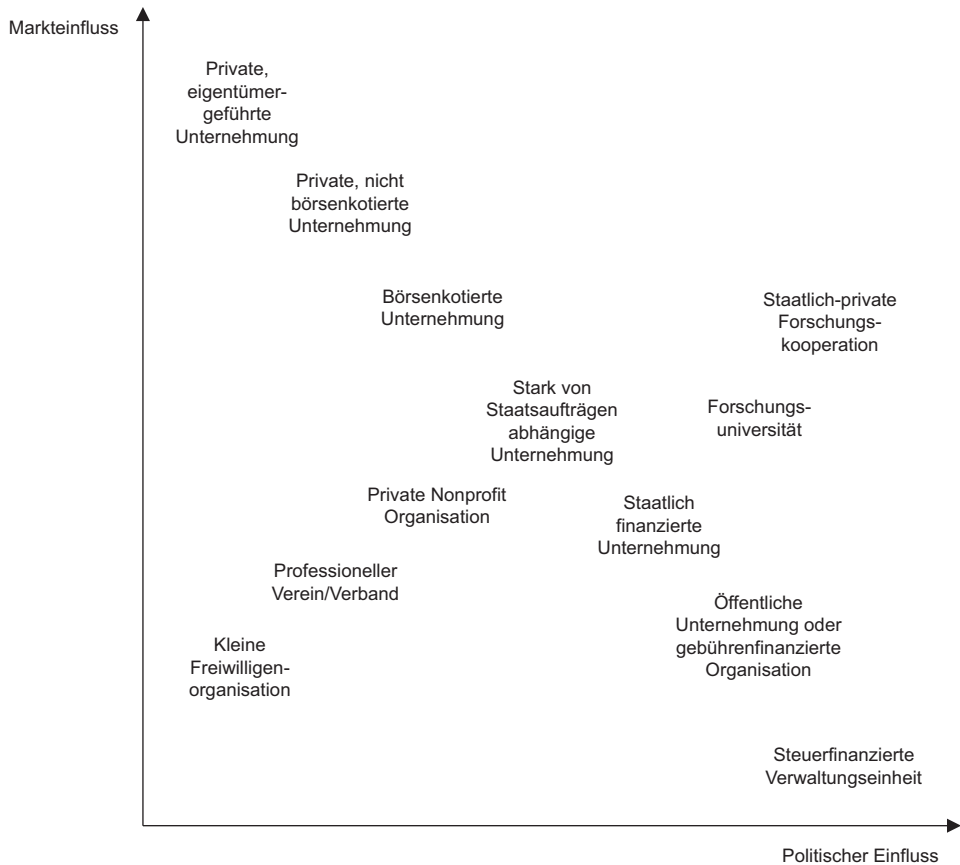


Abb. 3.2 Publicness-Mix nach Bozeman und Moulton (2011)

Kriterium erfasst im Kern das Ausmaß des politischen Einflusses über die Ressourcensteuerung. Der Einfluss hängt einerseits vom Budgetumfang ab, welcher der Politik die Bedeutung der damit verbundenen Organisation oder Aufgabe signalisiert. Die Ressourcen-Publicness hängt im Weiteren von der Herkunft und Art der öffentlichen Finanzierung im Vergleich zu privater Finanzierung ab (z. B. jährlich von der Legislative zu genehmigende Budgetmittel oder mehrjährige Finanzierung durch öffentlich finanzierte, aber unabhängige Stiftung). Drittens wird mit der *Ziel-Publicness* die staatliche Einflussnahme auf das Zielsystem der Organisation gemessen. Bei halbstaatlichen Unternehmungen kann diese z. B. durch Einsitznahme des Staats im Aufsichtsgremium wahrgenommen werden oder aber die Organisation verfügt über einen gesetzlichen Leistungsauftrag wie beispielsweise die Eidgenössischen Technischen Hochschulen der Schweiz oder einen Leistungsvertrag zwischen einer Gemeinde und einer Nonprofit Organisationen in der Altenpflege. Viertens unterscheidet die *Kommunikations-Publicness* die Art und Menge des Austauschs

einer Organisation mit staatlichen Behörden. Der regelmäßige Austausch ist Ausdruck einer stärkeren Orientierung an staatlichen Werten, Regelungen und Zielen, die sich auch in den Organisationsprozessen und in der Organisationskultur niederschlägt. Und schließlich bezeichnete die fünfte Dimension der *Zutritts-Publicness* i. S. von Zugänglichkeit zu staatlichen Einrichtungen, Ressourcen und Informationen. Eine Erfassung der Publicness kann sowohl auf Organisationsebene als auch auf Ebene einzelner Einheiten oder Funktionen erfolgen.

Abb. 3.2 stellt abschließend die Vielfalt an Organisationen in Spannungsfeld zwischen politischen und marktlichen Einflusskräften nach Bozeman und Moulton (2011) dar. Diese stimmen nicht zwingend mit den im deutschsprachigen Raum vertrauten Organisationstypen zwischen Staat und Markt überein. Darauf wird ausführlich in Abschn. 6.3 eingegangen.

Literatur

- Allison, G. T. (1983). Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects? In J. L. Perry & K. L. Kraemer (Hrsg.), *Public management: Public and private perspectives* (S. 72–92). Palo Alto: Mayfield.
- Andersen, L. B., Brewer, G. A., & Leisink, P. (in preparation). Public value(s) and public service performance research. In P. Leisink, L. Andersen, G. A. Brewer, C. B. Jacobsen, E. Knies & W. Vandenabeele (Hrsg.), *Managing for public service performance: How HRM and leadership can make a difference*.
- Andrews, R. (2009). Organizational task environments and performance: An empirical analysis. *International Public Management Journal*, 12(1), 1–23.
- Antonsen, M., & Jorgensen, T. B. (1997). The 'publicness' of public organizations. *Public Administration*, 75(2), 337–357.
- Beck Jorgensen, T., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration and Society*, 39(3), 354–381.
- Blankart, C. B. (2017). *Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft* (9., vollst. überarb. Aufl.). München: Franz Vahlen.
- Boin, A., Kuipers, S., & Steenbergen, M. (2010). The life and death of public organizations: A question of institutional design? *Governance*, 23(3), 385–410.
- Boyne, G. A. (2002b). Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97–122.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367–394.
- Boyne, G. A., Poole, M., & Jenkins, G. (1999). Human resource management in the public and private sectors: An empirical comparison. *Public Administration*, 77(2), 407–420.
- Boyne, G. A., Andrews, R., & Walker, R. M. (2011). Dimensions of publicness and organizational performance: A review of the evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, i301–i319.
- Bozeman, B. (1987). *All organizations are public: Bridging public and private organization theory*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Bozeman, B. (2007). *Public management and change series*. In *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bozeman, B., & Bretschneider, S. (1994). The „publicness puzzle“ in organization theory: A test of alternative explanations of differences between public and private organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(2), 197–224.
- Bozeman, B., & Moulton, S. (2011). Integrative publicness: A framework for public management strategy and performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, i363–i380.
- Dahl, R. A., & Lindblom, C. E. (1953). *Politics, economics, and welfare*. New York: Harper and Row.
- Demmke, C., & Moilanen, T. (2010). *Civil services in the EU of 27: Reform outcomes and the future of the civil service*. Frankfurt a. M./Berlin/Bern/Bruxelles/New York/Oxford/Wien: Lang.
- Demmke, C., Hammerschmid, G., & Meyer, R. E. (2007). *Dezentralisierung und Verantwortlichkeit als Schwerpunkt der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung – Herausforderungen und Folgen für das Personal Management*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Dess, G. G., & Beard, D. W. (1984). Dimensions of organizational task environments. *Administrative Science Quarterly*, 29(1), 52–73.
- Eichhorn, P. (1985). Betriebswirtschaftliche Erkenntnisse für Regierung, Verwaltung und öffentliche Unternehmen. In P. Eichhorn & P. Friedrich (Hrsg.), *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft* (S. 175–184). Baden-Baden: Nomos.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Fahey, L., & Narayanan, V. K. (1986). *The West series in strategic management. Macroenvironmental analysis for strategic management*. St. Paul: West Publ. Co.
- Fleischhauer, M., & Bornefeld, B. (2006). Klimawandel und Raumplanung. *Raumforschung Und Raumordnung*, 64(3), 161–171.
- Goodnow, F. J. (1893). *Comparative administrative law: An analysis of the administrative systems, national and local, of the United States, England, France and Germany* (Student's. Aufl.). New York: Putnam.
- Hill, C. J., & Lynn, L. E. (2016). *Public management: A three-dimensional approach* (2. Aufl.). Washington, DC: CQ Press.
- Hood, C., & Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains: Reward, competency, loyalty – And blame*. Oxford: Oxford University Press.
- Jann, W. (1983). *Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung: Vol. 49. Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“: Bekämpfung des Drogenmißbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich* [Zugl.: Speyer, Hochsch. für Verwaltungswiss., Diss.: 1982]. Opladen: Westdeutscher.
- Kubicek, H., & Thom, N. (1976). Umsystem, betriebliches. In E. Grochla & W. Wittmann (Hrsg.), *Handwörterbuch der Betriebswirtschaft* (4. Aufl., S. 3977–4017). Stuttgart: Poeschel.
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2013). *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Lewis, D. E. (2008). *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Long, N. E. (1949). Power and administration. *Public Administration Review*, 9(4), 257–264.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2011). Comparing public and private management: Theoretical expectations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 3), i283–i299.

- Moe, T. M. (1989). The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy. In O. E. Williamson (Hrsg.), *Organization theory: From Chester I. Barnard to the present and beyond* (S. 116–153). New York: Oxford University Press.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, London: Harvard University Press.
- Moore, M.H. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge: Harvard University Press.
- O'Toole, L. J., & Meier, K. J. (2015). Public management, context, and performance: In quest of a more general theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 237–256.
- OECD. (2005). *Modernising government: The way forward*. Paris: OECD.
- OECD. (2017). *Government at a glance*. Paris: OECD Publishing.
- Peitsch, A. L. *Strategisches Management in Regionen* [Zugl.: Aachen, Techn. Hochsch., Diss., 2004]. Wiesbaden.
- Perry, J. L., & Rainey, H. G. (1988). The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy. *Academy of Management Review*, 13(2), 182–201.
- Peters, G. B., & Pierre, J. (Hrsg.). (2004). *Politization of the civil service in comparative perspective. The quest for control*. London. New York: Routledge.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis* (3. Aufl.). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis* (4. Aufl.). Oxford: Oxford University Press.
- Porter, M. E. (1980). *Competitive strategy: Techniques for analyzing industries and competitors* (19. pr). New York: Free Press.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., & Hinings, C. R. (1969). An empirical taxonomy of structures of work organizations. *Administrative Science Quarterly*, 14(1), 115–126.
- Rainey, H. G. (1989). Public management: Recent research on the political context and managerial roles, structures, and behaviors. *Journal of Management*, 15(2), 229–250.
- Rainey, H. G. (1993). Toward a theory of goal ambiguity in public organizations. In J. L. Perry (Hrsg.), *Research in public administration* (S. 121–166). Greenwich Conn: JAI Press.
- Rainey, H. G. (2014). *Essential texts for nonprofit and public leadership and management. Understanding and managing public organizations* (5. Aufl.). New York: Wiley.
- Rainey, H. G., & Chun, Y. H. (2005). Public and private management compared. In E. Ferlie, L. E. Lynn & C. Pollitt (Hrsg.), *The Oxford handbook of public management* (S. 72–102). Oxford: Oxford University Press.
- Ritz, A., & Thom, N. (2000). *Internationale Entwicklungslinien des New Public Managements: Vergleichende Analyse von 11 Ländern* (Arbeitsbericht Nr. 45). Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Ritz, A., Haldemann, T., & Sager, F. (2019). Regieren in der Schweiz – Grundelemente, Herausforderungen und Denkanstöße. In A. Ritz, T. Haldemann & F. Sager (Hrsg.), *Blackbox Exekutive: Regierungslehre in der Schweiz* (o. S.). Zürich: NZZ Libro.
- Rothärmel, F. T. (2017). *Strategic management* (3. Aufl.). New York: McGraw-Hill Education.
- Sayre, W. S. (1958). Premises of public administration: Past and emerging. *Public Administration Review*, 18(2), 102–105.
- Schott, C., & Ritz, A. (2018). The dark sides of public service motivation: A multi-level theoretical framework. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 29–42.
- Thomann, E., Hupe, P., & Sager, F. (2018). Serving many masters: Public accountability in private policy implementation. *Governance*, 31(2), 299–319.
- Van Thiel, S. (2012). Comparing agencies across countries. In K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert & P. Lægreid (Hrsg.), *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries* (S. 18–26). London: Palgrave Macmillan UK.
- Vatter, A. (2016). *Das politische System der Schweiz* (2. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.

Reformen zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen

4

Wie im vorangehenden Kapitel erläutert, sind öffentliche Verwaltungen nicht dem marktlichen Wettbewerb ausgesetzt. Zwar müssen auch sie sich an die veränderten Umweltbedingungen anpassen, doch einen wesentlichen Teil des Veränderungsdrucks gilt es intern aufzubauen. Die externen und internen Ursachen von Verwaltungsreformen stehen im Zentrum der Betrachtungen des ersten Abschnitts von Kap. 4. Anschließend werden grundlegende Ausrichtungen von Verwaltungsreformen der Vergangenheit und Gegenwart dargestellt. Die Leitbilder des Bürokratiemodells, ökonomische Forderungen und der Managerialismus werden der Governance-Entwicklung und einer Vielzahl weiterer Reform-Leitbilder gegenübergestellt. Hierbei zeigt sich keine kohärente Abfolge von Neuerungen, sondern vielmehr ein Nebeneinander unterschiedlichster Reformideen. Im dritten Teil des Kapitels wird auf die Managementreformen und ihren Ursprung in den New Public Management-Reformen fokussiert. Die internationalen Reformpfade werden erläutert und die erzielten Reformergebnisse anhand von Erkenntnissen aus empirischen Studien diskutiert.

Nach dem Studium von Kap. 4 ...

- verstehen Sie, wie und warum Verwaltungsreformen entstehen und welche Kategorien von Reformtreiber unterschieden werden,
- sind Sie in der Lage, die großen Entwicklungslinien der Verwaltungsreformen der vergangenen Jahrzehnte voneinander abzugrenzen
- können Sie mehrere Ausprägungen von Verwaltungsleitbildern unterscheiden,
- verstehen Sie die veränderten Anforderungen an das Verwaltungshandeln je nach Leitbild,
- können Sie die weltweiten Managementreformen in Bezug auf ihre Reformelemente analysieren und
- den Erfolg der Managementreformen beurteilen.

Weiterführende Literatur

- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1, 1–11.
- Jann, W. (2002). Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance? In K. König (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert* (S. 279–304). Baden-Baden: Nomos.
- Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., & Mostafa, A. (2019). New public management reforms in Europe and their effects: Findings from a 20-country top executive survey. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 399–418.
- Lampropoulou, M., & Oikonomou, G. (2018). Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece. *International Review of Administrative Sciences*, 84(1), 101–121.
- Pollitt, C. (2016). Managerialism redux? *Financial Accountability & Management*, 32(4), 429–447.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis* (4. Aufl.). Oxford: Oxford University Press.
- Reiter, R., & Klenk, T. (2018). The manifold meanings of ‚post-new public management‘ – A systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, (Online first May 21, 2018).

4.1 Ursachen von Verwaltungsreformen

Bei der Frage nach den Ursachen von Reformprozessen im öffentlichen Sektor können drei Gruppen von Erklärungsansätzen unterschieden werden (Ladner et al. 2000). Die zwei Kategorien der *Gestaltungs- und Steuerungsansätze* fassen Reformen als Problemlösungsstrategien auf, die immer dort initiiert werden, wo die notwendigen Ressourcen in ausreichendem Maße vorhanden sind.

Krisen- und Systemzusammenbruchansätze gehen von einer grundsätzlichen Reformfeindlichkeit politischer Systeme aus. Daher werden Reformen nur dann lanciert, wenn sich öffentliche Institutionen mit ihren traditionellen Strukturen in einer Krise befinden und die ihr gesetzten politischen Ziele zur Aufgaben- und Leistungserfüllung nicht erreichen können, sodass ihre grundlegende Existenz bedroht ist (Ritz 2003, S. 103). Dabei können in öffentlichen Institutionen die drei Krisenarten Legitimitäts-, Interdependenz- und Leistungskrise identifiziert werden, die sich hinsichtlich der bedrohten Organisationsziele unterscheiden (vgl. Abschn. 4.2.2).

In einer dritten Kategorie werden *situative Ansätze und Opportunitätsansätze* zusammengefasst. Diese Ansätze beinhalten sowohl Krisen- als auch Gestaltungselemente. Es wird davon ausgegangen, dass bestimmte wenig vorhersehbare Ereignisse oder Konstellationen zur Initiierung eines Reformprozesses führen.

Ursachen von Verwaltungsreformen können unterschiedlichster Art sein. Jann (2004) beispielsweise geht auf unterschiedliche Ebenen des politisch-administrativen Systems ein, die zur Entstehung von Bürokratismus führen (vgl. Abschn. 6.2.2). Ursachen von Bürokratisierung und Überregulierung können demnach auf fünf Ebenen (Aufgabenebene, politische und administrative Regulierungsebene, intra- und inter-organisatorische Ebene) verortet werden, die sowohl die politische als auch administrative Ebene umfassen.

Aus einer verhaltensorientierten Perspektive bzw. vor dem Hintergrund der Garbage-Can-Theorie (vgl. Abschn. 5.1) sind die folgenden Erkenntnisse zur Entstehung von Reformen wegleitend (Brunsson und Olsen 1993, S. 6 ff.; Kieser 1996; Brunsson und Sahlin-Andersson 2000):

1. *Reformen generieren Reformen:* Reformkonzepte sind klar, einleuchtend und wirken weniger komplex und diffus als der Organisationsalltag. Darüber hinaus wird nur ein in sich geschlossener Lösungsansatz dargestellt, der im Gegensatz zu den in der Realität vorkommenden Inkonsistenzen und Zielkonflikten steht. Schließlich geben Reformen vor, ziel- und zukunftsbezogene Ordnung in die chaotische Gegenwartssituation zu bringen.
2. *Reformen profitieren von Problemen:* Auch funktionierende Organisationen haben Problemstellen, die bei einer entsprechenden Hervorhebung die Suche nach Lösungsansätzen initiieren können.
3. *Reformen resultieren aus Lösungsansätzen:* Nicht die Probleme alleine lösen Verwaltungsreformen aus. Vielmehr ist das Angebot von Lösungsansätzen notwendig, um Reformprozesse anzuregen. Zahlreiche Angebote stehen nicht nur in der Organisation, sondern auch extern (Beratungen, Universitäten) zur Verfügung und ziehen Reform- und zu Reformierende an.

Diese Reformtreiber stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern können sich auch gegenseitig ergänzen bzw. eine verstärkende Wirkung entfalten. In Bezug auf die Managementreformen des öffentlichen Sektors seit den 1970er-Jahren beobachtet Noordegraf (2015) ein *länderübergreifendes Erklärungsmuster*, das die oben genannten Reformursachen in sich vereint:

- *Der gesellschaftliche Kontext hat sich verändert.* Finanzieller Druck und kritische Bürger generieren neue Herausforderungen und fordern von Staat und Verwaltung, dass Ergebnisse erzielt und optimale Leistung erbracht wird.
- *Staatliche Verwaltungen leisten unterdurchschnittlich.* Die öffentlichen Organisationen sind nicht gut geführt, was sich in einem Mangel an Flexibilität, Effizienz und Effektivität wie auch Verantwortlichkeit äußert.
- *Es existiert eine Lösung für die daraus resultierende Leistungslücke.* Staat und Verwaltung sollen sich am privaten Sektor orientieren, denn dort gibt es effektive Ansätze und Instrumente des Performance Managements inklusive Umsetzungsmodelle für strategischen und organisationalen Wandel, die helfen die Organisationsleistung angesichts externer Herausforderungen zu optimieren.

Dies zeigt exemplarisch auf, dass die ganze „Reform-Geschichte“ des New Public Managements gezielte Elemente des Garbage-Can-Theorieansatzes in sich vereint. Erstens diente das weitaus weniger kohärente Reformkonzept als vielfach präsentiert wie ein in sich geschlossener Lösungsansatz, der hilft, die veränderten Kontextbedingungen in den

Griff zu kriegen. Zweitens wurde das Problem „klar“ erkannt und benannt: Der ganz und gar nicht funktionsuntüchtigen staatlichen Verwaltung wurde ein Leistungsproblem pauschal zugeschrieben, das sicherlich da und dort existierte, gegen das jedoch auch kaum argumentativ hätte vorgegangen werden können. Und drittens war auch der Lösungsansatz der privatwirtschaftlichen Methoden und Instrumente gefunden.

Diese Erkenntnisse zu den Ursachen von Verwaltungsreformen fordern die Führungskräfte auf, darüber nachzudenken, weshalb Reformideen aufkommen und Reformstrategien initiiert werden. Damit kann verhindert werden, dass die einseitige Wahrnehmung von Ursachen zu wenig Erfolg versprechenden Reformentscheidungen führt (Legrenzi et al. 1993). Beispielsweise muss hinterfragt werden, ob die sich vielerorts verbreitenden Qualitätsmanagementkonzepte eine Antwort auf einen entsprechenden Bedarf sind oder ob sie primär aufgrund der verfügbaren Lösungsansätze oder wegen parallel stattfindender Reformen in anderen Verwaltungsstellen initiiert werden. Oft bieten sich je nach Problemsituation unterschiedliche Reformansätze an. Im Folgenden werden verschiedene Ansatzpunkte i. S. von Reform-Leitbildern dargestellt.

4.2 Leitbilder von Verwaltungsreformen

Öffentliche Verwaltungen verändern sich über die Zeit wie jede andere Organisation auch. Im Gegensatz zu Zielen und Strukturen in einzelnen Politikfeldern (z. B. Gesundheitspolitik) stehen diese Veränderungen jedoch nicht im Zentrum des politischen Interesses. Verwaltungen passen sich an, modernisieren sich aufgrund von internen Initiativen oder nehmen Reformen an die Hand, weil die Politik einen entsprechenden Bedarf erkennt. Letzteres kennzeichnet die Reformierung öffentlicher Verwaltungen als Teil einer Verwaltungspolitik (Bogumil und Jann 2009; Jann 2002). Dabei gehört sowohl die Modernisierung von Verwaltungsstrukturen und -prozessen zur Veränderung des Verwaltungshandelns als auch deren Erhaltung zur Verwaltungspolitik. Verwaltungspolitik generiert wie jede andere Politik vor dem Hintergrund entsprechender Bedürfnisse, Planungen und Ressourcen spezifische Outputs wie z. B. neue Kontraktformen zwischen Ministerium und Amt, die unmittelbaren Outcome i. S. zielorientierteren Handelns bei der Zielgruppe Verwaltungsangestellte bewirken und wiederum zu mittelbaren Wirkungen für das damit verbundene gesellschaftliche Umfeld (z. B. tiefere Gebühren) führen sollen. Verwaltungspolitik unterscheidet sich von anderen Politiken jedoch dadurch, dass verwaltungsinterne Interessen direkt mit der Verwaltungspolitik verknüpft sind. Der wichtigste Stakeholder von Verwaltungspolitik ist die Verwaltung selbst, was es ihr selbstverständlich nicht erleichtert, eine unvoreingenommene Rolle im Politikprozess einzunehmen. Gleichzeitig erschwert dies auch die Politikgestaltung von außen, da jede externe verwaltungspolitische Intervention zunächst den wohl primär einmal veränderungsresistenten, nicht vollständig von Eigeninteressen losgelösten Mantel der Verwaltung durchdringen muss und danach auf die möglichst zielkompatible Umsetzung durch die Verwaltung, sprich durch

die Betroffenen selbst, setzen muss. Abgesehen davon, dass Politiker sich nur sehr beschränkt mit verwaltungspolitischen Themen profilieren können, mag dies ein Grund sein, weshalb Verwaltungspolitik nicht dieselbe Bedeutung und Verbreitung im Vergleich zu anderen Politikfeldern zukommt. Nicht selten regt sich sogar innerhalb der Verwaltung Widerstand, wenn Verwaltungspolitik institutionalisiert und in spezifisch zu schaffenden Organisationseinheiten angesiedelt werden soll. Insofern unterliegt Verwaltungspolitik einem ausgeprägten Selbststeuerungsprozess, der durch externe Anstöße aus der Politik, interne Initiativen von der Verwaltung selbst, aber auch von internationalen Reformströmungen, vielfach verbreitet durch die Wissenschaft, mehr oder weniger stark in Gang gehalten wird.

Verwaltungspolitik und -modernisierung fußt somit auf unterschiedlichen Werten, Interessen, Vorstellungen und Strategien der daran beteiligten Akteure. Jann (2002) bezeichnet diese Modernisierungsansätzen zugrunde liegenden „Weltbilder“ als verwaltungspolitische Leitbilder. Es gibt eine Vielfalt von Typologien solcher Staats- und Verwaltungsleitbilder, die insbesondere den Wandel von Staatlichkeit und deren Verwaltungsorganisation über die vergangenen hundert bis zweihundert Jahre reflektieren. Christensen (2003) unterscheidet beispielsweise vier Leitbilder und analysiert dabei die Verwaltungsentwicklung Norwegens:

- *Zentralistische* Staatstradition: starke staatliche Kontrolle und Steuerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt durch Hierarchie bzw. ausgeprägte vertikale und horizontale Integration.
- *Institutionelle* Staatstradition: evolutionäre Entwicklung von Werten und Identitäten durch den Staat als eine sinnstiftende Wertegemeinschaft.
- *Korporatistische-pluralistische* Staatstradition: heterogener Staat aufgrund Vielzahl von staatlichen und nicht-staatlichen Akteure sowie Machtzentren, die konsensual oder kompetitiv Entscheidungen bewirken.
- „*Supermarket State*“: Staat als effizienter und qualitätsorientierter Leistungsbringer für Kunden und Konsumenten.

Für Deutschland haben Bogumil und Jann (2009) die sich an Christensen orientierenden Leitbilder der autonomen, hierarchischen, kooperativen und responsiven Verwaltung unterschieden (vgl. Tab. 4.1). Die *autonome* Verwaltung charakterisiert den paternalistischen Obrigkeitsstaat, dessen neutrale und professionelle Bürokratie sich sowohl um Politikformulierung und -vollzug kümmert und von der feindlichen Umwelt egoistischer Interessensgruppen, Politikern und Bürgern geschützt werden muss. Sie muss das a priori vorhandene Gemeinwohl nur erkennen und umsetzen. Im *hierarchischen* Staatsbild, das den klassischen demokratischen Verfassungsstaat und die weberianische Bürokratie beschreibt, kommt der Politik eine wichtigere Rolle zu. Die Verwaltung wird hier als die verlässliche Bürokratiemaschine beschrieben, die alle demokratischen Funktionen des Verfassungsstaats „sine ira et studio“ unterstützt und den vom Bürger gewählten

Tab. 4.1 Verwaltungsleitbilder

	Autonome Verwaltung	Hierarchische Verwaltung	Responsive Verwaltung	Kooperative Verwaltung
<i>Rolle</i>	Verwirklichung Gemeinwohl	Verwirklichung demokratisch festgesetzter Präferenzen	Befriedigung der Wünsche von Kunden, Klienten und Konsumenten	Konstrukteur und Moderator komplexer Verhandlungssysteme
<i>Staat</i>	Souveräner, autonomer Obrigkeitsstaat	Demokratischer Verfassungsstaat	Dienstleistender und partizipativer Staat	Pluralistischer/korporatistischer Verhandlungsstaat
<i>Normative Prämisse</i>	Gemeinwohl, Wahrheit (moralische, professionelle Werte)	Demokratie (Repräsentation, Legalität, Legitimität)	Dienstleistung (Bürgernähe, Effizienz, Effektivität, Kundenorientierung)	Problemlösung (Konsens, Kompromiss, Interessenberücksichtigung)
<i>Verwaltung im Regierungssystem</i>	Schutz der Verwaltung vor Umwelt (Politiker, Parteien, Verbände, Bürger bedrohen Gemeinwohl)	Verwaltung als verlässliche Maschine (hierarchische Steuerung)	Verwaltung im Wettbewerb (direkter Kontakt mit Kunden und Klienten)	Verwaltung als Partner (Vermittler, Vernetzer)
<i>Bürgerrolle</i>	Untertanen	Wähler	Kunden, Klienten, Konsumenten, Ko-Produzenten	Organisationsmitglieder
<i>Politikformulierung</i>	Neutrale Bürokratie, Experten, Professionen	Wahlen, Parlament, Kabinett	Bürgerbeteiligung, Partizipation	Politik-Netzwerke, Korporatismus
<i>Politikumsetzung</i>	Neutrale Bürokratie, Experten, Professionen	Neutrale Organisationen, Experten, Professionen	Professionelle Organisation, Bürger als Ko-Produzenten	Politische Bürokraten, private Netzwerkpartner

Quelle: i. e. A. an Bogumil und Jann (2009)

Politikern bzw. deren Politiken gegenüber loyal für den Politikvollzug sorgt. Dieses Staatsbild kennzeichnet die klassische Trennung von Politik und Verwaltung i. S. der „Politics-Administration-Dichotomy“. Das *responsive* Staatsbild ist dem Supermarket-State Christensens sehr ähnlich und versteht die Verwaltung als moderne Dienstleistungsorganisation, welche die Kundenbedürfnisse effizient und effektiv befriedigt. Die Verwaltung ist zwar immer noch der Politik als loyale Vollzugsorganisation unterstellt, orientiert sich aber viel stärker an den gesellschaftlichen Bedürfnissen, die an sie direkt herangetragen werden. Es sind nicht die von der autonomen Verwaltung eigens erkannten, von der Politik hierarchisch der Verwaltung klar vorgegebenen, oder die von Netzwerkpartnern kooperativ ausgehandelten Präferenzen, welche die Verwaltung erfüllt. Die Verwaltung reagiert auf den Kunden, ist dem Wettbewerb ausgesetzt, erfüllt ihre Aufgaben aber ebenso in Ko-Produktion mit Bürgern und partizipierenden Konsumenten. Dem steht die *kooperative* Verwaltung gegenüber, welche als Moderator komplexer Verhandlungssysteme zwischen verschiedensten, öffentlichen und privaten Akteuren agiert. Ziel sind situationsadäquate Problemlösungen durch Berücksichtigung und Ausgleich legitimer Interessen der weitgehend selbst-regulierenden Subsysteme und Akteure. Während die Politikformulierung in den Politiknetzwerken zwischen politischen Organisationen, Wirtschaft, Verbänden, Interessengruppen und Wissenschaft ausgehandelt wird, kommt der Verwaltung nebst der Moderation dieser Netzwerke weiterhin die professionelle Politikumsetzung zu, jedoch nicht aus einer Position staatlicher Hoheit gegenüber der Gesellschaft, sondern als gleichwertiger Akteur mit großem Handlungs- und Verhandlungsspielraum.

Diese Leitbilder sind nicht vollständig losgelöst von den in Abschn. 3.2 dargestellten Staatstraditionen respektive historischen Entwicklungen bestimmter Länder oder Regionen zu betrachten. Beispielsweise hat die hierarchische Verwaltung eine starke Verwandtschaft zum Modell des Rechtsstaats oder die kooperative Verwaltung findet besondere Verbreitung in den skandinavischen Ländern (Painter und Peters 2010; Peters 2000). Im Folgenden wird auf drei Leitbilder der Verwaltungsmodernisierung vertieft eingegangen, die sich an den vorgenannten orientieren und eine verbreitete Kategorisierung abbilden (Jann 2002; Lampropoulou und Oikonomou 2018). Erstens auf das Leitbild des bürokratischen und auch mechanistischen Reformansatzes, das die oben genannte hierarchische Verwaltung kennzeichnet. Zweitens wird das Leitbild des Managerialismus beschrieben, das sowohl Aspekte des hierarchischen als auch responsive Staats in sich vereint. Hierbei werden auch jene ökonomischen Theorien vertieft, welche wichtiger Unterbau der New Public Management Reformen waren und die Reformentwicklungen beeinflusst haben. Anschließend wird das dritte Leitbild des Governance-Ansatzes dargestellt, das maßgeblich der kooperativen Verwaltung entspricht. Verschiedene weitere Staats- und Verwaltungsleitbilder wurden entwickelt, die Übergangsformen oder Mischungen der drei Hauptansätze charakterisieren. Auf diese sogenannten hybriden Modelle und die aktuellen Entwicklungen wird abschließend eingegangen.

4.2.1 Bürokratie

Einer, der die Unterscheidung zwischen staatlicher Verwaltung und privatem Betrieb bereits am Anfang des 20. Jahrhunderts als „irrig Vorstellung“ bezeichnete, war *Max Weber*. „Beide sind vielmehr im Grundwesen ganz gleichartig. Ein ‚Betrieb‘ ist der moderne Staat, gesellschaftswissenschaftlich angesehen, ebenso wie eine Fabrik: das ist gerade das ihm historisch Spezifische“ (Weber 1976, S. 825). Weber gab mit seinem Idealtypus der bürokratischen Verwaltung eine Antwort auf die Gesellschaftssituation jener Zeit, die gekennzeichnet war durch einen wachsenden Verwaltungsapparat. Seine Leitidee zur Entwicklung des Bürokratiemodells war der damals neben Institutionen ebenfalls das gesellschaftliche Weltbild und den praktischen Lebensalltag stark prägende Rationalismus. Weber entwickelte drei Idealtypen der Herrschaft mit unterschiedlicher Legitimationslage und Rationalität (Weber 1976, 122 ff.). Die charismatische Herrschaft beruhte auf einer Führungsperson, deren Legitimität sich auf die Heiligkeit, Heldenkraft oder Vorbildlichkeit der Person stützte. Die traditionale Herrschaft basierte auf der traditionellen Ordnung und entsprechenden Regeln. Ähnlich wie bei der charismatischen Herrschaft waren Führungspersonen nicht an rationale Verordnungen gebunden, sondern folgten den Werten der Vergangenheit. Der dritte Idealtyp der Herrschaft war laut Weber die legale Herrschaft, die auf gesetztem, formalem Recht fußte und ihre Legitimität durch ihre rationale Ordnung erhielt. Kennzeichnend für diesen Herrschaftstyp waren die Sachlichkeit, Unpersönlichkeit und Berechenbarkeit. Als reinste Form der legalen Herrschaft sah Max Weber die Bürokratie an. „Die Bürokratie ist rationalen Charakters: Regel, Zweck, Mittel, ‚sachliche‘ Unpersönlichkeit prägen ihre Gebaren“ (Weber 1976, S. 578). Die bürokratische Verwaltung wird somit nach rational gesetztem Recht und rational erdachten Reglementen bestimmt. Die spezifische Funktionsweise dieser Bürokratie, welche sich vollständig erst im „modernen“ Staat und im weit entwickelten Kapitalismus entfaltet, besitzt folgende Merkmale (Weber 1976):

- Prinzip der regelgebundenen Amtsführung
- Klare Kompetenzabgrenzung und Arbeitsverteilung
- Prinzip der Amtshierarchie und des Instanzenzuges (feste Über- und Unterordnung der Behörden)
- Prinzip der Aktenmäßigkeit
- Trennung der Beamten von sachlichen Verwaltungs- und Beschaffungsmitteln
- Trennung von Amt und Person
- Eingehende Fachschulung für spezialisierte Amtstätigkeiten
- Gewährleistung der Pflichtenerfüllung durch Anstellung von Personen mit geregelter Qualifikation
- Vollamtliche Erledigung der Geschäfte durch die Beamten

Die Macht in einem solchen „modernen“ Staat liegt nach Weber nicht bei den Parlamentariern, sondern in den Händen des *Beamtentums*, das die Ausübung der Verwaltungstätigkeit

übernimmt. Diese Prinzipien des bürokratischen Systems haben für den Beamten verschiedene Konsequenzen. Durch die fachliche Ausbildung und die Übernahme der Amtstreuepflicht üben sie das Amt als „Beruf“ aus. Beamte werden von einer übergeordneten Instanz ernannt, wodurch eine getreue Arbeitsausführung im Vergleich zu einem von den „Beherrschten“ gewählten Beamten sichergestellt werden soll, und nehmen gegenüber den „Beherrschten“ eine gehobene soziale Stellung ein. Die lebenslange Anstellung garantiert die rein sachliche, von persönlichen Motiven losgelöste Erfüllung der Amtspflicht. Beamte beziehen ein regelmäßiges festes Gehalt, das nicht dem Leistungsprinzip, sondern standesgemäß der Funktion, dem Rang und der Dauer der Dienstzeit entspricht. Schließlich streben sie nach einem „mechanisch fixierten“ Aufstieg in der hierarchischen Ordnung der Behörden (Beamtenlaufbahn).

Die Eigenheiten dieses Bürokratiemodells sind bis heute in den meisten öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, vor allem im Rechtsstaat des deutschsprachigen Europas, beobachtbar. Besonders große Gebilde neigen zu bürokratischen Strukturen und Abläufen, da vielerorts kaum andere Organisationsprinzipien bekannt und bewährt sind, die eine vergleichbare Planung, Umsetzung und Kontrolle der Aufgabenerfüllung gewährleisten. Weber machte bereits um die Wende zwischen dem 19. und 20. Jahrhundert dieselbe Beobachtung: „Nur wenig modifiziert vollzieht sich der Vormarsch des Bürokratismus in der Gemeindeverwaltung. Je größer die Gemeinde ist oder je mehr sie durch technisch und ökonomisch bedingte Zweckverbandbildungen aller Art unvermeidlich ihrer organischen lokalen Bodenständigkeit entkleidet wird, desto mehr“ (Weber 1976, S. 825).

Beobachtungen über eine zunehmend bürokratische Aufgabenerfüllung machte auch Cyril Northcote *Parkinson*, der in seinem Gesetz auf satirische Weise darlegte, dass der bürokratische Aufwand einer Organisation unabhängig davon wächst, ob die zu erledigenden Aufgaben zunehmen, abnehmen oder vollständig verschwinden. Dies liegt laut Parkinson zum einen daran, dass jeder Beamte und Angestellte die Zahl seiner Untergebenen, nicht jedoch die Zahl seiner Rivalen, vergrößern möchte. Zum anderen schaffen sich laut Parkinson Beamte und Angestellte gegenseitig Arbeit (Parkinson 1966, S. 12 ff.). Danach dehnt sich die Arbeit entsprechend der für ihre Erledigung zur Verfügung stehenden Zeit aus. Aufgrund mangelnder Ergebnisorientierung und Wettbewerbsdrucks ist insbesondere die öffentliche Verwaltung davon betroffen.

Aber auch die Privatwirtschaft kennt bis heute ähnliche Prinzipien. Etwa zur gleichen Zeit wie Weber entwickelte Frederick Winslow *Taylor* das Organisationsmodell des „*Scientific Management*“ für die mit der Verwaltungssituation teilweise vergleichbaren Probleme der industriellen Massenfertigung (Taylor 1913). Die Ausprägungen des mechanistischen Scientific Managements waren formal betrachtet denen des Bürokratie-Modells sehr ähnlich. Taylor ging von einer grundsätzlichen Übereinstimmung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen aus: „Das Hauptaugenmerk einer Verwaltung sollte darauf gerichtet sein, gleichzeitig die größte Prosperität des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers herbeizuführen und so beide Interessen zu vereinen.“ (Taylor 1913, S. 7). Das Ziel bestand in der Gestaltung einer Arbeitsorganisation, die eine Produktivitätserhöhung erlaubte und

zu höheren Löhnen führte. Die von ihm durchgeführten Zeitstudien führten letztendlich zu den folgenden Grundsätzen einer „wissenschaftlichen Betriebsführung“:

- Trennung von Hand- und Kopfarbeit
- Festes Arbeitspensum und Bonus bei erreichter Tagesleistung
- Auslese und Anpassung der Arbeiter
- Herrschaft von Experten und Versöhnung zwischen Arbeitern und Management

Sowohl Webers Bürokratiemodell als auch Taylors Scientific Management waren keine vollständig neuen theoretischen Konstrukte. Beide versuchten, die zu jener Zeit beobachtbaren gesellschaftlichen Zustände in der Arbeitswelt weiterzuentwickeln und zu optimieren, wobei der Ansatz Taylors eine stark eingeeengte Sichtweise hinsichtlich der Erhöhung der individuellen Arbeitsleistung im industriellen Kontext verfolgt. Weber wollte mit seinem *Idealtypus der Bürokratie* keine Handlungsempfehlungen an die Verwaltungspraktiker geben, sondern versuchte, mit dem Bürokratiemodell die rationale Ausübung legaler Herrschaft zu erklären (Budäus 1998, S. 1 ff.). Beide Ansätze dienten letztlich dem Versuch, große Institutionen in der Verwaltung und im privatwirtschaftlichen Bereich effizienter zu steuern.

Die Folgen waren Organisationskonzepte mit starker Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit und Kontrollierbarkeit, welche bis heute im öffentlichen und privaten Sektor existieren und besonders die staatlichen Verwaltungen prägen. Während die aufkommende Bürokratie einer Modernisierungsreform der feudalistischen Herrschaftsformen im 19. Jahrhundert darstelle, ist sie bis heute ein recht erfolgreicher Führungsansatz, dessen Elemente im demokratischen Rechtsstaat mit seinen Hoheits- und Ordnungsaufgaben immer noch verbreitet ist. Gleichzeitig ist die mit dem Bürokratieansatz einhergehende *Trennung von Politik und Verwaltung*, die sich auch in der „Politics-Administration Dichotomy“ der angelsächsischen Public Administration findet, aus heutiger Sicht kaum mehr haltbar. Verwaltung vollzieht und verfolgt nicht einfach nur ihr von außen durch die Politik vorgegebene Aufgaben, Programme und Ziele. Die Verwaltung ist gerade dadurch, dass sie für den Politikvollzug verantwortlich ist und darin vielfältigen Handlungs- und Entscheidungsspielraum besitzt, Teil des politischen Prozesses (Ellwein 1994; Lipsky 1980; Sabatier und Mazmanian 1980).

Wie sich bereits Webers Überlegungen am gesellschaftspolitischen Hintergrund Ende des 19. Jahrhunderts orientierten, so ist auch heute eine Reflexion der gewachsenen Verwaltungssysteme mit Blick auf die gesellschaftlichen Veränderungen vorzunehmen. Auch wenn sich nicht jede öffentliche Institution den Idealen des Bürokratiemodells explizit verschrieben hat und kaum nur aus „Bürokraten“ besteht, so überwiegen immer mehr die *Defizite* der gemäß den Weberschen Überlegungen gewachsenen Verwaltungsstrukturen (Hill 1997; kritisch dazu Pollitt 2000). Die Verwaltung sieht sich demnach neuen Anforderungen gegenüber, die sich vor Ende des Zweiten Weltkriegs in dieser Form noch nicht in gleichem Ausmaß stellten. Tab. 4.2 fasst die großen Linien der veränderten Anforderungen, die heute im Vergleich zu früher an die Verwaltung gestellt werden, zusammen (Hill 1997).

Tab. 4.2 Veränderte Anforderungen an den öffentlichen Sektor

„Früher“	„Heute“
Überschaubare Sachverhalte und Problembereiche	Unübersichtlichkeit und Komplexität
Relativ konstante Verhältnisse	Dynamischer Wandel
Klare Wirkungszusammenhänge	Vernetzung und Multikausalität
Rechtsstrukturen nach dem Trennungsprinzip	Kombinationen und Alternativen
Eindeutige gesellschaftliche Zielgruppen	Schnelllebige Zielgruppen, „Sowohl-als-auch-Gesellschaft“
Politische Berechenbarkeit	Nichtwähler, Wechselwähler
Obrigkeitsglaube, Autorität	Wertewandel, -gleichgültigkeit
Soziokulturelle Stabilität	Demographische Veränderungen

Diese Tendenzen zu vermehrter Pluralisierung, Individualisierung, Mobilität und Flexibilität beeinflussen sowohl die Mitarbeitenden als auch die Leistungsempfänger des öffentlichen Sektors. Die *neuen Werte* stoßen zunehmend auf erstarrte Verwaltungsstrukturen und -kulturen. Diese Bürokratiekritik richtet sich auf die entstandenen Pathologien vor dem Hintergrund des idealtypischen Ausgangsmodells von Weber, dessen erster Kritiker er selbst war: „Wie ist es angesichts dieser Übermacht der Tendenz zur Bürokratisierung überhaupt noch möglich, irgendwelche Reste einer in irgendeinem Sinn ‚individualistischen‘ Bewegungsfreiheit zu retten?“ (Weber 1966, S. 49). Zusammenfassend lässt sich festhalten:

- Die bürokratische Organisation gewährleistet unter bestimmten konstanten Bedingungen (z. B. konstante Umwelt) eine effiziente Aufgabenerfüllung, behindert aber den Wandel einer Institution.

4.2.2 Managerialismus und ökonomische Forderungen

Es lassen sich bereits in der Mitte des letzten Jahrhunderts erste Managementansätze erkennen, die staatlichen Verwaltungen mittels Leistungs- und Wirkungsorientierung zu erneuern, die in den folgenden Jahrzehnten durch unterschiedliche Planungs- und Führungssysteme zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung ergänzt wurden. Von 1960 bis Ende der 1970er-Jahre herrschte die Hochkonjunktur der rationalen und hierarchischen Planungsmethoden, die auf der Grundannahme basierten, dass Wissenschaft und Expertise für Fortschritt sorgen (Linder 2006; Pollitt und Bouckaert 2017). Es kamen sowohl im angelsächsischen als auch europäischen Raum neue Systeme und Planungsinstrumente wie „Planning Programming Budgeting System“, „Zero Based Budgeting“, Gemeinkosten-Wertanalyse, „Management by Objectives“ oder das Harzburger Modell auf (Schedler 1996, S. 2 ff.).

Diese Entwicklungen gewannen zunehmend an Dynamik und eine Offenheit für pragmatische Managementreformen angelsächsischer Herkunft wurde ab den 1980er-Jahren

auch in Europa offensichtlich (Abschn. 4.3). Denn die oben beschriebenen Entwicklungen und geänderten Anforderungen förderten die Kritiker des traditionellen Verwaltungsstaats und forderten nach neuen Steuerungsformen für den Verwaltungsstaat, der im Rahmen seiner bürokratischen Entwicklung den höchsten Entwicklungsstand moderner Staatsformen erreicht zu haben glaubte. Diese Staatsform litt aber angesichts der beschriebenen Umweltveränderungen zunehmend an folgenden *Krisenerscheinungen* (Coombes 1998, S. 20 ff.; Willke 2000; Albrow 2001, S. 183 ff.):

- *Legitimitätskrise:*
Die Möglichkeiten des Verwaltungsstaats reichen nicht mehr aus, um die anstehenden Probleme der Marktwirtschaft selbstständig lösen zu können. Die für den Verwaltungsstaat notwendige Legitimationsgrundlage rationaler und legaler Autorität wird durch dieses Steuerungsdefizit in Frage gestellt.
- *Interdependenzkrise:*
Der europäische Nationalstaat steht aufgrund der grenzüberschreitenden Entwicklungen von Technologie, Wirtschaft und Gesellschaft immer mehr in sehr komplexen, gegenseitigen Abhängigkeiten zu anderen Staaten. Die daraus entstandene Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union weist auf die geänderten staatlichen Kooperationserfordernisse sowohl aus politischer als auch wirtschaftlicher Perspektive hin.
- *Leistungskrise:*
In Zusammenhang mit dem Steuerungsdefizit, das die Legitimationsbasis des Nationalstaats hinterfragt, resultiert die Leistungskrise aus einer Überbeanspruchung und einem falschen Einsatz des staatlichen Leistungsapparats. Insbesondere die Herstellung und Bereitstellung von Leistungen und Gütern, die privatwirtschaftlich effizienter produziert werden könnten, sind eine Ursache dieser Leistungskrise.

Der Ansatz eines neu entstehenden Verwaltungsmanagements basierte auf der Annahme, dass solche Krisen aufgrund von Anpassungsschwierigkeiten im politisch-administrativen System zustande kommen, was als *Flexibilitätskrise* des Gesamtsystems bezeichnet werden kann. Die Managementreformen charakterisiert nicht nur einen innovativen Ansatz, der sich auf technische Verfahrensverbesserungen im bisherigen System abstützt, sondern eine neue Strategie zur Führung des politisch-administrativen Systems angesichts der neuen Anforderungen. Die *Legitimitätskrise* stellt immer höhere Anforderungen an die politische Konsensbildung im Spannungsfeld wirtschaftlicher und sozialer Fragestellungen, führt dadurch zu erhöhter Professionalisierung in Politik und Verwaltung und verlangt eine stärkere Aufgabentrennung von Politik und Administration. Diesbezüglich bleibt der Managementansatz den Forderungen der Bürokratie ähnlich, sieht mit der Aufgabentrennung jedoch eine stärkere Verantwortung für Politik und Verwaltungsspitze in der strategiegeleiteten Zielbildung verbunden. Die *Interdependenzkrise* leitet zwei unterschiedliche Entwicklungen terri-

torialer Politiken ein: zum einen die zunehmende Bedeutung von supranationalen Organisationen, zum anderen einen neuen Regionalismus mit eigener lokaler Verantwortung für die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Beide Entwicklungen aufeinander abzustimmen, führt zu erhöhter Komplexität und zu verstärkter Bürokratie, wenn die bisherigen Führungsmuster auf diese neue Situation übertragen werden. Daraus folgt aber auch ein erhöhter Zentralisationsgrad, da übergeordnete Behörden dazu neigen, ihrem eigenen Verwaltungsapparat die Verantwortung für die Problemlösung zu übertragen. Damit schwächen sie die Handlungsmöglichkeiten subsidiärer Institutionen. In diesem Zusammenhang wird oft unter dem Deckmantel von Dezentralisation und Regionalisierung eine zentrale Koordinations- und Kontrollpolitik gefördert. Effektives Management ist ein Lösungsansatz zur Schaffung der für die Dezentralisierungstendenzen notwendigen Handlungsspielräume (Coombes 1998, S. 23 ff.). Die *Leistungskrise* führt zu einer Förderung unterschiedlicher Organisationsformen zur Erbringung staatlicher Leistungen. Die unterdurchschnittliche Leistungsqualität und -effizienz fordert Reformen, die dem Leistungs- und Wettbewerbsprimat folgen. Der im Managerialismus entstandene Handlungsspielraum für die Führungsebene soll entsprechende Reformen der Binnenmodernisierung (z. B. neues Rechnungswesen, neue Personalpolitik) und der Organisations- und Aufgabenerfüllungsstrukturen (z. B. Outsourcing, Contracting Out, Privatisierung) initiieren.

Der Perspektivenwechsel von der klassischen Verwaltungsführung zu einem Verwaltungsmanagement bedeutet jedoch nicht nur die Einführung einer Reihe effizienzsteigernder Führungstechniken zur Abwendung staatlicher Krisen. Ziel des Managerialismus ist ein wirkungsvolles öffentliches Management, das die vollständige Verantwortungsübernahme für den Erfolg oder Misserfolg staatlicher Verwaltungsleistungen bedeutet. Verwaltungsmanagement bedeutet demnach nicht anonymisierter Aufgabenvollzug, sondern eigenverantwortliche und optimale Leistungserbringung. Auf dieser allgemein-generellen Ebene unterscheidet sich also staatliches Management nicht stark von privatwirtschaftlichem Management. Eine solche Verwaltungsführung greift die vorher beschriebenen Defizite des Verwaltungsstaats auf, um einen *ziel- und erfolgsorientierteren Einsatz staatlicher Ressourcen* zu erreichen. Nur so kann langfristig das notwendige Gleichgewicht zwischen der politisch-rechtlichen Staatsautorität und der sich wandelnden marktwirtschaftlichen Gesellschaft erhalten werden.

Das Anfang der 1990er-Jahre erstmals erwähnte *New Public Management (NPM)* griff rechtzeitig das Bedürfnis im öffentlichen Sektor auf, die im alten Verwaltungsverständnis entstandenen Lücken auszufüllen (Hood 1991). Dabei handelt es sich aus betriebswirtschaftlicher Sicht um eine reformorientierte Führungslehre für den öffentlichen Sektor.

- NPM ist aber kein Heilmittel und vor allem keine Schnelllösung für alle über Jahrzehnte im politisch-administrativen System entstandenen Missstände. NPM kann ein Mittel sein, um zu einer besseren Verwaltungsführung zu gelangen. Als für alle Bereiche undifferenziert geltender Grundsatz ist es jedoch zum Scheitern verurteilt.

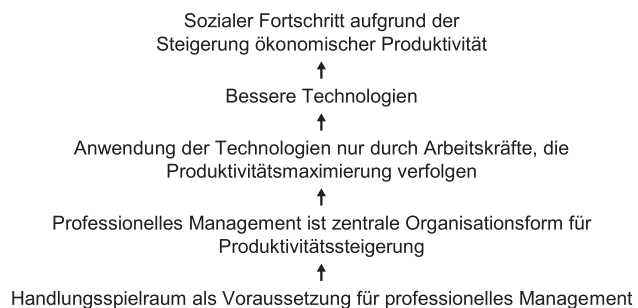
Die Reformbewegung des NPM wurde in den 1990er-Jahren zunächst sehr stark von unterschiedlichen Managementmoden geprägt. Moderne *Managementkonzepte aus der Privatwirtschaft* (z. B. Lean Production, Business Process Reengineering, Total Quality Management) wurden teilweise modifiziert auf den öffentlichen Sektor übertragen mit dem Ziel, eine verbesserte Steuerung der öffentlichen Verwaltung zu erreichen und dem Staats- bzw. Bürokratieversagen entgegenzuwirken (Jann 2002). Der Unterschied liegt darin, dass der private Sektor im Gegensatz zum öffentlichen einer dauernden Bewegung durch Märkte ausgesetzt ist und laufend Adaptionsprozesse durchführen muss. Diese zugleich Anreiz- und Kontrollfunktion ausübende Kraft wird bei der staatlichen Tätigkeit kaum durch die „öffentliche Meinung“ oder die Gefahr der Abwahl für Politiker ersetzt (Picot und Wolff 1995). Das typische Merkmal rationaler Verwaltung wurde also durch ein Effizienz- oder auch Flexibilitäts-Paradigma erweitert und teilweise abgelöst. Das verwaltpolitische Leitbild, das hinter dieser Reformbewegung stand, kann mit den Begriffen des schlanken, effizienten oder auch responsiven Staats zusammengefasst werden. Das traditionelle Regelsystem wurde folglich entbürokratisiert und veränderte sich von der Zentralisierung zur Dezentralisierung, von der Formalisierung zur Erfolgsorientierung, von der Spezialisierung zur Generalisierung und von der Innenperspektive zur Kundenorientierung (Jann 2002).

Die starke Bedeutungszunahme der Managementfunktion in der Verwaltung in Zusammenhang mit dem New Public Management führte aber auch zu erheblicher Kritik an betriebswirtschaftlichen Konzeptionen, die zum Teil vorbehaltlos in das Verwaltungssystem übertragen wurden. Eine solche kritiklose Übernahme ist zu hinterfragen, darf jedoch nicht zur gänzlichen Verurteilung von Managementansätzen führen, deren Beitrag zur Motivations-, Effizienz- und Effektivitätssteigerung eine lange Tradition aufweist. In der Literatur reichen die Ursprünge der ersten *Managementleitfäden* bis ins Alte Ägypten zurück und finden in Adam Smith, Henri Fayol, Frederick Taylor, Peter Drucker sowie in populären Autoren wie Tom Peters und Robert Waterman ihre Fortsetzung bis heute (Kieser und Ebers 2014). Große Bedeutung kam dabei der Administrationstheorie von Henri Fayol zu. Dieser entwarf einen ersten systematischen Bezugsrahmen für die Managementlehre, indem er Management als eine Kombination unterschiedlicher Teilfunktionen charakterisierte (Steinmann et al. 2013). Vorausschau und Planung, Organisation, Leitung bzw. Anweisung, Koordination sowie Kontrolle bildeten laut Fayol die unterschiedlichen Teilschritte des Managementprozesses, die im Allgemeinen nicht nur inhaltlich, sondern auch zeitlich aufeinander folgten (Wolf 2005). Darüber hinaus definierte Fayol 14 Managementprinzipien, die den Führungskräften als Leitfaden bei der Ausübung ihrer Managementaufgabe dienen sollten (Fayol 1929). Aufbauend auf Fayols Arbeit stellten einige Jahre später Gulick/Urwick eine siebenteilige Systematik zur Charakterisierung des Managementbegriffs vor, die unter dem Namen des „*POSDCoRB*“ bekannt wurde: Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting und Budgeting bilden eine funktionale Zusammenstellung der Tätigkeiten eines Managers, die bis heute in teilweise modifizierter Form die Managementliteratur prägt (Staehle et al. 2014).

- ,It is managers and management that make institutions perform. Performing, responsible management is the alternative to tyranny and our only protection against it...For management is the organ, the life-giving, acting, dynamic organ of the institution it manages'. (Peter F. Drucker 1974, S. X)

Pollitt begründete schließlich den als eine Grundlage der New Public-Management-Bewegung herangezogenen Managerialismus (Pollitt 1990). Der Managerialismus stellt keine in sich stimmige Theorie dar. Er kommt vielmehr einer Ideologie nahe, welche besseres Management über alles stellt und ihm die entscheidende Gestaltungskraft zuschreibt. Managerialismus kennzeichnet die Anwendung von Glaubenssätzen und Praktiken, sogenannte Managementprinzipien, auf spezifische Probleme. Ganze Managementleitfäden entstehen durch die Identifikation bewährter Praktiken, welche in Regeln gefasst werden, damit sie von anderen ebenfalls erfolgreich angewandt werden können (Kieser und Ebers 2014). Zur Erreichung sozialen Fortschritts und damit zur effektiven Lösung ökonomischer und sozialer Probleme ist ausreichender Handlungsspielraum die grundsätzliche Voraussetzung. *Handlungsspielraum* ermöglicht in einer Institution die Ausübung von professionellem Management, das als zentrale Organisationsform für die Erreichung von Produktivitätszuwachs gilt. Die Produktivitätssteigerung erfolgt ihrerseits aufgrund der Anwendung von Technologien durch Arbeitskräfte, welche die Produktivität zu maximieren versuchen. Es kommt aufgrund der Überlegungen des Managerialismus zu einer Verbesserung der Technologien und letztlich zum sozialen Fortschritt (vgl. Abb. 4.1). Im öffentlichen Sektor verhilft Managerialismus dadurch zu besseren Ergebnissen mit weniger Ressourceneinsatz und verdeutlicht das Effizienzparadigma, während er im Markt für Wettbewerbsfähigkeit von Firmen steht. Management ist für die Übersetzung von politischen Vorgaben in messbare Leistungen und Wirkungen verantwortlich. Zusätzlich treibt der Managerialismus die Innovationskraft einer Organisation an. Durch die professionellen Fähigkeiten der Manager und Managerinnen fokussiert eine Organisation auf die wichtigsten Ziele. Letzteres ist das entscheidende Merkmal des Managerialismus. Es sind nicht Politiker, Bürger, Beamte oder Fachkräfte, sondern die leitungsverantwortlichen Manager und Managerinnen, welche für das Fortkommen der öffentlichen Organisation sorgen. New Public Management ist vor diesem Hintergrund nicht gleich Managerialismus, aber die wohl bekannteste Ausprägung davon im öffentlichen Sektor (Pollitt 2016).

Abb. 4.1 Erklärung sozialen Fortschritts durch den Managerialismus



Diese Gedankenfolge des Managerialismus führt zu einer *Dekonzentration der Macht*, die durch Dezentralisation, Deregulation und Delegation in der Verwaltung erreicht werden kann. Weitere Folgen davon sind die Entwicklung eines leistungsfähigen Rechnungswesens, die Einführung von Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Leistungsmessungen, neue Führungsstile, leistungsorientierte Entlohnungssysteme und die Personalentwicklung.

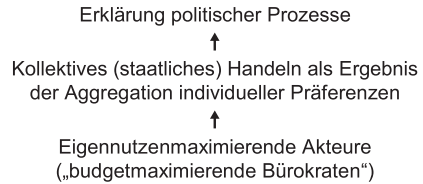
Public Choice und die Rolle der Bürokratie

In der Literatur herrscht recht große Übereinstimmung darüber, dass die New Public Management Reformen keinen eigenständigen theoretischen Unterbau besitzen, sondern auf mehreren theoretischen Ansätzen basieren (Aucoin 1990, S. 235 ff.; Reichard 1992, S. 843 ff.; Grüning 2000; Ritz 2003). Neben dem Einfluss des Managerialismus und seiner aus der Privatwirtschaft stammenden Konzepte, waren die Reformen auch stark vor dem Hintergrund ökonomischer Theorien und Forderungen entstanden.

Die *Public-Choice-Theorie* kann ebenso wie die verschiedenen Ansätze der nachfolgend erläuterten Neuen Institutionenökonomie unter dem Begriff der Modernen Institutionenökonomie subsumiert werden (Grüning 2000, S. 196). Die Public-Choice-Theorie hat ihren Ursprung in den Politik- und Finanzwissenschaften und wurde auch von wohlfahrtsökonomischen Strömungen geprägt (Braun 1999, S. 55). Obwohl grundlegende Theoriebausteine der Public-Choice-Theorie bis zu Adam Smith und seinem 1776 veröffentlichten Werk „Wealth of Nations“ zurückreichen, wurden die Implikationen, welche die ökonomische Theorie auch für den öffentlichen Sektor hat, erst in den 1960er-Jahren durch James Buchanan und Gordon Tullock aufgezeigt. Public Choice kennzeichnet die Anwendung der ökonomischen Theorie (insbesondere der neoklassischen Wirtschaftstheorie) im Rahmen der Politikwissenschaften respektiv die ökonomische Analyse von nicht-marktorientiertem Entscheidungsverhalten (Ott und Winkel 1985, S. 38). Im Zentrum der Analyse steht das *Staatsversagen*, das unter der grundlegenden Annahme des methodologischen Individualismus untersucht wird. Menschliches Verhalten ist demnach aus dem Blickwinkel der Public-Choice-Theorie rational und nutzenmaximierend (Mueller 2003, S. 1).

Die Public-Choice-Theorie gliedert sich in verschiedene inhaltliche Stränge (Braun 1999, S. 137 f.). Zum einen steht die Beziehung zwischen rationalen Wählern und politischen Parteien und damit der Prozess der politischen Willensbildung im Mittelpunkt des Interesses, zum anderen wird der Prozess der Umsetzung politischer Entscheidungen durch die Betrachtung von Politikern und deren Berücksichtigung von Interessensgruppen thematisiert. Ein dritter Strang der Public-Choice-Theorie widmet sich dem Verhältnis zwischen sogenannten „Ämtern“ und ihren Mitarbeitern sowie Politikern. Im Mittelpunkt dieses Forschungsschwerpunkts steht die Frage, mittels welcher Rationalität das bürokratische Handeln gesteuert wird (Braun 1999, S. 138). Ausgehend von der *Grundannahme des methodologischen Individualismus* und den daraus folgenden Rationalitätsregeln widersprechen Vertreter der Public-Choice-Theorie Max Webers Bürokratiethese, nach welcher der rational-legale Herrschaftstyp die höchste Form des Verwaltungshandelns dar-

Abb. 4.2 Erklärung politischer Prozesse durch die Public-Choice-Theorie



stellt. Sie gehen im Gegensatz zu Weber davon aus, dass Verwaltungsangestellte ihre Aufgaben nicht in bedingungsloser Loyalität erledigen, sondern durch Eigeninteresse motiviert werden und versuchen, bei ihren Handlungen ihren eigenen Nutzen zu maximieren.

Als Konsequenz ist das Entscheidungsverhalten von Politikern das Ergebnis der Summe aller individuellen Präferenzen der Exekutivkräfte und Beamten. Abb. 4.2 zeigt schematisch, wie politische Entscheidungsprozesse aus dieser Sicht begründet werden.

Die beiden zentralen Vertreter dieser Richtung sind Niskanen und Downs. Laut Niskanen handeln Beamte aus unterschiedlichen Motivgründen, die jedoch immer auf Eigeninteresse basieren (Niskanen 1974, S. 208 f.). Ihre Interessen können sie am besten durch Budgetmaximierung verwirklichen, sodass sich Administratoren letztlich als *eigennutzen-* bzw. *budgetmaximierende Bürokraten* verhalten. Die Politik ist sehr eingeschränkt hinsichtlich der Kontrollmöglichkeiten dieses Verhaltens, da die Berechnungsgrundlage für die Leistungen der Ämter intransparent bleibt, die Ämter ein funktionales Monopol besitzen und die Politiker sich häufig selbst nicht einstimmig verhalten.

Um das dadurch gefährdete Primat der Politik wieder herzustellen, ist einerseits *mehr Wettbewerb* zwischen den Behörden notwendig, damit die monopolistische Position der Bürokratie eingedämmt werden kann, sowie andererseits eine leistungsgerechte Entlohnung der Beamten, wobei möglichst effizientes (budgetminimierendes) Verhalten honoriert werden sollte (Niskanen 1974, S. 221 f.).

Die Auswirkungen dieser theoretischen Überlegungen zeigen sich im Rahmen der Strukturreform von Public Management: *Trennung der Produzenten- und der Gewährleistungsrolle* sowie Einführung von marktwirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten und mehr Wettbewerb (Budäus und Grüning 1998, S. 7). Die Ansätze des Personalmanagements im Public Management (Leistungs- und Zielvereinbarung, Mitarbeiterbeurteilung, neue Führungsstile, leistungsorientierte Entlohnungssysteme usw.) gründen auch in den Annahmen der Public-Choice-Theorie über das nutzenmaximierende Individuum (Budäus und Grüning 1998, S. 7).

Während Niskanen vor allem die Beziehung zwischen bürokratischen Ämtern und politischen Entscheidungsträgern beleuchtete, widmete sich *Anthony Downs* der internen Handlungsdynamik von Ämtern (Braun 1999, S. 138 f.). Ähnlich wie Niskanen geht auch Downs von Bürokraten mit egoistischen Motiven aus, welche die *fünf Idealtypen von Verwaltungsbeamten* bestimmen: Aufsteiger, Bewahrer, Eiferer, Anwälte und Staatsdiener handeln aus unterschiedlichen Motivlagen und prägen wesentlich das Handeln von bürokratischen Organisationen (Downs 1974, S. 202). Downs identifiziert einen Lebenszyklus von Ämtern, der von dem maßgeblich vorherrschenden Idealtyp an Verwaltungsbeamten

festgelegt wird. Neue Ämter entstehen durch Eiferer und Aufsteiger, verlieren aber im Laufe der Zeit an Wachstumsdynamik, zeigen ein zunehmend konservatives Verhalten und verzeichnen einen steigenden Anteil an Bewahrern. Aus dieser Logik heraus folgert Downs, dass nicht alle Ämter das Ziel der Budgetmaximierung verfolgen, sondern dass dies vom Alter des Amtes und dem vorherrschenden Beamtentypus abhängt.

Weiterhin erklärt Downs, dass Bürokratien durch die hierarchische Koordination, ihre Größe sowie die eigeninteressierten Verwaltungsbeamten ineffizient handeln (Downs 1974, S. 199 ff.). Mit steigender Größe beobachtet Downs ein *Versagen der Koordinations- und Kontrollstrukturen*, was zu einem erhöhten Aufwand für die Kontrollmechanismen seitens der Amtsleitung führt. Dies führt zu einer Ausweitung der Gesamtgröße des Amtes, woraus wiederum erhöhte Kontrollanforderungen entstehen. Diese Spirale führt laut Downs dazu, dass Ämter immer aufgeblähter werden, da auch die Kontrollinstanzen aus Eigeninteresse versuchen, ihre Leistungen auszuweiten, um somit ihre Machtposition zu stärken.

Downs Hypothesen lassen sich sehr gut an zahlreichen Unternehmen der Daseinsvorsorge (Strom-, Wasserversorgung, Abfallentsorgung, Post, Telekommunikation, Rundfunk etc.) verdeutlichen. Durch deregulierende Maßnahmen wurden aus ehemaligen Verwaltungen Unternehmen im Wettbewerb. Zur Kontrolle von Problemen der Kommerzialisierung sowie zur Gewährleistung von Daseinsvorsorge und Zukunftssicherung erließen die Gesetzgeber immer mehr Vorgaben und Verordnungen. Für die Überwachung dieser Vorschriften sind nun *Regulierungsbehörden* verantwortlich, die ihrerseits ständig wachsen und teilweise bereits die Größe des ursprünglichen Verwaltungsbetriebs überschritten haben (Eichhorn 1999, S. 20).

Neue Institutionenökonomie

Die Neue Institutionenökonomie wird im Allgemeinen auf Ronald H. Coase zurückgeführt und befasst sich mit der *Analyse von Institutionen*, in deren Rahmen sich der ökonomische Austausch vollzieht. Das Ziel der verschiedenen Ansätze besteht darin, die Struktur, die Verhaltenswirkungen, die Effizienz und den Wandel von ökonomischen Institutionen zu erklären (Ebers und Gotsch 2006, S. 247). Der Begriff der Institution wird dabei sehr weitreichend interpretiert. Unternehmen, Marktwirtschaft, Verträge, Demokratie, Staat und Verfassung sind nur einige Beispiele für Institutionen, die mit der Neuen Institutionenökonomie erklärt werden können (Göbel 2002, S. 1). Im Folgenden werden die drei zentralen Ansätze der Neuen Institutionenökonomie dargestellt und ihre Bedeutung im Rahmen des Public Managements erläutert. Es sind dies die Property-Rights-Theorie, Prinzipal-Agenten-Theorie und die Transaktionskostentheorie.

Der Wert von Gütern und Dienstleistungen sowie die Handlungen von Menschen hängen gemäß der *Property-Rights-Theorie* von jenen Rechten ab, die ihnen zugeordnet werden (Ritz 2003, S. 142). Dabei können die Rechte auf Güternutzung, auf Güterveränderung, auf Gewinnaneignung und auf Güterveräußerung unterschieden werden. Die Auswirkungen dieser *Handlungs- und Verfügungsrechte* auf das Verhalten von Individuen sind der

Untersuchungsgegenstand der Property-Rights-Theorie (Göbel 2002, S. 61). Die Property-Rights-Theorie geht davon aus, dass Individuen bei gegebenen Verfügungsrechtsstrukturen die Ressourcen so einsetzen, dass sie ihren Nettonutzen maximieren (Ebers und Gotsch 2006, S. 249). Daraus lässt sich folgern, dass die Verfügungsrechte möglichst vollständig und möglichst eindeutig auf ausschließlich ein Individuum übertragen werden sollten, damit diesem Akteur alle positiven und negativen Konsequenzen seines Handelns zugeordnet werden können (Ritz 2003, S. 142 f.). Nur unter diesen Voraussetzungen wird ein Individuum an einer rationalen Ressourcennutzung interessiert sein, ohne seine Erträge auf Kosten anderer Individuen zu mehren.

Im Rahmen der Public-Management-Reformen wird die Property-Rights-Theorie in dem Bemühen deutlich, Freiräume für die Verwaltungsangestellten zu schaffen, die sie zu *eigenverantwortlichem Handeln* animieren, sie aber auch die Konsequenzen ihres Handelns tragen lassen. Die Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung, die Budgetierung mit der Eröffnung von Entscheidungsfreiheiten hinsichtlich der Ressourcenverwendung sowie das Kontraktmanagement, im Rahmen dessen nur Ziele, nicht jedoch die Wege zur Zielerreichung vorgegeben werden, sind wesentliche Teilbereiche der Reformbewegung, die dem Grundgedanken der Property-Rights-Theorie folgen (Reinermann 2000, S. 89).

Die Leitidee des *Principal-Agent-Ansatzes* ist die Bewältigung von Zielkonflikten, die aus einem Vertragsverhältnis zwischen einem Auftraggeber oder Prinzipal und einem Auftragnehmer bzw. Agenten entstehen können (Arrow 1991, S. 37 f.). Die Institution des Vertrags steht somit im Mittelpunkt der Betrachtung (Ebers und Gotsch 2006, S. 258). Auf Basis einer Vereinbarung delegiert der Prinzipal einen Teil seiner Aufgaben und Entscheidungskompetenzen an den Agenten, der für seine Tätigkeit eine Vergütung erhält. Der Vorteil dieses Arrangements besteht für den Prinzipal darin, dass er das spezialisierte Wissen des Agenten zur Verfolgung eigener Interessen einsetzen kann. Diesem Vorteil steht die Gefahr gegenüber, dass der Agent seinen *Informationsvorsprung* ausnutzt, um statt pflichtgemäßer Aufgabenerfüllung eigene Interessen zum Nachteil des Prinzipals zu verfolgen. Dieses Risiko des Prinzipals steigt mit fallender Verfügbarkeit von Informationen über die Motive und Handlungsmöglichkeiten des Agenten.

Die Principal-Agent-Theorie analysiert *die vertragliche Gestaltung* der Beziehungen zwischen dem Prinzipal und dem Agenten unter den Bedingungen ungleicher Informationsverteilung, rationalen Verhaltens, Unsicherheit sowie unter Berücksichtigung der Risikoverteilung. Durch Anreiz-, Kontroll- und Informationsmechanismen lassen sich dabei die Zielkonflikte zwischen Agent und Prinzipal grundlegend minimieren und Probleme von Auftragsbeziehungen effizient behandeln.

Im Rahmen von Public Management stellen die Förderung der Verwaltungskultur (beispielsweise durch die Entwicklung von Leitbildern, die Motivation und Qualifikation der Mitarbeiter, ein auf die Zielorientierung gerichtetes Anreizsystem) sowie klare Informationssysteme (Kontraktmanagement, Controlling, Berichtswesen) wichtige Mechanismen der Principal Agent-Theorie zur Vermeidung von Zielkonflikten dar (Reinermann 2000, S. 92).

Die *Transaktionskostentheorie* geht zurück auf Oliver E. Williamson und Ronald H. Coase. Sie thematisiert die Frage, welche Arten von Transaktionen in welchen institutionellen Arrangements relativ am kostengünstigsten abgewickelt und organisiert werden können (Williamson 1985, S. 15 ff.). Als Maßstab der Vorteilhaftigkeit verschiedener institutioneller Arrangements wird die Summe aus *Produktions- und Transaktionskosten* herangezogen, wobei letztere in Ex-ante- und Ex-post-Kosten unterteilt werden, die Verhandlungs-, Informations-, Vertragskosten sowie Kosten für die Absicherung, Durchsetzung und eventuell Anpassung der vertraglichen Vereinbarung umfassen.

Die Verhaltensannahmen der Transaktionskostentheorie gehen zum einen von *der begrenzten Rationalität* bzw. Denkfähigkeit der Akteure und zum anderen von Opportunismus der Vertragspartner bei unvollständiger Informationslage aus (Ritz 2003, S. 137). Die damit verbundene Unsicherheit führt ebenso wie die Unsicherheit über die situativen Bedingungen der Transaktion und transaktionsspezifische Investitionen zu einer Erhöhung der Transaktionskosten, während die Häufigkeit einer Transaktion deren Kosten sinken lässt.

Es existieren drei grundlegende institutionelle Arrangements, innerhalb derer Transaktionen stattfinden können und die sich in Bezug auf Anreizstrukturen, das Ausmaß bürokratischer Steuerung und Kontrolle sowie die Anpassungsfähigkeit unterscheiden: *Markt, Hierarchie und als Zwischenform Netzwerke*. Die Transaktionskostentheorie postuliert nun, dass eine gegebene Transaktion unter den genannten Verhaltensannahmen umso effizienter organisiert und abgewickelt werden kann, je besser die Charakteristika des institutionellen Arrangements den sich aus den Charakteristika der abzuwickelnden Transaktion ergebenden Anforderungen entsprechen.

In Bezug zum Public Management wird der Einfluss der Transaktionskostentheorie bei der Entscheidung über die Eigen- oder Fremderstellung öffentlicher Leistungen deutlich (Reichard 2002, S. 592). Eine sorgfältige Abwägung von „*Make-or-buy*“-Entscheidungen wird zu einem immer wichtigeren Thema im Rahmen der Reformprozesse im öffentlichen Sektor (Eichhorn 1997, S. 96 ff.). Aufgabenkritik, Outsourcing, Privatisierung, Center-Konzepte sowie Bürgerämter und Selbstbedienung von Bürgern mit Verwaltungsleistungen entspringen somit transaktionskostentheoretischen Überlegungen (Reinermann 2000, S. 88).

4.2.3 Governance

Vor diesem Hintergrund und als Reaktion auf die Reformkonzepte, die sich entweder auf Privatisierungsalternativen oder auf die leistungsorientierte Binnenmodernisierung der Verwaltung konzentrierten und häufig als zu stark managerialistisch empfunden wurden, kam es um die Jahrtausendwende zu einer Neuausrichtung der Verwaltungsführung. Die Reformen des New Public Managements und weitere auf dem liberal-konservativen und neoliberalen Gedankengut aufbauende Konzepte des Minimalstaats vermochten sich vielerorts nicht durchzusetzen und die gesellschaftlichen Problemlagen des Wohlfahrtsstaats

haben sich nicht grundlegend verändert bzw. Themen wie soziale Ungleichheit, Arbeitslosigkeit oder Integration sind weiterhin aktuell. Dadurch sind Staat und Verwaltung aufgefordert, Problemlösungen zu deren Milderung zu suchen. Nicht mehr ausschließlich effizientes Management oder Privatisierungsansätze, sondern bessere „Governance“ bilden die Schwerpunkte der neu entstandenen Modernisierungsdiskussion, die in dem Leitbild des „aktivierenden Staats“ bzw. des Gewährleistungsstaats ihre Orientierung findet (OECD 2005b).

Eine entscheidende Konsequenz dieser Betrachtungsweise liegt im Einbezug aller Gesellschaftsgruppen in den Problemlösungsprozess. Der Staat als *Gewährleistungsstaat* ist nicht mehr alleine für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zuständig, sondern fördert als *Moderator* und *Koordinator* die gesellschaftliche Verantwortungsübernahme der unterschiedlichen Gruppen (Bürger, Unternehmen etc.) sowie die Zusammenarbeit der verschiedenen *staatlichen und privaten Akteure* zur Erreichung gemeinsamer Ziele. Dadurch hat der Staat als aktivierender und regulierender Akteur an Bedeutung gewonnen. Der Governance-Ansatz kennzeichnet diese veränderte Steuerungs- und Koordinationsform, wo Staat, Markt, soziale Netzwerke und Gemeinschaften in unterschiedlichen Kombinationen als institutioneller Regelungsmechanismus zur Lösung gesellschaftlicher Probleme agieren (Bogumil und Jann 2009).

Im Rahmen des Governance-Konzepts werden nicht nur der Staat und die Bürokratie als Ursachen von Steuerungsdefiziten und Ineffizienzen im öffentlichen Sektor gesehen. Vielmehr wird auch die Gesellschaft, d. h. die schwierig zu steuernden gesellschaftlichen Subsysteme, explizit als Problemquelle berücksichtigt, weshalb ihr Einbezug zentraler Bestandteil von Governance ist (vgl. Tab. 4.3).

Die Herkunft des Begriffs Governance geht auf die wegweisenden Arbeiten von Coase (1937) und Williamson (1985) zurück, die der vergleichenden Untersuchung von Koordinationsformen des Markts und der Unternehmung dienten (Benz 2004; Stürmer und Ritz 2014). Gegenstände dieses ökonomischen Institutionenvergleichs sind neben Markt und

Tab. 4.3 Entwicklungen in der Verwaltungspolitik. (Quelle: nach Jann, 2002a)

	Management (1980–1990er-Jahre)	Governance (ab 2000)
<i>Schlagworte</i>	• Neues Steuerungsmodell • Unternehmen Verwaltung • Bürokratiekritik • Dienstleistungskommune • Schlanker Staat	• Bürger-/Zivilgesellschaft • Sozialkapital • Gewährleistungsstaat • Bürgerkommune • Aktivierender Staat
<i>Probleme</i>	• Staat/Bürokratie(-versagen) • Steuerungslücken • Organisierte Unverantwortlichkeit	• Gesellschaft(-sversagen) • Fragmentierung • Externe Effekte • Exklusion
<i>Ziele</i>	• Effizienz, value for money • Dienstleistung • Kundenorientierung • Qualität	• Soziale, politische und administrative Kohäsion • Beteiligung • Bürgerschaftliches Engagement

hierarchischer Steuerung der Unternehmensorganisation auch föderative, multizentrale und kooperative Koordinationsmechanismen. In den Politik- und Verwaltungswissenschaften entwickelte sich das Governance-Konzept immer mehr zu einer alternativen Betrachtungsweise zum Begriff Government. Während *Government* das Regierungssystem eines Landes und damit Steuerungsfragen rund um Regierung und Verwaltung in den Mittelpunkt stellt, bezeichnet *Governance* Formen der Interaktion und Kooperation zwischen Regierung, Verwaltung und gesellschaftlichen Akteuren. Die Begriffsunterscheidung verdeutlicht insbesondere die Erkenntnis, dass die autonome Durchsetzungsmacht des souveränen Staats vermehrt an Grenzen stößt und bei der Entwicklung und Umsetzung von Politiken das Zusammenwirken von Akteuren aus dem öffentlichen und privaten Sektor an Bedeutung gewonnen hat (Benz 2004). Damit verbunden ist die Abkehr vom Glauben an den Staat als das effektive gesellschaftliche Steuerungs- und Kontrollzentrum hin zu alternativen Perspektiven der nicht-hierarchischen, kooperativen und horizontalen Formen gesellschaftlicher Selbststeuerung (Mayntz 1998). Entsprechend definiert Kopenjan (1993, S. 253) Governance folgendermassen: „Instead of relying on the state or the market, social-political governance is directed at the creation of patterns of interaction in which political and traditional hierarchical governing and social self-organisation are complementary, in which responsibility and accountability for interventions is spread over public and actors, but leaves enough autonomy on the micro level.“ Nicht weiter vertieft werden hier Bezüge zu Good Governance im Sinne einer rechtsstaatlich stimmigen und auch effizienten Staatsleitung.

Wie der Begriffswandel von Government zu Governance zeigt, hat sich auch die Realität von Regierungs- und Verwaltungstätigkeit gewandelt. Steuerung, Koordination und auch Kontrolle bleiben zwar zentrale Bestandteile der Exekutivaufgabe. Doch hierarchische, top-down orientierte Anordnung ist ungenügend, um in einem Kontext von territorial und funktional nicht mehr klar abgegrenzten Kompetenzbereichen Ziele erreichen zu können. So erweisen sich unterschiedliche Implementierungsstrategien von Governance im Regierungs- und Verwaltungskontext als wegweisend. Zentral sind z. B. spezifische *Kooperationsformen* wie die Zusammenarbeit von Regierung und Verwaltung mit Verbänden (Baer 2013), die Koordination von Politikbereichen wie z. B. von Wirtschaftspolitik mit Teilen der Umweltpolitik bei der Ansiedelung neuer Industriezweige oder die gezielte Ausgestaltung von Grundsätzen der Public Corporate Governance aufgrund der Auslagerung von Verwaltungsaufgaben (Lienhard 2009). Horizontale und netzwerkartige Beziehungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sind folglich entscheidend in der Politikumsetzung, „wenngleich im Schatten der Hierarchie des Staates“ (Benz 2004, S. 18).

Basierend auf Benz (2004) und der dort zitierten Literatur lassen sich folgende *Merkmale der Public Governance* als Handlungsmodus der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit ableiten:

1. Das Selbstverständnis von Regierungs- und Verwaltungstätigkeit gegenüber den Anspruchsgruppen ist *nicht mehr ein primär hierarchisch übergeordnetes*.

2. Regierungs- und Verwaltungstätigkeit ist nicht mehr Gegenstand von funktional oder territorial klar definierten Kompetenzbereichen, sondern findet laufend an deren *Schnittstellen* statt und zeichnet sich durch das Management von *Interdependenzen* aus.
3. Regierungs- und Verwaltungstätigkeit steuert und koordiniert aus einer *Mischung von einseitiger Durchsetzungsmacht und Kooperation*.
4. Regierungs- und Verwaltungstätigkeit misst den Prozessen der *Interaktion, Initialisierung, Verhandlung und Moderation* mehr Gewicht bei als institutionalisierten Strukturen.

Staat und Verwaltung ziehen sich also nicht aus der Verantwortung zurück, dass öffentliche Aufgaben erfüllt werden. Doch im Gewährleistungsstaatsmodell rückt die Verantwortungsteilung zwischen den verschiedenen Akteuren in den Vordergrund. Die Ausführungsverantwortung obliegt nun jedoch nicht mehr in jedem Falle dem Staat, sondern ihm kommt vermehrt die Gewährleistungsverantwortung zu, dafür zu sorgen, dass öffentliche Aufgaben sowohl ordnungsgemäß als auch effizient und effektiv erfüllt werden. Während die Verantwortungsstufung im Gewährleistungsstaat die Dimension der Leistungstiefe, also die Abstufung der Intensität staatlicher Aufgabenerfüllung, umfasst, bezeichnet die Verantwortungsteilung die Arbeitsteilung und Kooperation von staatlichen, halbstaatlichen und privaten Akteuren. Folgende *Verantwortungsstufen* lassen sich unterscheiden (Reichard 2004a; Schuppert 1998):

- *Gewährleistungsverantwortung*: Sicherstellung der Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung zu politisch gewollten Standards.
- *Finanzierungsverantwortung*: Finanzierung der für die Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung notwendigen Ressourcen.
- *Vollzugsverantwortung*: Erfüllung der staatlichen Aufgabe und Erbringung entsprechender Leistung durch die Verwaltung in Eigenregie.
- *Auffangverantwortung*: Einspringen des Staats als Korrektiv oder Ersatz bei Ausfall privater Erfüllung bei Gewährleistungsaufgaben oder mangelhafter Erfüllung sowie Abfedern durch staatliche Hilfestellung von durch den Aufgabenvollzug nachteilig Betroffenen.

Die *Verantwortungsteilung* im Gewährleistungsstaat verdeutlicht, dass die unterschiedlichen Handlungsorientierungen, -rationalitäten und Kompetenzen von staatlichen und privaten Akteuren zur optimalen Aufgabenerfüllung beitragen können und sollen (vgl. Tab. 4.4). Aufgaben i. S. von staatlichen Kernaufgaben, die zumindest der Aufrechterhaltung eines Gemeinwesens dienen oder mit hoheitlicher Gewalteinwirkung verbunden sind liegen in der umfassenden Verantwortung des Staates, d. h. Gewährleistung, Finanzierung, Vollzug und Ausfallersatz verbleiben beim Staat so wie diese Verantwortlichkeiten bei privaten Kernaufgaben von Privaten wahrgenommen werden. Aufgaben, welche sich in Kooperation von Staat und Privaten erfüllen lassen, werden vom Staat gewährleistet, je nachdem von Staat und/oder Privaten finanziert und vollzogen. Das letzte Risiko ver-

Tab. 4.4 Verantwortungsteilung im Gewährleistungsstaat

	Gewährleistungsverantwortung	Finanzierungsverantwortung	Vollzugsverantwortung	Auffangverantwortung
<i>Staatliche Kernaufgabe</i>	Verantwortung beim Staat			
<i>Gewährleistungsaufgabe</i>	Verantwortung beim Staat	Verantwortung beim Staat und/oder bei Privaten		Verantwortung beim Staat
<i>Private Kernaufgabe</i>	Verantwortung bei Privaten			

Quelle: i. A. an Reichard (2004a)

bleibt jedoch weiterhin beim Staat, wenn Private als Kooperationspartner ausfallen und die Aufgabenwahrnehmung weiterhin gewährleistet sein soll.

Gewährleistungsaufgaben kennzeichnen eine Aufgabenerfüllung des modernen Staats, die verstärkt in Netzwerken stattfindet. Dabei stellt sich unweigerlich die Frage, welche Rolle dem Public Management in einem solchen Kontext zukommt. Verliert der Managementansatz dadurch an Bedeutung, weil entweder kein Bedarf dafür existiert oder weil Public Management aus einer verengten Perspektive auf organisationsinterne Steuerungsprobleme bezogen wird. O'Toole (2000) nimmt sich dem Thema Management im Governance-Kontext an und kommt zur auf den ersten Blick überraschenden Schlussfolgerung, dass Public Management gerade im Kontext von Netzwerkstrukturen an Bedeutung gewinnt. Netzwerke sind weniger stabil und es existieren mehr Möglichkeiten, das Leistungsergebnis zu beeinflussen. Diese Rolle kommt gerade Managern zu bzw. es öffnen sich dem Public Management in Netzwerkstrukturen zentrale Einflussbereiche zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung im Gewährleistungsstaat.

- „Not merely time and place matter in deciphering the answer to the public management riddle; structural context matters as well. And this context is shifting on the public management landscape. It may be important to learn, or relearn the craft of management for these newer, less familiar settings. Public management is likely to be more influential in networks and should therefore be at the center of sustained attention for those interested in improving governmental performance in the future.“ (O'Toole 2000, S. 31)

Mit dem neuen Verständnis von der Beziehung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft hat sich auch auf kommunaler Ebene das Konzept der Dienstleistungskommune hin zur Idee der Bürgerkommune entwickelt, bei der die Bürger mehr Einfluss auf die Leistungen und Programme der Kommunen haben, aber auch mehr Pflichten im Rahmen der bürgerschaftlichen Selbstorganisation übernehmen müssen (Banner 1998, S. 179 f.). Insgesamt ist eine Verbreitung von Governance-Mechanismen am stärksten auf der kommunalen Ebenen zu beobachten, wenn Private in der Quartierarbeit bei der Integration von Ausländern Aufgaben wahrnehmen, Sport- und Freizeitanlagen durch private Vereine und Einwohner verwaltet werden oder Private im Bereich der Umgebungspflege tätig sind (Bogumil et al. 1999).

In diesem Zusammenhang wird das Sozialkapital der Gesellschaft zu einer immer wichtigeren Größe. Der Begriff des *Sozialkapitals* wurde maßgeblich von Robert D. Putnam geprägt, der unter Sozialkapital die Beziehungen zwischen Individuen sowie das daraus resultierende soziale Netzwerk versteht (Putnam 2000, S. 19). Grundgedanke ist, dass ein hohes Sozialkapital dazu führt, dass jeder einzelne Bürger sich seiner Verantwortung in der Gesellschaft bewusst und daher bereit ist, seinen Anteil zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beizutragen, sodass Anreizasymmetrien kollektiven Handelns (Gefangenendilemma, Trittbrettfahrerproblem etc.) verringert werden (Putnam 2000, S. 288).

4.2.4 Weitere Reform-Leitbilder

In den vergangenen Jahren wurden weitere Leitbilder beschrieben, welche in den meisten Fällen Gegenüberstellungen zum traditionellen Bürokratie-Leitbild und zum Managerialismus sind, oder aber Abwandlungen des Governance-Konzepts. Dazu gehören vor allem die Leitbilder unter der Bezeichnung der „*Post-NPM reforms*“ (Christensen 2012). Kernelemente sind die Re-Zentralisierung und Re-Integration von Verwaltungseinheiten und -leistungen, die Ausweitung von Kooperationsansätzen zur Aufgabenerfüllung, die Erstarkung vertikaler Hierarchien sowie eine bewusste Abkehr vom Kundenbegriff hin zum öffentlichen Leistungsbezügler (Reiter und Klenk 2018). Folgende Leitbilder können dazu gezählt werden:

- *New Public Governance* (Osborne 2010): Leitbild öffentlicher Leistungserbringung auf der Grundlage der Netzwerk-Theorie mit einer Vielzahl von partizipierenden und kollaborierenden Akteuren im Politikprozess des pluralistischen Staatswesens. Großmehrheitlich identisch mit dem Governance-Ansatz.
- *Neo-Weberian State NWS* (Lynn 2008; Pollitt und Bouckaert 2004): Im Gegensatz zum angelsächsischen NPM-Modell auf Westeuropa ausgerichtetes Reform-Leitbild, das die traditionelle Bürokratie hin zu einer professionellen, effizienten und bürgerfreundlichen Verwaltung modernisieren will. Im Gegensatz zu den angelsächsischen NPM-Reformen spielen privatwirtschaftlich inspirierte Managementmethoden eine untergeordnete Rolle. Der Staat bleibt ein spezifischer Akteur mit eigenen Regeln, eigener Handlungslogik und Kultur.
- *New Public Service NPS* (Denhardt und Denhardt 2011): Hauptsächlich in den USA proklamiertes Leitbild, das im Gegensatz zum managerialen Steuerungsgedanken den Staat als Diener am Bürger hervorhebt (Public Interest-Kultur) und entsprechende Handlungsprinzipien wie z. B. Kollaboration zwischen Staat und Bürger, geteilte Führung oder das Konzept des öffentlichen Diensts über die unternehmerische Handlungslogik zur Förderung des Gemeinwohls stellt.
- *Public Value Konzept PV* (Moore 1995): Bürger- und Nutzerbedürfnisse sind Leitfaden staatlichen Handelns, das unternehmerisches Handeln zu Gunsten des Gemeinwohls ist und nicht primär privatwirtschaftlichen Effizienzkriterien folgt. Das Konzept wird teilweise auch in der generischen Managementlehre verwendet und thematisiert den Gemeinwohlbeitrag von privatwirtschaftlichen Organisationen.

Lampropoulou und Oikonomou (2018) beschreiben eine Vielzahl weiterer Leitbilder und deren Merkmale wie z. B. Good Governance, Digital Era Governance (vgl. Kap. 10), Interactive Governance oder Network Governance. Die Unterschiede sind zum Teil marginal, weshalb hier auf eine ausführliche Darstellung verzichtet wird. Wesentlich ist, dass all diese neuen Vorschläge oder Beobachtungen an Reform-Leitbilder nie dieselbe Durchschlagskraft entwickeln konnten, wie jenes des Managerialismus in seiner Ausprägung des New Public Managements (Pollitt 2016). Sie schafften es nur sehr begrenzt, über den Tellerrand der akademischen Diskussion hinaus in der Verwaltungspraxis Fuss zu fassen. Ihre Institutionalisierung i. S. von Diffusion in der wissenschaftlichen Literatur, Kohärenz und Verbreitung vom Reformzielen und -instrumenten sowie Vorbildrolle für Reformpraktiken und Ausbildungsprogramme ist vergleichsweise schwach bis mittel ausgeprägt (Reiter und Klenk 2018). NPM, wenn auch widersprüchlich und inkohärent, wurden von einer Anzahl Reform-Aktivitäten und -Instrumente getrieben, die vor allem in der Verwaltungspraxis Verbreitung fanden. Die akademische Diskussion begann anschließend nach den ersten Praxisbeobachtungen und es existierte eine recht starke Verbindung zu politischen Ideen wie jenen der neo-liberalen Vertreter der angelsächsischen und westeuropäischen Welt und damit auch zur Durchsetzungsmacht von Exekutivpolitikern – wenn gleich eine solche einseitige politische Positionierung von NPM zu stark verallgemeinert, wurde es doch im ozeanischen Raum und auch in den USA von Regierungen der Labour-Partei oder der Demokraten initiiert (Ritz und Thom 2000). Am ehesten sind Elemente des Netzwerk- bzw. Governance-Ansatzes durch das Public Private Partnership-Konzept in die Verwaltungspraxis eingeflossen und haben sich durch eine eigene Gruppe an Beratern und Fachleuten mit gezieltem Wissen über die Funktionsweisen von Public Private Partnership hervorgetan. Inwiefern dies für die Digitalisierungsdebatte und die damit zusammenhängenden Konzepte zutreffen wird, kann noch nicht abschließend beurteilt werden.

- „We have *not* had ‚traditional bureaucracy‘ replaced by ‚NPM‘ which is, in turn, replaced by ‚network governance‘ or some such ‚paradigm‘. That is far too easy and over-simplified. What we have actually witnessed, over the past four decades, is not the successive replacement of one model by another, but rather a complex and unstable process of adaptation, layering, drift and the general hybrid co-existence of different doctrines and styles.“ (Pollitt 2016, S. 442)

Zusammenfassend stellt Abb. 4.3 die Verortung der Leitbilder im Spannungsfeld der drei grundlegenden institutionellen Arrangements Hierarchie, Wettbewerb und Netzwerk exemplarisch dar. Die Achsennähe der Leitbilder drückt die Nähe des jeweiligen Leitbilds zum idealtypischen institutionellen Arrangements aus bzw. deren relative Wichtigkeit für das Leitbild. Ebenfalls verdeutlicht die Abbildung die zeitliche Entwicklung der Leitbilder von der traditionellen Bürokratie über den Managerialismus hin zur Governance. Die zeitliche Abfolge der Leitbilder muss jedoch relativiert werden, da in der Verwaltungspraxis zu jeder Zeitphase eines Leitbilds auch Elemente der anderen Leitbilder existierten. Die zeitliche Verortung bildet primär die Phasen stärkster Reformaktivitäten und demzufolge wissenschaftlicher Beobachtungen ab. Beispielsweise hatte der Managerialismus aufgrund

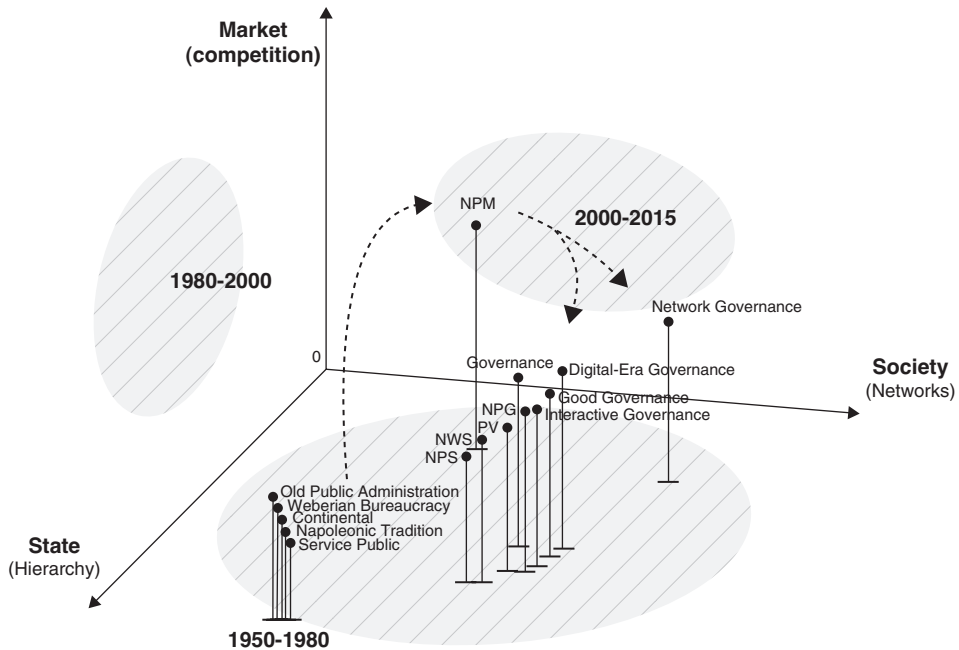


Abb. 4.3 Reform-Leitbilder im Spannungsfeld der institutionellen Arrangements Hierarchie, Markt und Netzwerk. (Quelle: Lampropoulou und Oikonomou 2018)

der New Public Management Reformen seinen Höhepunkt in den 1980er- und 1990er-Jahren erreicht. Die Bedeutung des Managementdenkens in der Verwaltungspraxis hat aber auch nach 2000 zu Beginn des Governance-Ansatzes nachgelassen. Ebenso vereinen heutige Verwaltungen noch viele Merkmale der traditionellen Bürokratie in sich oder bereits während New Public Management war der Einbezug von Privaten in die öffentliche Aufgabenerfüllung je nach Gemeinwesen stark verbreitet. Insbesondere gilt es die Bedeutung von Vereinen und zivilgesellschaftlichen Vereinigungen auf der lokalen Ebene hervorzuheben, die bereits seit Jahrhunderten eine ergänzende, korrigierende und auch innovationsfördernde Rolle der staatlichen Leistungserbringung spielen (Freitag und Traunmüller 2009; Helmig und Boenigk 2016; Schumacher 2017; Traunmüller et al. 2012).

4.3 Verwaltungsmodernisierung aus internationaler Sicht

4.3.1 Managementreformen seit den 1980er-Jahren

Die Ursachen der Managementreformen im öffentlichen Sektor reichen bis zum Ende der 1970er-Jahre zurück. Die auf den Ölpreisschock folgende Wirtschaftskrise mit zunehmenden Arbeitslosenzahlen, abnehmenden Staatseinnahmen und steigenden Sozialausgaben

unterstützte die Stimmen jener Kritiker, welche die bisherigen Funktionsmängel des bürokratischen Systems hinterfragten (Budäus und Grüning 1998, S. 4 f.). Die *Haushaltskrise* zahlreicher europäischer Staaten wurde letztlich zum Anlass, die Grenzen der bürokratischen Steuerung angesichts von Pluralisierungs- und Individualisierungstendenzen sowie einer zunehmend komplexeren und dynamischeren Umwelt kritisch zu hinterfragen. Aus dem Vergleich mit der Qualitätssteigerung privatwirtschaftlicher Leistungserstellung stiegen in den letzten Jahrzehnten zusätzlich die Ansprüche der Bürger und Bürgerinnen an den öffentlichen Sektor und verstärkten die allgemeine Unzufriedenheit mit der staatlichen Verwaltung. Der öffentliche Haushalt rückte zusehends ins Zentrum politischer Diskussionen und Wahlprogramme.

- The story of reform that sketches an attractive but rather black-and-white picture: „Government was too costly, wasteful, rigid and too little client-focused; due to economic downturn and fiscal stress cost control is urgently needed; taxpayers (private individuals and companies) deserve not only cheaper but also better services; this can be accomplished by learning from the private sector where efficiency, innovation and client focus are key to company survival.“ Noordegraf (2015, S. 71)

In diesem Zeitraum begannen die ersten Modernisierungsbewegungen des öffentlichen Sektors in unterschiedlichen Ländern der Welt, die sich schließlich in Richtung NPM weiterentwickelten. Diese Reformbewegung hat sich international stark ausgebreitet, was dadurch verdeutlicht wird, dass NPM-spezifische Begriffe und Konzepte länderübergreifend einheitlich verwendet wurden. Bei näherer Betrachtung fällt jedoch auf, dass die *NPM-Elemente in den einzelnen Ländern* mit unterschiedlichem Inhalt gefüllt werden, sodass sich bei deren konkreten praktischen Ausgestaltung deutlich unterschiedliche und teilweise sogar entgegen gesetzte Lösungsansätze finden lassen (Schedler und Proeller 2006, S. 287 ff.). NPM kann somit nicht als international einheitliches Konzept gesehen werden, sondern weist ein weitgehend kohärentes Set von Reformbausteinen auf, welche je nach situativer Ausgangslage und vorherrschenden Problembereichen von den Modernisierern zur Erreichung sehr verschiedener Modernisierungsziele eingesetzt werden. Das „internationale Reformmodell“ mit seinen Schwerpunkten der Privatisierung, Binnenmodernisierung, Outputorientierung und Dezentralisierung traf jeweils auf eine in Bezug auf politisch-administratives System, Rechtssystem, Verwaltungstradition und -kultur sowie Wirtschaftslage verschiedenartige lokale Situation. Daraus bildeten sich lokale, länder-spezifische Reformmodelle wie bspw. Das Neue Steuerungsmodell in Deutschland oder die wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz und in Österreich. Nebst der lokalen Wahl und Ausbildung von Reformmodellen hat sich der jeweilige Kontakt auch auf die Umsetzungsintensität der Reformländer und -regionen ausgewirkt.

Im Folgenden werden deshalb die wesentlichen internationalen Reformentwicklungen – zusammengefasst nach Unterschieden in der Reformwahl und -umsetzung – kurz dargestellt. Zu einer vertiefenden Darstellung internationaler Entwicklungen (vgl. Pollitt und Bouckaert 2017; Ritz und Thom 2000; McLaughlin et al. 2002; OECD 2005a).

4.3.2 Internationale Reformentwicklungen

Hinsichtlich der Entwicklungsvarianten des öffentlichen Sektors lassen sich im internationalen Vergleich drei Gruppen identifizieren, deren Reformprogramme zwar mit den Kernprinzipien des Public Managements übereinstimmen, die jedoch in ihrer konkreten Ausprägung ein sehr breites Spektrum umfassen.

Die erste Gruppe umfasst die *angelsächsischen Länder* Australien, Neuseeland, Großbritannien und die USA. Der Fokus in den Reformbestrebungen dieser Länder lag auf der Etablierung leistungsorientierter, marktähnlicher Strukturen mit der Zielsetzung eines tief greifenden Um- und Rückbaus des öffentlichen Sektors (Naschold und Bogumil 2000, S. 38 f.; Ritz und Thom 2000, S. 84 ff.). So zeichneten sich insbesondere Neuseeland, Australien und Großbritannien durch einen sehr radikalen Reformprozess aus, der von der Überzeugung geprägt war, durch die Einführung marktlicher Prozesse eine deutliche Steigerung der Effizienz und Effektivität in der Verwaltungsführung zu erreichen. Diese Politik resultierte insbesondere in Großbritannien in der Bildung von Agenturen, der umfassenden Privatisierung von Staatsbetrieben und in obligatorischen Ausschreibungsverfahren (Compulsory Competitive Tendering) für öffentliche Leistungen auf kommunaler Ebene. Weiterhin zeichnete sich diese Gruppe dadurch aus, dass Reformideen häufig zentralstaatlich auf Regierungsebene initiiert und auf die kommunale Ebene übertragen wurden, wobei die Regierung in den USA aufgrund struktureller Gründe nicht die gleiche Machtbefugnis besaß wie die Regierungen der anderen Länder.

Zu der zweiten Gruppe gehören die *nordeuropäischen Staaten* Norwegen, Finnland und Schweden sowie die Niederlande. Die Reformprozesse in diesen Ländern zeichneten sich durch ein hohes Maß an Konzertierung von Staat und Kommunen sowie eine konsensbasierte Vorgehensweise aus. So wurden beispielsweise in den Niederlanden zahlreiche Reformprojekte auf Initiative der Kommunen mit der Unterstützung der Regierung durchgeführt. Hier erlangte vor allem die Stadt Tilburg durch die konsequente Einführung einer kommunalen Konzernorganisation mit einem City-Manager-Modell mittels Kontraktmanagement im Rahmen des „Tilburger Modells“ internationale Bekanntheit. Im Fokus der Reformen stand weiterhin die Binnenmodernisierung des öffentlichen Sektors, welche mittels Personal- und Organisationsentwicklung sowie der Einführung neuer Managementinstrumente erreicht werden sollte. Obwohl sich die Länder durch einen frühen Beginn der Reformaktivitäten sowie eine Offenheit gegenüber den Reformelementen der angelsächsischen Länder auszeichneten, verliefen die Modernisierungsbestrebungen im Vergleich zur ersten Gruppe ruhiger und weniger radikal.

Die dritte Gruppe bilden die Länder *Deutschland, Österreich und die Schweiz*, die sich durch eine eher abwartende und reservierte Haltung gegenüber Public-Management-Reformen auszeichneten. Die Modernisierungsbestrebungen in diesen Ländern begannen später als in den ersten beiden Gruppen und wurden aufgrund der starken Ausprägungen rechtsstaatlicher Denk- und Verhaltensmuster vor dem Hintergrund der Weberschen Bürokratie erschwert. Insbesondere in Deutschland wurden Reformelemente vereinzelt und zunächst ohne grundlegendes Gesamtkonzept eingeführt, da die kommunale Ebene den

Ausgangspunkt zahlreicher Initiativen bildete. Auch in diesen Ländern bildete die Binnenmodernisierung den Schwerpunkt der Reformen. Die Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik zur Doppik, ein verändertes Personalmanagement sowie eine verstärkte Kunden- und Wirkungsorientierung waren weitere wichtige Punkte der Reformagenda.

Zusammenfassend zeigt der internationale Ländervergleich (Ritz und Thom 2000) eine zunehmende Abkehr vom klassischen Bürokratiemodell Max Webers durch die Einführung neuer Managementmethoden, eine zunehmende Kunden- und Bürgerorientierung sowie eine umfassende Aufgabenkritik mit dem Resultat der Auslagerung und Privatisierung vormals staatlicher Aufgabenbereiche. Die Vorgehensweise und der Entwicklungsstand des Reformprozesses sowie die Schwerpunkte im Rahmen der Modernisierungsbestrebungen der Verwaltungsführung unterscheiden sich jedoch in den einzelnen Ländern erheblich und führen somit zu einem unterschiedlichen Aussehen des öffentlichen Sektors in den betrachteten Nationen. Tab. 4.5 zeigt überblicksartig die zentralen Reformbereiche der Managementreformen der 1980er- und 1990er-Jahre, deren Reform-Instrumente und die Verbreitung in den Nationen der drei genannten Ländergruppen.

Zusammenfassend lassen sich die Reformbereiche und -ausprägungen vor dem Hintergrund von Abschn. 4.2.2 und weiterer Literatur (i. A. Noordegraf 2015; Flynn 2012; Ferlie et al. 1996) in drei, nicht vollständig trennscharfe und sich in konkreten Reformprojekten teilweise auch überschneidende Stoßrichtungen der NPM-Reformen unterteilen:

- *Ergebnisorientierte Reformansätze:* Reformen, die maßgeblich auf die Binnenmodernisierung öffentlicher Organisationen fokussieren und hierbei vor allem Rückgriff auf Systeme und Managementansätze aus den privaten Sektor nehmen. Hierzu gehören alle Reformmaßnahmen, welche die Einführung von mehr Strategie- und Zielorientierung zum Gegenstand haben oder gegen Bürokratisierung, für mehr Transparenz und Verantwortlichkeit kämpfen, um abnehmenden Ressourcen und kritischeren Steuerzahlern gerecht zu werden. Insbesondere in sich geschlossene Controlling-Systeme und -Kreisläufe mit strategischer Planung, ergebnisorientierter Budgetierung und Kontrolle gehören hierzu und umfassen die in Tab. 4.5 erwähnten Reformbereiche 1, 2 und 6.
- *Innovationsorientierte Reformansätze:* Reformen, die sich maßgeblich der Erweiterung des unternehmerischen Handlungsspielraums von Verwaltungseinheiten widmen, damit die Führung unternehmerisch tätig werden kann und so Lernen und Innovation stattfinden. Es geht um die Verbesserung der Beziehungen zwischen Politikprozessen, Leistungserbringung und Leistungsempfängern. Neue Leistungsangebote und Herstellungsprozesse sollen gefunden werden, um einerseits die gut informierten Leistungsempfänger, andererseits auch die wichtigen Stakeholder im Leistungsprozess zufriedenstellen zu können. Durch neue Leistungsangebote und Formen der Erstellung und Erbringung wird den steigenden Kundenbedürfnissen und schwindenden Ressourcen begegnet. Abbau von Bürokratie und Kontrolle sowie gleichzeitige Schaffung von Handlungsspielraum zur Innovationsgenerierung

Tab. 4.5 Inhalte der New Public Management Reformen

Reformbereiche	Ausprägungen, Reform-Instrumente	Verbreitung
1. <i>Budgetreform</i>	– Annäherung an privatwirtschaftliches Rechnungswesen – Kostentransparenz	AU, GB, NZ, USA, NL, Skand., DE
2. <i>Performance Management & Strategische Kapazitäten</i>	– Kontrakte, Globalhaushalt, Mittelfrist-/strat. Planung – Leistungs-, Wirkungsziele – Controlling/Indikatoren	CA, GB, USA, NZ, NL, Skand.,
3. <i>Dezentralisation staatlicher Institutionen und Aufgabenkoordination</i>	– Agenturbildung – Politische versus betriebliche Führung, Entflechtung – Delegationsprinzip, Hierarchieabbau	AU, CA, GB, USA, NL, Skand., DE
4. <i>Markt- und Wettbewerbsmechanismen</i>	– PPP, Privatisierung – Benchmarking – Nutzergebühren	AU, CA, USA, NZ, GB, NL, DE, F
5. <i>Personalmanagement</i>	– Delegation Personalverantwortung – Leistungsbeurteilung, -entlohnung – Abschaffung Beamtenprivilegien	AU, CA, USA, NZ, NL, Skand.
6. <i>Kundenorientierung, Qualitätsmanagement</i>	– Leistungsgarantien, -standards – E-Government, Open Government, Transparenzsteigerung – Bürgerbüro, -partizipation, Umfragen	CA, GB, USA, DE, F, Skand.

gilt als erfolgsversprechend. Hierzu gehören zum Teil die in den Reformbereichen 3, 5 und 6 erwähnten Maßnahmen.

- *Kontraktororientierte Reformansätze*: Diese Reformrichtung stellt das gegebene Institutionengefüge zwischen Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Gesellschaft am meisten infrage, indem mehr Markt und weniger staatliche Bürokratie bzw. Hierarchieformen zur Aufgabenerfüllung herangezogen werden sollen. Damit sollen wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure ihre Kräfte stärker zur Entfaltung bringen können. Sowohl die Staat-Bürgerbeziehung als auch die Beziehungen zwischen Staat und privaten Unternehmen sollen geschäfts- und kontraktororientiert aufgebaut sein. Die Gewährleistungsstaatsidee mit einer klaren Trennung von Leistungsfinanzierer, -erbringer, und -empfänger, wobei sich der Staat möglichst auf erstere Rolle zurückzieht folgt diesem Ansatz. Der Geschäfts- und Anreizgedanken soll die Kontraktbeziehung zwischen Finanzierern, Anbietern und Bezüglern von Gesundheits-, Bildungs-, Arbeitsmarktintegrationsleistungen usw. steuern. Dieser Reformstrang äußert sich durch die Verwischung klarer Trennung zwischen staatlichen und privaten Akteuren, fordert partnerschaftliche Erfüllungsformen (z. B. Public-Private-Partnerships) und führt vielfach zu (ideologisch motivierten) Diskussionen zwischen Freiheit und Unabhängigkeit gegenüber dem Staat sowie Privatisierungsvorteilen gegenüber dem Schutz des Wohlfahrtsstaats, demokratischer Institutionen und öffentlicher Werte. Hierzu können Maßnahmen der in Tab. 4.5 erwähnten Reformbereiche 2, 3 und 4.

4.3.3 Ergebnisse der Managementreformen

Eine abschließende Beurteilung der Managementreformen mit ihrer Blütezeit während des New Public Managements (ca. 1980 bis 2010) ist kaum möglich. Die Meinungen in Wissenschaft und Praxis differieren stark, unter anderem, weil den Einschätzungen vielfach bereits eine pro oder kontra NPM-Haltung zugrunde liegt. Während gewisse Opponenten vor allem NPM den Tod weissagten und sogleich das nächste Leitbild der Digital Era Governance proklamierten (Dunleavy et al. 2006), sind andere differenzierter, namentlich Pollitt (2014). New Public Management und die damit verknüpften Lehren des Managerialismus und ökonomischer Prinzipien haben auf der Grundlage eines neo-liberalen Weltbilds wie kaum eine andere Reform eine globale Verbreitung in der Verwaltungspraxis gefunden. Aufgrund der starken Reform-Dynamik und damit einhergehenden Reform-Rhetorik ist ein Abklingen der Management-Mode NPM nichts anderes als natürlich. Doch Reform-Elemente wie z. B. Leistungsmessung, Wirkungsziele, strukturelle Entflechtung durch Auslagerungen bis hin zur Privatisierung öffentlicher Dienste, Wettbewerbsmechanismen wie kompetitive Ausschreibungsverfahren oder leistungsorientierte Gehaltskomponenten und ein Fokus auf die Kundenzufriedenheit sind längstens nicht alle verschwunden. Sie sind Teil des Einmaleins heutiger Verwaltungsführung wie es auch die Stärkung von Managementfunktionen und die Forderung nach mehr Übernahme von Führungsverantwortung in öffentlichen Organisationen sind. Dies bestätigten im Jahr 2009 auch Bogumil und Jann, wenn sie schreiben: „Es zeigt sich, dass die managerialistische Bewegung auch in Deutschland erhebliche Bedeutung hatte und hat. Auf allen Ebenen können Einfluss und Einsatz neuer Instrumente nachgewiesen werden“ (Bogumil und Jann 2009, S. 204). Provokativ schreibt Pollitt (2014, S. 6) vor dem Hintergrund, dass die Varietät von Ausprägungen an New Public Management weltweit riesig ist und es keine anderen Paradigmen gibt, welche die Rationalitäten des NPM vollends aus dem Verwaltungsalltag verdrängt hätten: „Therefore, although it may not sell many T-shirts, NPM lives!“

Die Kritik an den Managementreformen bezieht sich einerseits auf die nicht-erreichten Ziele. Vergleichsweise selten wurden die Auswirkungen von NPM in einem Gemeinwesen vertieft untersucht (Ritz 2003). Einerseits, weil verantwortliche Politiker nur bedingt Interesse an objektivierenden Evaluationsstudien über „ihre“ Reformen haben, da die Reform-Umsetzung bekanntlich maßgeblich von ihren Promotoren abhängt und „unnötige“ Kritik die Reform ins Stocken bringen könnte oder das Reform-Rad sowieso nicht mehr zurück gedreht werden kann. Andererseits sehen sich die Evaluationsstudien von institutionellen Reformen mit Schwierigkeiten konfrontiert, wenn es um die eindeutige Zuordnung der Ergebnisse zu den Reformmaßnahmen geht. Vergleichsorganisationen entwickeln sich über die Zeit ebenfalls weiter, weshalb kein verlässlicher Querschnittsvergleich von Reform- und Nicht-Reform-Ämtern gemacht werden kann. Oder die Evaluation wird zu spät initiiert, wodurch der Anfangszustand nicht akkurat erfasst werden kann und viele Beobachtungen nur vage der Reform zugeschrieben werden können.

Reform-Berichte und -Evaluationen, die gezielte Ergebnisse aufführen, erwähnen vor dem Hintergrund der Reform-Ziele folgende positiven und negativen Aspekte

(Andrews et al. 2012; Bogumil et al. 2007; Bogumil und Jann 2009; Boyne et al. 2003; Engelniederhammer et al. 1999, 2000; Farago 2000; Hammerschmid et al. 2019; Holkeri und Summa 1997; Lienhard et al. 2005; Reichard 1999, 2004b; Rieder und Farago 2000; Ritz 2003; Schick; Wollmann 2001):

Positive Reform-Wirkungen:

- Transparentere Verwaltungstätigkeiten
- Zunahme Handlungsspielraum auf betrieblicher Ebene
- Verknüpfung von Ressourcen und Leistungen
- Verstärkte Zielorientierung in Amtsleitung und Personalführung
- Erhöhte Kundenorientierung, Bürgerfreundlichkeit
- Erhöhte Kostenorientierung und Effizienz
- Versachlichung der Führung
- Einführung neuer Leistungen und Produkte

Negative Reform-Wirkungen:

- Überforderung der politischen Ebene und entsprechend geringes politisches Engagement
- Langfristiges Planungsdenken setzt kaum ein
- Schwierige Verantwortungsteilung zwischen Ministerien und Agenturen
- Neue Bürokratie und neo-tayloristische Kontrollkultur
- Zunahme von Bürokratie verursachenden Stabstellen und Controlling-Einheiten
- Managementebene nutzt Führungsinformationen nicht
- Zunahme (unnötiger) Arbeitsbelastung
- Kaum Hierarchieverflachungen
- Motivationsverlust

Wie bereits geschrieben, ist eine solch summarische Auflistung von „Reform-Erfolgen und -Misserfolgen“ mit großer Vorsicht zu interpretieren. Sowohl aus international wie national vergleichender Perspektive gibt es keine umfassenden Reform-Evaluationen, welche die Managementreformen auf allen Staatsebenen detailliert miteinander vergleichen. Es gilt vorab auch zu unterscheiden, wovon bei der Evaluation genau gesprochen wird. Pollitt und Bouckaert (2017) beschreiben vier Ebenen, auf denen die Analyse von Managementreformen stattfinden kann. Während auf der Ebene der Reform-Rhetorik (*talk*) und auch der Entscheidungen (*decision*) für Reformen sicherlich eine große Konvergenz i. S. der Annäherungen von Reformthemen beobachtet werden kann, resultieren bei der Reform-Umsetzung (*practice*) bereits unterschiedlichste Reform-Varianten, die kaum ein kohärentes Bild abgeben. Konvergenz auf Ebene der Reform-Ergebnisse (*results*) ist schließlich kaum feststellbar und dürfte sich zumindest mit divergierenden Beobachtungen je nach Reform-Thema die Waage halten (Kuhlmann und Wollmann 2013). Die Reform-Ergebnisse dürften sich wohl für immer irgendwo im Spannungsfeld zwischen konkreten und situationsbezogenen Auswirkungen einer der global umfassends-

ten Verwaltungsreformen und an den nie erreichten ursprünglich formulierten und überzogenen Reform-Zielen bewegen. Pollitt (2016) verweist angesichts der seit der Finanzkrise von 2008 und 2009 vielerorts stattfindenden Abbaumaßnahmen im öffentlichen Sektor, die kaum einen Rückgriff auf die NPM-Reformen vornehmen, auf eine mögliche Wirkung der NPM-Reformen, die zwar empirisch nie bestätigt wurde, jedoch in den Augen von Reform-Beobachtern sehr plausibel erscheint (vgl. auch Abschn. 7.4.2.6):

- „However, there is also a deeper and more general reason – and one well known to many ministries of finance. It is simply that public management reforms have never yielded, or are likely to yield, savings on the sheer scale deemed, since 2010 or so, to be required. If one reviews the best scholarship on the efficiency and productivity-oriented reforms of the Thatcher, Major and Blair governments in the UK (i.e., 1979–2009) one finds little evidence of any resulting general, widespread uplift in departmental efficiency, in programme productivity, or, indeed, any significant overall savings on the level of general government spending [...]“ (Pollitt 2016, S. 441)

Literatur

- Albrow, M. (2001). Die Gesellschaft in ihrer sozialen Vielfalt: Die Herausforderung für Governance im Zeitalter der Globalisierung. In OECD (Hrsg.), *Governance im 21. Jahrhundert: Zukunftsstudien* (S. 179–219). Paris: OECD.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J., & Walker, R. M. (2012). Vertical strategic alignment and public service performance. *Public Administration*, 90(1), 77–98.
- Arrow, K. J. (1991). The economics of agency. In J. W. Pratt & R. J. Zeckhauser (Hrsg.), *Principals and agents. The structure of business* (S. 37–51). Boston: Harvard Business School Press.
- Aucoin, P. (1990). Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes, and pendulums. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 3(2), 115–137.
- Baer, M. (2013). *Erfolgsfaktoren für ein Governance-Projekt der Verwaltung – Eine qualitative Studie am Beispiel des Projekts „Belastung – Entlastung im Schulfeld“ der Bildungsdirektion Kanton Zürich*. Masterarbeit im Rahmen des Executive MPA an der Universität Bern. Bern: KPM.
- Banner, G. (1998). Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. *Der Bürger Im Staat*, 55(4), 179–186.
- Benz, A. (2004). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, J., & Jann, W. (2009). *Grundwissen Politik: Vol. 36. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft* (2., völlig überarb. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, J., Vogel, H.-J., & von Alemann, U. (1999). *Netzwerk. Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis: Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente*. Köln: KGSt.
- Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., & Ohm, A. K. (2007). *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: Sigma.
- Boyne, G. A., Farrell, C., Law, J., Powel, M., & Walker, R. M. (2003). *Managing the public services. Evaluating public management reforms*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.

- Braun, D. (1999). *Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft: Eine kritische Einführung*. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brunsson, N., & Olsen, J. P. (1993). *The reforming organization*. New York/London: Routledge.
- Brunsson, N., & Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing organizations: The example of public sector reform. *Organization Studies*, 21(2), 721–746.
- Budäus, D. (1998). Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung. In D. Budäus, P. Conrad & G. Schreyögg (Hrsg.), *New public management* (S. 1–10). Gabler: Berlin/New York.
- Budäus, D., & Grüning, G. (1998). New Public Management – Entwicklung und Grundlagen einer „Revolution“ des öffentlichen Sektors. *Zeitschrift Führung + Organisation Zfo*, 67(1), 4–9.
- Christensen, T. (2003). Narratives of Norwegian governance: Elaborating the strong state tradition. *Public Administration*, 81(1), 163–190.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1, 1–11.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(4), 386–405.
- Coombes, D. (1998). The place of public management in the modern european state: Perspectives from East and West Europe. In T. Verheijen & D. Coombes (Hrsg.), *Innovations in public management* (S. 8–36). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishers.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2011). *The new public service: Serving not steering* (3. Aufl.). Armonk: M.E. Sharpe Inc.
- Downs, A. (1974). Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungssysteme. Eine Theorie der Bürokratie. In H. P. Widmaier (Hrsg.), *Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates* (S. 199–207). Frankfurt a. M.: Athenäum.
- Drucker, P. F. (1974). *Management: Management, tasks, responsibilities, practices*. London: Heinemann.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead – Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.
- Ebers, M., & Gotsch, W. (2006). Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In A. Kieser & M. Ebers (Hrsg.), *Organisationstheorien* (6. Aufl., S. 247–308). Stuttgart: Kohlhammer.
- Eichhorn, P. (Hrsg.). (1997). *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre: Beiträge zur BWL der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen*. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Eichhorn, P. (1999). Kundenorientierung und Personalmanagement in Unternehmen der Daseinsvorsorge. In W. Leetz (Hrsg.), *Personalmanagement und Humanressourcen in öffentlichen, sozialwissenschaftlichen und genossenschaftlichen Unternehmen: Beiheft 25 der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* (S. 13–21). Baden-Baden: Nomos.
- Ellwein, T. (1994). *Das Dilemma der Verwaltung: Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland*. Berlin: Bibliographisches Institut.
- Engelniederhammer, S., Köpp, B., Reichard, C., Röber, M., & Wollmann, H. (1999). *Berliner Verwaltung auf Modernisierungskurs: Bausteine – Umsetzungsstrategien – Hindernisse*. Berlin: Nomos.
- Engelniederhammer, S., Köpp, B., Reichard, C., Röber, M., & Wollmann, H. (2000). *Hauptweg und Nebenwege: Eine Zwischenbilanz zur Verwaltungsreform Berlin*. Berlin: Nomos.
- Farago, P. (2000). *Evaluation des Pilotprojekts „Neue Verwaltungsführung“ (NEF) im Kanton Bern: 2. Etappe. Bericht im Auftrag der Projektleitung NEF vom 8. Februar 2000*. Zürich.
- Fayol, H. (1929). *Allgemeine und industrielle Verwaltung*. München/Berlin: Oldenbourg.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press.

- Flynn, N. (2012). *Public sector management* (6. Aufl.). London: Sage.
- Freitag, M., & Traunmüller, R. (2009). *Sozialkapitalwelten in Deutschland: Soziale Netzwerke, Vertrauen und Reziprozitätsnormen im subnationalen Vergleich*. Konstanz: Bibliothek der Universität Konstanz.
- Göbel, E. (2002). *Neue Institutionenökonomik. Konzeption und Betriebswirtschaftliche Anwendungen*. Stuttgart: UTB.
- Grüning, G. (2000). *Grundlagen des New Public Management: Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA*. Münster/Hamburg/London: LIT.
- Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., & Mostafa, A. (2019). New public management reforms in Europe and their effects: Findings from a 20-country top executive survey. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 399–418.
- Helmig, B., & Boenigk, S. (2016). *Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Nonprofit Management* (2. Aufl.). München: Vahlen Franz.
- Hill, H. (1997). *Speyerer Arbeitshefte: Vol. 109. Verwaltung im Umbruch*. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Holkeri, K., & Summa, H. (1997). Evaluation of public management reforms in Finland: From ad hoc studies to a programmatic approach. In *Benchmarking, evaluating, and strategic management in public sector*. Paris: OECD.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Jann, W. (2002). Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance? In K. König (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert* (S. 279–304). Baden-Baden: Nomos.
- Jann, W. (2004). *Bürokratieabbau: Thesen zur Anhörung. Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 28. Juni 2004*. Frankfurt a. M.: PRO ASYL.
- Kieser, A. (1996). Moden & Mythen des Organisierens. *Die Betriebswirtschaft DBW*, 56(1), 21–39.
- Kieser, A., & Ebers, M. (Hrsg.). (2014). *Organisationstheorien* (7., akt. und überarb. Aufl.). Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Koopman, J. F. M. (1993). Findings, speculations, and recommendations. In J. F. M. Koopman (Hrsg.), *Modern governance: New government – Society interactions* (S. 249–262). London: Sage.
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2013). *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Ladner, A., Arn, D., Friederich, U., Steiner, R., & Wichtermann, J. (2000). *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation. Ein Forschungsprojekt des Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunktprogramms „Zukunft Schweiz“*. Bern: Arbeitsbericht, Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Lampropoulou, M., & Oikonomou, G. (2018). Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece. *International Review of Administrative Sciences*, 84(1), 101–121.
- Legrenzi, P., Girotto, V., & Johnson-Laird, P. N. (1993). Focussing in reasoning and decision making. *Cognition*, 49(1), 37–66.
- Lienhard, A. (2009). Grundlagen der Public Corporate Governance. In Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatschaftsrecht – öffentliches Dienstrecht*, Jahrbuch 2008 (S. 43–77). Bern: Stämpfli.
- Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R., & Ladner, A. (Hrsg.). (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz*. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.
- Linder, W. (2006). Von der politischen Planung zum New Public Management. In R. J. Zaugg (Hrsg.), *Handbuch Kompetenzmanagement: durch Kompetenz nachhaltig Werte schaffen ; Festschrift für Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Norbert Thom zum 60. Geburtstag* (S. 337–344). Bern: Haupt.

- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lynn, L. E. (2008). What is a neo-Weberian state? Reflections on a concept and its implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue ,A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State'*, 1(2), 17–30.
- Mayntz, R. (1998). New challenges to governance theory. Jean Monnet Chair Paper RSC No 98/50. Florence: European University Institute.
- McLaughlin, K., Osborne, S. P., & Ferlie, E. (2002). *New public management: Current trends and future prospects*. London/New York: Routledge.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge/London: Harvard University Press.
- Mueller, D. C. (2003). *Public choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Naschold, F., & Bogumil, J. (2000). *Modernisierung des Staates: New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive* (2. Aufl.). Opladen: Springer VS.
- Niskanen, W. A. (1974). Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungen. Die eigentümliche Ökonomie der Bürokratie. In H. P. Widmaier (Hrsg.), *Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates* (S. 208–222). Frankfurt a. M.: Athenäum.
- Noordegraf, M. (2015). *Public management: Performance, professionalism and politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- O'Toole, L. J. (2000). Different public managements? Implications of structural context in hierarchy and networks. In J. L. Brudney, H. G. Rainey & L. J. O'Toole (Hrsg.), *Advancing public management: New developments in theory, methods, and practice* (S. 19–32). Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- OECD. (2005a). *Modernising government: The way forward*. Paris: OECD.
- OECD. (2005b). *Performance-related pay policies for government employees*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Osborne, S. P. (Hrsg.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (First published.). London/New York: Routledge.
- Ott, A. E., & Winkel, H. (1985). *Geschichte der theoretischen Volkswirtschaftslehre*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Painter, M., & Peters, G. B. (2010). Administrative traditions in comparative perspective: Families, groups and hybrids. In M. Painter & G. B. Peters (Hrsg.), *Tradition and public administration* (S. 19–30). Basingstoke/Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Parkinson, C. N. (1966). *Parkinsons Gesetz*. Reinbek: Rowohlt.
- Peters, G. B. (2000). *Four main administrative traditions*. web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20134002~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286305,00.html. Zugegriffen am 28.02.2018.
- Picot, A., & Wolff, B. (1995). Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: „Lean Management“ im öffentlichen Sektor? In F. Naschold & M. Pröhl (Hrsg.), *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen* (3. Aufl., S. 51–120). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, C. (2000). Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management*, 2(2), 181–199.
- Pollitt, C. (2014). *Managerialism redux? Keynote address to the 2014 EIASM conference in Edinburgh*. <https://soc.kuleuven.be/io/nieuws/managerialism-redux.pdf>. Zugegriffen am 05.03.2018.
- Pollitt, C. (2016). Managerialism redux? *Financial Accountability & Management*, 32(4), 429–447.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis* (2. Aufl.). Oxford: Oxford University Press.

- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis* (4. Aufl.). Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community* ([Nachdr.]). New York: Simon & Schuster.
- Reichard, C. (1992). Kommunales Management im internationalen Vergleich. *Der Städtetag – Zeitschrift Für Kommunale Praxis Und Wissenschaft*, 45(12), 843–849.
- Reichard, C. (1999). Innovationsschub durch Förderung von Modellkommunen?: Erfahrungen mit der kommunalen Verwaltungsmodernisierung im Land Brandenburg. In W. Gerstlberger, K. Grimmer & M. Wild (Hrsg.), *Innovationen und Stolpersteine in der Verwaltungsmodernisierung* (S. 65–72). Berlin: edition sigma.
- Reichard, C. (2002). Institutionenökonomische Ansätze und New Public Management. In K. König (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert* (S. 585–603). Baden-Baden: Nomos.
- Reichard, C. (2004a). Das Konzept des Gewährleistungsstaats. In Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), *Neue Institutionenökonomik, Public Private Partnership, Gewährleistungsstaat* (48–60). Berlin: Bundesverband Öffentliche Dienstleistung.
- Reichard, C. (2004b). Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern. In W. Jann (Hrsg.), *Modernisierung des öffentlichen Sektors: Vol. 24. Status-Report Verwaltungsreform: Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren* (S. 87–100). Berlin: Ed. Sigma.
- Reinermann, H. (2000). *Speyerer Arbeitshefte. Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen*. Speyer: Spreyer Arbeitshefte 130.
- Reiter, R., & Klenk, T. (2018). The manifold meanings of ‚post-new public management‘ – A systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences* (Online first May 21, 2018), 85(1), 11–27.
- Rieder, S., & Farago, P. (2000). *Vergleichende Evaluation der NPM-Projekte in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich: Ein Vergleich des Projektstandes 1999. Projektbericht*. Luzern/Zürich: Interface, Institut für Politikstudien Luzern.
- Ritz, A. (2003). *Evaluation von New Public Management: Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der Schweizerischen Bundesverwaltung*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Ritz, A., & Thom, N. (2000). *Internationale Entwicklungslinien des New Public Managements: Vergleichende Analyse von 11 Ländern* (Arbeitsbericht Nr. 45). Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538–560.
- Schedler, K. (1996). *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2006). *New Public Management* (3. Aufl.). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schick, A. *The spirit of reform: Managing the New Zealand state sector in a time of change. A report prepared for the state services commission and the treasury*. Wellington: The Commission.
- Schumacher, B. (2017). Vereine in der Schweiz – Die Schweiz und ihre Vereine: Ein historischer Überblick. Zürich: Migros-Kulturprozent. <https://www.vitaminb.ch/static/media/dateien/publikationen/vitB-Vereine-der-Schweiz-Webversion-2017.pdf>. Zugriffen am 02.03.2018.
- Schuppert, G. F. (1998). Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: Zum Denken in Verantwortungsstufen. *Die Verwaltung*, 31, 415–447.
- Staehle, W. H., Conrad, P., & Sydow, J. (2014). *Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Management: Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive* (8. Aufl.). München: Vahlen.

- Steinmann, H., Schreyögg, G., & Koch, J. (2013). *Lehrbuch. Management: Grundlagen der Unternehmensführung: Konzepte – Funktionen – Fallstudien* (7., vollst. überarb. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Stürmer, M., & Ritz, A. (2014). Public Governance durch Open Government. In Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (Hrsg.), *Yearbook of Swiss Society for Administrative Sciences*, 5, 125–138.
- Taylor, F.W. (1913). *Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung*. München/Berlin: Salzwasser.
- Traunmüller, R., Stadelmann-Steffen, I., Ackermann, K., & Freitag, M. (2012). *Freiwilligkeit. Zivilgesellschaft in der Schweiz: Analysen zum Vereinsengagement auf lokaler Ebene*. Zürich: Seismo.
- Weber, M. (1966). *Staatssoziologie* (2. Aufl.). Berlin: Duncker & Humblot.
- Weber, M. (1976). *Wirtschaft und Gesellschaft* (5. Aufl.). Tübingen: J. C. B. Mohr.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.
- Willke, H. (2000). Funktionen und Kompetenzen des postnationalen Staates. In *Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes EPA. Staatsfunktionen neu denken: Die Herausforderung des Staates zu Bescheidenheit und Innovation* (41–101). Bern: Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes.
- Wolf, J. (2005). *Organisation, Management, Unternehmensführung: Theorien und Kritik* (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer.
- Wollmann, H. (Hrsg.). (2001). *Evaluating public sector reforms: An international and comparative perspective*. Rio de Janeiro: UERJ/NUSEG.



Strategische Dimension des Public Managements

5

Die Politik gibt die Ziele vor, das Recht legt die Rahmenbedingungen fest und das Management setzt die Stoßrichtungen um. Diese grundsätzlich stimmige Logik der Entscheidungsfindung und -umsetzung im politisch-administrativen System verbirgt die dahinterstehende Komplexität aufgrund einer Vielzahl von Institutionen und Akteuren mit unterschiedlichen Handlungsrationalitäten. Deshalb wird zu Beginn des Kapitels 5 zur strategischen Dimension des Public Managements auf die verschiedenen *Logiken von Entscheidungsfindung* im öffentlichen und politischen Raum eingegangen, um die Auswirkungen auf das strategische Management besser verstehen zu können. Strategisches Management dient der Verfolgung des obersten Organisationszwecks und der entsprechenden Zielerreichung. Gerade weil Strategien selten wie geplant umgesetzt werden, ist es entscheidend für Managementverantwortliche in öffentlichen Verwaltungen über die notwendigen Kenntnisse und Skills des strategischen Managements zu verfügen. Deshalb werden im zweiten Teil des Kapitels die *Kernelemente* des strategischen Managements auf Organisationsebene aufgezeigt. Auf dieser Ebene im öffentlichen Sektor ist heute klassisches strategisches Management weit verbreitet und Organisations-, Programm-, Projektstrategien usw. werden laufend entwickelt. Deshalb wird z. B. thematisiert, was eine Strategie ist und welche strategischen Grundhaltungen sich unterscheiden lassen. Anschließend wird auf den Strategieprozess und die einzelnen Prozessschritte näher eingegangen. Die Umsetzung des Strategieprozesses erfolgt mittels unterschiedlicher Analyse- und Planungsinstrumente des strategischen Managements, die zum Schluss des Kapitels erläutert werden. Das Kapitel schließt mit dem Thema der organisationalen Reputation. Im verstärkt politisch polarisierten Umfeld gewinnt die strategische Positionierung der öffentlichen Organisation und ihrer Leistungserbringung an Bedeutung. Die unterschiedlichen Anforderungen an sowie Ausprägungen und Auswirkungen von organisationaler Reputation werden deshalb aufgezeigt.

Nach dem Studium von Kap. 5 ...

- verstehen Sie die Unterschiede zwischen rationaler, verhandlungsorientierter und partizipativer Entscheidungsfindung sowie deren Stellenwert für die Verwaltungsführung,
- können Sie die Auswirkungen des politisch-administrativen Systems auf das strategische Führungshandeln begründen,
- kennen Sie die Hintergründe, Entstehungsformen und Ausprägungen des strategischen Managements
- sind Sie in der Lage, einen Strategieprozess anhand einzelner Teilschritte zu entwickeln,
- können unterschiedliche Instrumente des strategischen Managements unterscheiden und situativ einsetzen,
- erkennen Sie die zunehmende Bedeutung organisationaler Reputation für öffentliche Organisationen und können die Reputationsursachen sowie -auswirkungen analysieren.

Weiterführende Literatur

- Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J., & Walker, R. M. (2012). Vertical strategic alignment and public service performance. *Public Administration*, 90(1), 77–98.
- Bryson, J. M. (2018). *Bryson on strategic planning. Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (5. Aufl.). New York: Wiley.
- Carpenter, D. P., & Krause, G. A. (2011). Reputation and public administration. *Public Administration Review*, 72(1), 26–32.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of „muddling through“. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Mintzberg, H. (1978). Patterns in strategy formation. *Management Science*, 24(9), 934–948.
- Ring, P. S., & Perry, J. L. (1985). Strategic management in public and private organizations: Implications of distinctive contexts and constraints. *Academy of Management Review*, 10(2), 276–286.
- Rosenberg Hansen, J., & Ferlie, E. (2016). Applying strategic management theories in public sector organizations: Developing a typology. *Public Management Review*, 18(1), 1–19.
- Schedler, K., & Siegel, J. P. (2005). *Strategisches Management in Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Simon, H. A. (1995). Rationality in political behavior. *Political Psychology*, 16(1), 45–61.

5.1 Entscheidungsfindung im öffentlichen Sektor

Öffentliche Organisationen können zumeist auf lange zurück liegende Existenzen und auch auf eine langfristig ausgerichtete Zukunft blicken. Von daher war und ist langfristig ausgerichtete *Entscheidungsfindung* Kern des Führungsalltags in öffentlichen Organisationen. So verfügen öffentliche Verwaltungen insgesamt über eine große Tradition der Planung und systematische, strategische Planungsansätze haben ihren eigentlichen Ursprung im öffentlichen Sektor bzw. entstammen dem Militärbereich. In fast jedem Gemeinwesen

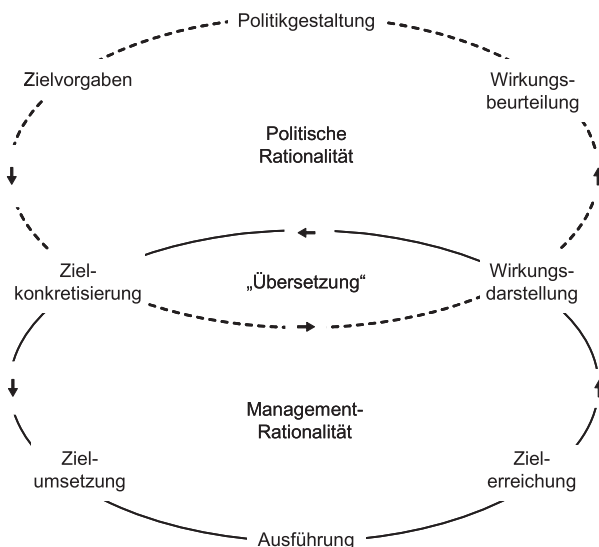
gibt es eine Finanzplanung, Raumplanungen oder Fachplanungen wie Gesundheits-, Familien-, Bildungs- oder Wohnbauplanungen. Hinzu kommen Aufgaben-, Programm-, Projekt- oder Maßnahmenplanungen. Und auf allen Staatsebenen existieren unzählige Strategien i. S. langfristiger Planungsdokumente wie Legislaturplanungen, Amtsplanungen, Politikfeldstrategien usw. Nicht nur in westeuropäischen Verwaltungen ist strategische Planung weit verbreitet. Elbanna (2013) untersuchte z. B. die Verbreitung strategischer Planungsansätze in den Vereinigten Arabischen Emiraten und stellte fest, dass sich dort strategische Planung sowohl auf zentralstaatlicher Ebene als auch in den Kommunen etabliert hat. Alle 67 untersuchten Organisationen führten strategische Planung durch, die in 80 % der Institutionen auf einen mittelfristigen Zeitraum von drei Jahren ausgerichtet war.

Strategische Planung bzw. öffentliche Planungsansätze können auch als Fortsetzung des Politikkreislaufs gesehen werden. Sie sind zentraler Bestandteil von Verwaltungstätigkeit und ein rationaler Ansatz zur Vorbeugung vor unsicherer Zukunft und Teil der Entscheidungsvorbereitung zukünftiger Entscheidungen. Doch auf oberster Verwaltungsebene, aber auch innerhalb von Dienststellen, sind die rechtsstaatlichen und demokratischen Grundprinzipien bei der Entscheidungsfindung gleichbedeutend wenn nicht wichtiger als Ansätze des strategischen Managements. Denn „[...] die Aufgabe des Rechts im Zusammenhang mit der Staats- und Verwaltungsorganisation wird primär in der Wahrung von Rechtsstaat und Demokratie gesehen und nur mittelbar im Erreichen optimaler Wirksamkeit von Verwaltungshandeln“ (Meyer 1998, S. 84). Das nutzenmaximierende und strategiegeleitete Marktdenken der ökonomischen Ansätze widerspricht vielfach den gerechtigkeits- und konsensorientierten Grundlagen staatspolitischen Denkens. Insofern existieren zwei unterschiedliche Staatsverständnisse aus der staatsrechtlichen Sichtweise und der Public-Management-Perspektive, die sich auf die Entscheidungsfindungsprozesse auswirken.

Das Staatsverständnis unter Public Management-Gesichtspunkten war in der Vergangenheit vielerorts durch eine eindimensionale hierarchische Perspektive geprägt. Die ökonomische Logik findet demnach auf allen Ebenen Anwendung, beim Parlament nur in schwächerem Ausmaß als auf der Regierungs- und Verwaltungsebene. Eine differenziertere Betrachtungsweise versucht unter Wahrung der staatsrechtlichen Prinzipien (Legalitäts-, Gleichheits- und Gewaltenteilungsprinzip) und gleichzeitiger Effektivitäts- und Effizienzorientierung staatlichen Handelns unterschiedlichen Entscheidungsmaximen Rechnung zu tragen. Dabei wird die politische Rationalität, die besonders bei Entscheidungsprozessen von Parlament und Regierung zum Tragen kommt, mit der stärker betrieblichen Rationalität im Verwaltungsbereich integriert. Die Regierung als Bindeglied verknüpft die beiden Entscheidungsrationalitäten am stärksten (Mastronardi 1999). Diese Integration unterschiedlicher Rationalitäten stellt eine Herausforderung an das politisch-administrative System.

So ist zuweilen unklar, ob es politisch gewollt ist, dass sich eine Behörde strategisch positioniert und ihre Entscheidungen auf ein längerfristiges Ziel ausrichtet. Die *politische Rationalität* an der Spitze öffentlicher Organisationen ist dadurch gekennzeichnet, dass nicht wie nach der *betrieblichen Rationalität* versucht wird, langfristige Ziele zu formulieren und diese überprüfbar zu erreichen. Es kann folglich für eine Verwaltungseinheit einfacher und politisch weniger riskant sein, die Gesetzgebung umzusetzen, indem Ressourcen verwaltet

Abb. 5.1 Integration von Politik und Management (Schedler und Proeller 2006)



und Aufgaben vollzogen werden, als eigens gesetzte Ziele erreichen zu wollen oder ambitionierte Ziele anzustreben. Die Politik dient der Aushandlung politischer Prioritäten vor dem Hintergrund eines pluralistischen Werte- und Meinungsspektrums. Die Rationalitätenintegration verlangt verstärkt eine Zielkonkretisierung auf der politischen Ebene. Doch das widerspricht im Grundsatz dem System; politische Akteure binden sich eher kurzfristig auf der Maßnahmenebene durch zeitlich begrenzte Koalitionen im Gegensatz zu langfristigen Zielvorgaben, die einen stärkeren Wertekonsens bedingen, welcher jedoch systemfremd ist. Im Gegensatz dazu hat die Verwaltung nur ein begrenztes Interesse zur vollständig transparenten Leistungs- und Wirkungsinformation, abgesehen von den Schwierigkeiten, die mit der Wirkungsbeurteilung verbunden sind. Entsprechend wichtig wird die Übersetzungsrolle der Regierungsebene, die einerseits einer politischen Rationalität folgt, andererseits aber vermehrt ihre Führungsverantwortung im Sinne der betrieblichen Rationalität wahrnehmen muss (vgl. Abb. 5.1). Dadurch wird deutlich, dass auch auf der rechtsstaatlichen und demokratischen Seite Gestaltungsspielräume bestehen, welche aber teilweise verkannt werden.

Die beiden Rationalitäten bilden sich im politisch-administrativen System auch innerhalb des Politikkreislaufs ab. Die Politikwissenschaft hat Prozesse in Politik und Verwaltung anhand des Phasenmodells des *Policy Cycle* dargestellt. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich Politik im Verlaufe unterschiedlicher Phasen von der Entstehung einer Politik über deren Vollzug bis hin zur Wirkungsentfaltung verändert. Der *Policy Cycle* umfasst zumeist sechs Phasen (Sager et al. 2017):

1. *Agenda-Setting*: Wahrnehmung eines Problems durch die Politik und Platzierung auf der politischen Tagesordnung unter Einfluss weiterer Akteure wie Medien, Verwaltung, Lobbyisten, Verbände usw.

2. *Politik-Formulierung*: Problemanalyse, Zieldefinition und Programm- bzw. Maßnahmenformulierung auf der Basis von in Policy-Netzwerken verhandeltem Expertenwissen und empirischer Evidenz. An der Politik-Formulierung beteiligt sind vielfach Expertengremien, Interessenvertretungen und die Verwaltung.
3. *Entscheidung*: Beschlussfassung für oder gegen Programmmaßnahmen durch formal legitimierte Entscheidungsinstanzen (Parlament, Regierung).
4. *Implementation*: An Zielgruppen gerichtete Leistungserbringung durch Bereitstellung notwendiger Ressourcen, Vollzugsstrukturen und -prozesse.
5. *Evaluation*: Sowohl subjektive als auch objektivierte Bewertungen einer Politik durch Medien, Bürger, Interessengruppen, Verwaltungscontrolling, -monitoring oder wissenschaftliche Politikevaluation.
6. *Weiterführung oder Beendigung*: Fortsetzung oder Terminierung des Politikprogramms aufgrund erzielter Wirkungen, positiver oder negativer Evaluationsergebnisse.

Während die Entscheidungsfindung im Rahmen des Policy Cycle weitgehend als klar eingegrenzte Beschlussfassung formal legitimierter Akteure innerhalb des Entscheidungsprozesses verstanden wird, weiten wir das Begriffsverständnis im Folgenden aus und schließen die vorgelagerten Prozesse des Politikkreislaufs mit ein. Entscheidungsfindung unterliegt von daher unterschiedlichen *Einflussfaktoren* (Rainey 2014); die Macht einzelner Personen auf Parlaments-, Regierungs- oder Amtsebene, die historisch gewachsene oder im internen Wettbewerb erlangte Ressourcenausstattung eines Amtes, die politische Bedeutung eines Themas oder einer Einheit aufgrund aktueller Geschehnisse oder des Gewichts ihrer Aufgabenfelder und externe Faktoren beeinflussen die Entscheidungsfindung maßgeblich. Macht und Einfluss sind wichtig, um Entscheidungen im politisch-administrativen System herbeiführen zu können. Doch nicht immer ist klar, wann und wie Entscheidungen genau zustande gekommen sind. Verschiedenste Akteure üben zu unterschiedlichen Zeitpunkten ihren Einfluss auf die Entscheidungsfindung aus. Die im Voraus klar geplante Entscheidung gibt es auch im betrieblichen Alltag des Verwaltungshandelns nur selten. Entscheidungsprozesse und auch -ergebnisse in der öffentlichen Verwaltung können letztlich nur vor dem Hintergrund des politisch-administrativen Systems und somit von Phasen des Politikkreislaufes und der betrieblichen Leistungserbringung verstanden werden. Das folgende Beispiel mag dies verdeutlichen: Einer der Autoren führte in der Schweizerischen Bundesverwaltung ein Mandat gemeinsam mit einem privatwirtschaftlichen Partner durch. Als es darum ging, sich für den Inhalt des Befragungsinstruments zu entscheiden, fand ein Workshop mit Vertretern der sieben Ministerien statt. Nach zwei Stunden hatte man sich auf die Inhalte geeinigt. Beim Verlassen des Gebäudes fragte der privatwirtschaftliche Partner ganz erstaunt, was das denn gewesen sein soll. Es könne doch nicht sein, dass diese alle mitsprechen. In der Privatwirtschaft laufe dies ganz anders. Da werde top down festgelegt, wer für das Projekt zuständig ist und diese Person definiere mit der Beratungsfirma die Inhalte, welche anschließend vom Top Management genehmigt werden. Das Beispiel verdeutlicht, dass Entscheidungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen oft komplexer sind, da eine Vielzahl an Perspektiven berücksichtigt und

entsprechend viele Akteure einbezogen werden müssen. Ziel des Einbezugs ist einerseits eine breite Abstützung und hohe Akzeptanz bei der Umsetzung der Entscheide. Andererseits sollen die unterschiedlichen Perspektiven möglichst breit Informationen in den Entscheidungsfindungsprozess einfließen lassen.

Informationen sind zentraler Bestandteil jeder Entscheidungsfindung. Je umfassender die Informationslage, desto bessere Entscheidungen lautet eine Annahme, insbesondere bei komplexen Problemlagen wie sie öffentliche Organisationen zur Genüge kennen. Doch der Aufwand über eine möglichst vollständige Informationslage zu verfügen oder aus der herrschenden Informationsflut die zentralen Informationen herauszusuchen, ist enorm hoch. Von daher sind Public Manager geradezu aufgefordert, fehlende Informationen auszublenden bzw. auf der Basis der vorliegenden Informationen Entscheidungen zu fällen. Wie sie das machen bzw. wie solche Entscheidungsfindungsprozesse in der Praxis ablaufen, wurde vielfach untersucht und in den vergangenen hundert Jahren haben sich unterschiedliche Ansätze zur Erklärung von Entscheidungsfindungsprozessen, insbesondere bei komplexen Problemlagen, herausgebildet. Wir unterscheiden im Folgenden drei Ansätze (Kettl 2018; Rainey 2014):

- Rationale Entscheidungsfindung
- Verhandlungsorientierte Entscheidungsfindung
- Partizipative Entscheidungsfindung

5.1.1 Rationale Entscheidungsfindung

Rationale Entscheidungsfindung basiert auf der Annahme, dass die Ziele klar definiert und allen Beteiligten am Entscheidungsfindungsprozess bekannt sind (Simon 1995). Ebenfalls geht rationale Entscheidungsfindung davon aus, dass die Entscheidungsalternativen sowie deren Wert inklusive jener von Externalitäten und Nebenwirkungen im Vergleich zueinander bekannt sind. Das heißt, der Entscheid, eine neue Straßenbahnlinie zu erstellen ist dann rational, wenn alle damit verbundenen Ziele des Baus, der Anschaffung der Straßenbahn usw. allen bekannt sind. Zusätzlich ist erforderlich, dass die zugrunde gelegten Kostenkalkulationen möglichst präzise vorliegen und ebenfalls jene aller Alternativen zum vorliegenden Projekt wie zum Beispiel Buslinien, andere Linienführungen, Ausstattungsvarianten usw. Hinzu kommt, dass auch damit wegfallende zukünftige Optionen (z. B. Änderung der Verkehrsführung) und Nebenwirkungen (z. B. veränderte Immobilienpreise, Ausweichverkehr) bewertet und bekannt sein müssen. Daraus wird bereits ersichtlich, dass rationale Entscheidungsfindung, insbesondere bei komplexen Problemlagen, mit viel Aufwand verbunden ist. Gleichzeitig entspricht rationale Entscheidungsfindung dem gesunden Menschenverstand und kommt in vielen individuellen und organisationalen Entscheidungssituationen tagtäglich zur Anwendung. Die wissenschaftliche Betriebsführung nach Taylor, lineare Programmierungsansätze in Produktionsprozessen oder auch viele Ansätze im Bereich der Budgetierung oder des Projektmanagements basieren auf rationa-

len Entscheidungsmodellen. Es ist wohl nicht übertrieben zu sagen, dass gerade die öffentliche Verwaltung aufgrund ihrer langen Planungstradition als ein Vorreiter rationaler Entscheidungsfindung bezeichnet werden kann.

Rationale Entscheidungsfindung kommt jedoch dort an ihre *Grenzen*, wo Informationen nicht vorliegen oder wo Kosten und Alternativen nur solange verfolgt werden als das Ergebnis spezifischen Präferenzen entspricht und nicht zu subjektiv unerwünschten Entscheidungen führt. Insbesondere in komplexen Problemlösungsprozessen werden diese Grenzen sichtbar. Simon (1948) hatte in seinen wegweisenden Arbeiten zum Entscheidungsverhalten in öffentlichen Organisationen darauf hingewiesen, dass insbesondere in umfassenden und komplexen Entscheidungssituationen der Mangel an Informationen, beschränkte Berechenbarkeit, die notwendige Entscheidungskoordination, die damit verbundenen Unsicherheiten und fehlende Zeit nur zu begrenzt rationaler Entscheidungsfindung führt (*bounded rationality*). Im Organisationsalltag führt dies dazu, dass nur eine begrenzte Anzahl Alternativen gesucht werden, die einen zufriedenstellenden Entscheid begründen lassen, auch wenn die weitere Suche bessere Entscheidungen ermöglicht hätte. Hinzu kommt, dass in Großorganisationen die Abstimmung lokaler Rationalitäten der Subeinheiten zu beschränkter Rationalität führte. Cyert und March (1963) kennzeichneten diesen Entscheidungsprozess als „*satisfying*“, d. h. Individuen und Organisationen investieren solange in die Entscheidungsfindung bis eine zufriedenstellende, jedoch nicht maximale Lösung vorliegt. Die Alternativensuche und -bewertung verläuft problembezogen und gerade nicht zielbezogen systematisch. Die sequenzielle Prüfung der Alternativen bis ein subjektiv passendes Ausschlusskriterium gefunden ist, führt zur fortlaufenden Alternativenreduktion und nicht die breite, gegenseitige Abwägung aller möglichen Alternativen. Die dem New Public Management zugrunde liegende Bürokratiethorie von Niskanen (1971) und die Ansätze der Public Choice Theorien stützen sich maßgeblich auf Modelle der rationalen Entscheidungsfindung ab (vgl. auch Abschn. 4.2.2).

Entscheidungsverantwortliche gehen dann rational vor, wenn die Ziele klar sind und die notwendigen Informationen, zumeist aufgrund hoher Fachkenntnis der zugrunde liegenden Wirkungsketten, vorliegen. Ist die Berechenbarkeit der Entscheidungsalternativen klein und die Unsicherheit groß, dann werden andere Entscheidungsfindungsmechanismen wie Verhandlungslösungen, Ausprobieren oder intuitive Entscheidungen bevorzugt (Rainey 2014; Thomson 2017 [1967]).

5.1.2 Verhandlungsorientierte Entscheidungsfindung

Verhandlungsorientierte Entscheidungsfindung kennzeichnet den politisch-administrativen Alltag nicht unwesentlich. Vielfach geht es darum, Unterstützung innerhalb der Verwaltung und auch politischen Support für eine bestimmte Alternative zu erhalten. Charles Lindblom (1959) vertrat sogar die Ansicht, dass es in bestimmten Situationen geradezu rational sei, nicht nach der rationalen Entscheidungsfindungsmethode, sondern verhandlungsorientiert vorzugehen. In komplexen, politischen Entscheidungssituationen ist demnach *inkrementalistisches*

Vorgehen erfolgsversprechender. Nicht nur in der Politik, sondern auch innerhalb von Organisationen ist inkrementalistisches Vorgehen weit verbreitet. Problemlösungsprozesse verlaufen oft in unzähligen Einzelphasen, die von Entscheidungsunterbrüchen gekennzeichnet sind, was den Entscheidungsprozess wieder in vorgängige Schleifen zurückwirft (Mintzberg et al. 1976). Inkrementalismus kennzeichnet also ein schrittweises, pragmatisches Vorgehen, das entgegen einem theoriegeleiteten Ansatz nicht alle Alternativen abwägt, sondern jene Ziele und Lösungsansätze favorisiert, die unmittelbar dem vorliegenden Problem dienen. Solche überschaubare Problemlösungsansätze sind zudem leichter zu definieren und zu analysieren, was die Organisation von notwendiger Unterstützung erleichtert und eine raschere Problemlösung ermöglicht. Unübersichtliche politische Entscheidungssituationen verlangen nach Konsens und Kompromiss, die besser durch inkrementelles Vorgehen zustande kommen. Damit ist nicht gesagt, dass jegliche Entscheidungsfindung im öffentlichen Sektor nur in kleinen Schritten zustande kommt. Rasche, drastische Budgetkürzungen aufgrund unheiliger Allianzen oder externen Drucks sind ebenso möglich wie kontinuierliche Budgetausweitungen oder -beschränkungen. Insgesamt ist Verwaltungshandeln im demokratischen Rechtsstaat aber in ein politisch-administratives System eingebettet, das zumeist verhandlungsorientierte Lösungsansätze favorisiert.

Organisationen sind keine monolithischen Blöcke, sondern aus systemtheoretischer Sicht vielmehr in Subsysteme aufgeteilte Einheiten, die in Entscheidungsprozessen in Wechselwirkung zueinander stehen (Weick 2001). Insbesondere Systeme innerhalb von Organisationen, deren Systeme lose gekoppelt sind (*loose coupling*) wie beispielsweise öffentliche Verwaltungen oder Bildungseinrichtungen, verfügen über wenig starke Beziehungen zwischen den Subsystemen und die gegenseitige Einflussnahme ist situativ und indirekt; klare Entscheidungsstrukturen fehlen, die Organisationsmitglieder stehen nicht in engen Beziehungen zueinander und Entscheidungsfindungsprozesse verlaufen unsystematisch, ungeplant und eher zufällig. Eine Stärke dieser Organisationen ist die geringe Anfälligkeit für plötzliche Systemstörungen, gleichzeitig ist für Außenstehende die Entscheidungsfindung nur schwer nachvollziehbar. Vor diesem Hintergrund entstand das Mülleimer-Entscheidungsmodell (*garbage can theory*) nach Cohen, March und Olsen (1972). Demnach sind komplexe Entscheidungsprozesse dadurch geprägt, dass aufgrund unklarer Ziele und Probleme die Entscheidungspräferenzen der Beteiligten erst während des Prozesses entstehen und auch mehrmals wechseln können. Probleme und Lösungsansätze verändern sich bei änderndem Kontext ebenfalls und Lösungen „suchen“ nach passenden Problemen. Eine Entscheidungssituation muss zudem eine Entscheidung erlauben oder erfordern. Falls dies nicht gegeben ist, wird nicht entschieden oder es werden dieselben Probleme wiederholt diskutiert. Die am Entscheidungsprozess teilnehmenden Personen suchen zudem nicht nur nach passenden und optimalen Lösungsstrategien, sondern auch nach Gelegenheiten, eine relevante Rolle im Prozess zu spielen. Letztlich gibt es auch Probleme, die unabhängig von Lösungen, Teilnehmer und Gelegenheiten, bearbeitet werden wollen. Probleme, Lösungsansätze, Beteiligte und Entscheidungsgelegenheiten sind in ständigem Fluss und treffen nach dem Mülleimer-Modell zufällig aufeinander, was nicht-rationale Entscheidungsfindung erklärt. March und Olsen verstanden das Modell als

Ergänzung und nicht als Ablösung rationaler Entscheidungsfindung. Nicht alle Entscheidungsfindungsprozesse verlaufen entsprechend zufällig und chaotisch. Vielmehr können starke Kulturen oder auch Führungspersonen systematische Entscheidungsfindung fördern oder auch verhindern (Rainey 2014). Verhandlungsfähigkeit kann in diesem Kontext förderlich sein, da sie erlaubt, in situativ ändernden Umständen und Konstellationen stabilere Koalitionen herbeizuführen, die Entscheidungsalternativen unterstützen und letztlich zum Durchbruch verhelfen.

5.1.3 Partizipative Entscheidungsfindung

Partizipative Entscheidungsfindung kann zwar Überschneidung mit den zwei vorgenannten Ansätzen aufweisen, indem rational hergeleitete Lösungsalternativen aufgrund der Bewertung durch von einer Politik oder Maßnahme Betroffenen zustande kommen können oder die Betroffenen bzw. deren Interessen in Verhandlungsprozessen aufgenommen werden. Partizipative Entscheidungsfindung fußt aber stärker auf den dargestellten Entwicklungen des Governance-Ansatzes, wonach eine Vielzahl von Akteuren an Entscheidungen beteiligt ist und der Staat nach dem Gewährleistungsmodell ein Interesse hat, diese Akteure in die Entscheidungsfindung und -umsetzung einzubeziehen, sei es aufgrund ihrer Betroffenheit oder ergänzenden Kompetenzen. Grundsätzlich zeichnen sich demokratische Systeme durch eine hohe Partizipationsorientierung aus, sei das im Rahmen der politischen Prozesse (z. B. Wahlen und Abstimmungsverfahren) oder von Verwaltungsverfahren (z. B. Vernehmlassungen). Dabei kann die Partizipationsorientierung unterschiedlich ausgeprägt sein, sie ersetzt die traditionellen demokratischen Verfahren aber nicht. „Participatory governance“ kennzeichnet innovative Verfahren der Bürgerbeteiligung, die Partizipationsmöglichkeiten schaffen, welche durch bestehende demokratische Beteiligungsverfahren nicht abgedeckt werden (Smith 2009). Der Einbezug von Betroffenen und der Austausch von Argumenten dienen aus deliberativer Sicht zudem der Legitimation von Entscheidungen öffentlicher Organisationen (Steiner 2012). Behörden gewinnen durch die Betroffeneneinbindung zusätzliche Kapazitäten und Informationen, welche ihnen erlaubt, bessere Lösungsansätze zu entwickeln. Die dadurch erlangte Akzeptanz hilft die Effektivität von Verwaltungsentscheidungen zu steigern (Fung 2015). Partizipative Entscheidungsfindung kann nicht nach einem Muster erfolgen, sondern ist situationsbezogen zu organisieren. Es stellen sich Fragen nach der Auswahl der Betroffenen, dem Ausmaß des Einflusses und den spezifischen Kommunikations- und Entscheidungsverfahren. Fung (2006) hat diese drei Dimensionen partizipativer Entscheidungsfindung anschaulich dargestellt, wobei an der Schnittstelle der drei Dimensionen jeweils diejenige Ausprägung steht, bei der die öffentliche Organisation ohne Partizipation agiert (vgl. Abb. 5.2).

Die dreidimensionale Betrachtung ermöglicht unterschiedliche Kombinationen partizipativer Entscheidungsfindung zu reflektieren. Zum Beispiel läßt sich die Entscheidungsfindung im Rahmen staatlicher Budgetierung unterschiedlich gestalten. An klassischen Budgetierungsprozessen beteiligen sich die Experten der Verwaltungseinheiten und die

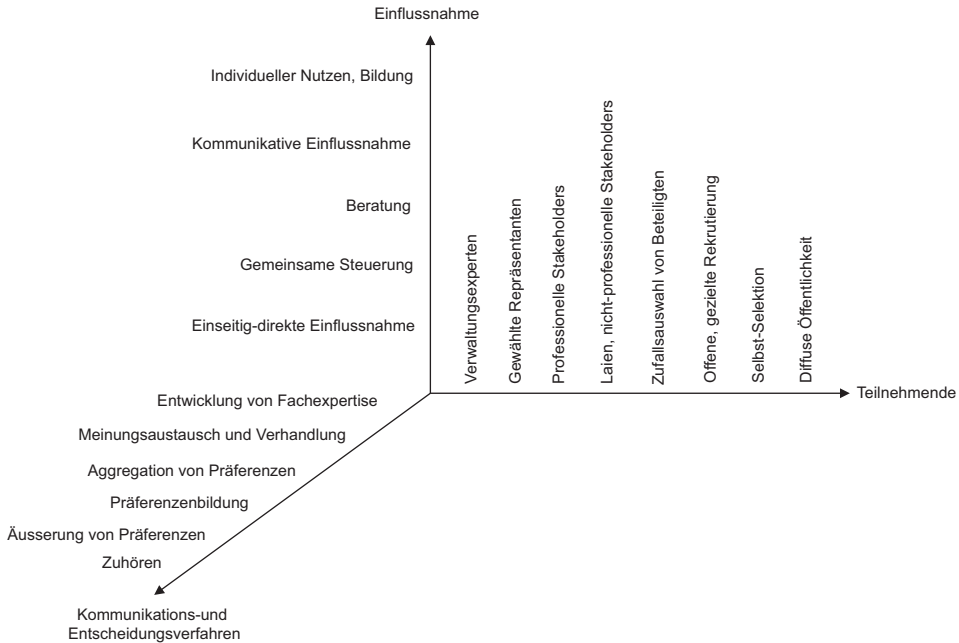


Abb. 5.2 Dimensionen partizipativer Entscheidungsfindung. (Quelle: Fung 2006)

gewählten Parlamentsmitglieder im Rahmen der parlamentarischen Budgetdebatte. Dabei werden primär Meinungen ausgetauscht, Budgetposten diskutiert und sowohl innerhalb der Verwaltung als auch im Parlament werden die Budgetierungsentscheide durch Verhandlung gefällt. Die Einflussnahme ist einseitig und direkt durch Parlament und Verwaltung. Eine eigentliche Einflussnahme durch Aussenstehende geschieht nicht, außer über die an die Volksvertreter delegierten Kompetenzen. Bereits auf der Kommunalebene oder in Formen direkter und repräsentativer Demokratie können Verwaltungsbudgets an Kommunalversammlungen diskutiert werden oder es werden Abstimmungen über bestimmte Budgetierungsvorlagen notwendig. Neuere Formen partizipativer Budgetierung ziehen im Vorfeld der Budgetierung an öffentlichen Veranstaltungen oder auch über digitale Medien die Öffentlichkeit durch gezielte Rekrutierung ein. Beispielsweise wird darauf geschaut, dass alle gesellschaftlichen Schichten, Wohnquartiere usw. vertreten sind. Präferenzen werden an diesen Veranstaltungen gebildet und aggregiert, um die Budgetierung dementsprechend vorbereiten zu können. Die Beteiligten haben zumindest die Möglichkeit, kommunikativ Einfluss zu nehmen, je nach Situation aber auch konkret beratend zur Seite zu stehen. Vor allem auf der kommunalen Ebene sind partizipative Entscheidungsprozesse gut verankert. Laien wirken in Schulbehörden mit, Quartierbewohner gestalten ihren Wohnraum durch Mitwirkung in Quartierkommissionen mit oder Vertreter aus Gesundheitsberufen werden an der Politikvorbereitung eines Gesundheitsministeriums durch Einzugsnahme in Fachkommissionen beteiligt.

5.2 Auswirkungen auf das strategische Führungshandeln

Strategische Führung im öffentlichen Sektor betrifft sowohl die Regierung als auch die Führungsverantwortlichen in der Verwaltung. Es ist von zentraler Bedeutung, dass im Spannungsfeld der dargestellten Rationalitäten und Entscheidungsfindungsansätze nicht einfach eine Trennungslinie zwischen Politik und Management gezogen wird. Die vor allem vom New Public Management geforderte explizite Trennung zwischen Strategie und Operation existiert im Public Management nicht, denn „Operatives“ kann kurzfristig eine politische Bedeutsamkeit erlangen und somit strategische Entscheide beeinflussen, der von der Verwaltung verantwortete Politikvollzug verläuft nicht nur sequentiell und losgelöst von den anderen Phasen des Politikreislaufs. Im Rahmen des Public Managements beginnt Management nicht exakt dort, wo die Politik endet, sondern verlangt eine Interaktion zwischen beiden Bereichen (Metcalf und Richards 1993). Strategisches Management muss spezifisch im Kontext öffentlicher Institutionen und deren Akteure betrachtet werden. Sowohl Politiker als auch Verwaltungskader müssen ihren (strategischen) Einflussbereich mit anderen Akteuren teilen (Separierung der Politikbereiche, Gewaltenteilung). Regierungsmitglieder reduzieren ihre Perspektive nicht selten auf die gegenwärtige Wahlperiode, und je näher der nächste Wahltermin kommt, desto kurzfristiger wird der strategische Entscheidungshorizont. Diese für die strategische Führung äußerst ineffektive Entscheidungslogik verstärkt sich durch die Übernahme der kurzfristigen Zielperspektive von der Verwaltung. Am stärksten zeigt sich dies bei den Budgetverhandlungen nach dem Jährlichkeitsprinzip (Metcalf und Richards 1990, S. 110 ff.).

Smith Ring und Perry (1985) haben die Besonderheiten und Auswirkungen des Kontexts auf das strategische Management in öffentlichen Verwaltungen untersucht. Der wesentlichste Unterschied zwischen strategischer Führung im öffentlichen und privaten Sektor ist, dass die verschiedenen Elemente der politischen Entscheidungsfindung in privatwirtschaftlichen Organisationen, zu denen im Kern die strategische Führung gehört, viel enger miteinander verzahnt und voneinander abhängig sind. Exemplarisches Beispiel ist hierfür die Möglichkeit der Besetzung von Verwaltungsratsvorsitz und Geschäftsleitungsvorsitz in Personalunion. Zudem sind weniger externe Akteure formal legitimiert, einen Einfluss auf die strategische Führung ausüben zu können. Die oben erwähnten Phasen des Politikreislaufs zeigen im Gegensatz dazu die klare Trennung zwischen Politikformulierung, -entscheidung und -umsetzung exemplarisch auf. Sie argumentieren, dass Verwaltungsmanager ihr Entscheidungsverhalten aufgrund von Kontexteinschränkungen, die entweder fix gegeben sind oder über eine bestimmte Zeit vorherrschend sind, anpassen müssen.

Abb. 5.3 fasst die Einflussfaktoren des Kontexts, die damit verbundenen *Einschränkungen* und die Verhaltenskonsequenzen für Public Manager zusammen. Die strukturellen Gegebenheiten verschiedener Gewalten im Staat und verschiedener Ministerialbereiche sowie Ebenen innerhalb der Exekutive verdeutlichen, dass das Prinzip der Machtteilung und Rechenschaftsablage vor strategischer Führung i. S. von effizientem und zielorientierten Handeln steht. Die damit verbundene Interessen-Heterogenität verursacht Ziel-Ambiguität. Interessen-Heterogenität existiert aber auch innerhalb der Verwaltung, z. B. zwischen

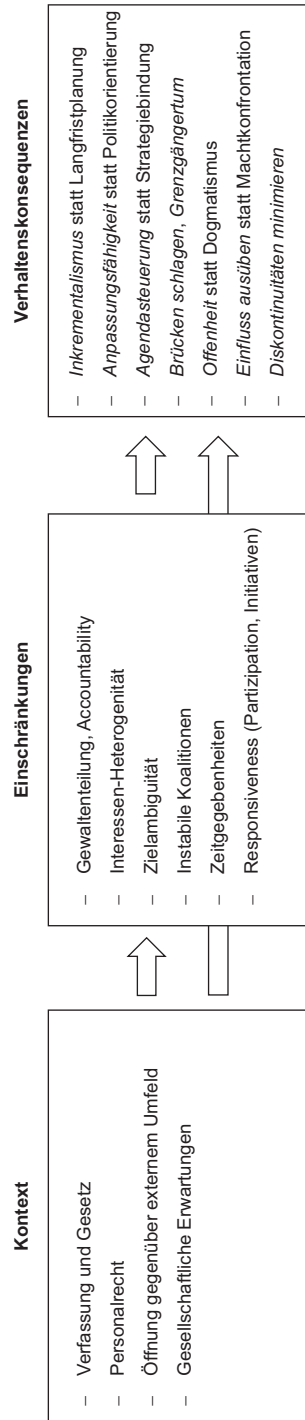


Abb. 5.3 Einflussfaktoren auf die strategische Führung

Verwaltungsmitarbeitenden, Verwaltungskadern, allenfalls mit Anstellungsgarantien versehenen Beamten und primär politisch tätige Führungspersonen wie Regierungsmitgliedern oder ihre Berater. Um strategische Ziele und Programme voranzubringen sind entsprechende Koalitionen notwendig. Doch diese sind vielfach instabil und ändern sich rasch über die Zeit. Zeitliche Gegebenheiten üben zudem einen Einfluss auf die strategische Führung aus, indem Zeit im Verwaltungskontext ein grundsätzlich weniger drängender und kritischer Faktor ist. Vielfach wirkt sich mangelnde Koordination zwischen Ministerien und Verwaltungseinheiten verlangsamend auf das strategische Führungshandeln aus. Der Zeitfaktor ist im öffentlichen Sektor verstärkt durch Kontextbedingungen, Koordinationsprozesse und heterogene Interessen beeinflusst als primär problembezogen definiert oder durch die Konkurrenz getrieben wie im privaten Sektor. Verfassung und Gesetz verlangen von der Verwaltung eine Reaktionsfähigkeit gegenüber öffentlichen Anliegen und zwingen zum Einbezug der Öffentlichkeit, sei es via Partizipationsverfahren, initiativen, Referendumsmöglichkeiten usw. in einem Ausmaß wie das keine private Unternehmung kennt. Diese Einschränkungen für das strategische Management im öffentlichen Sektor sind massiv. Klare Zielvorgaben, sequentielle Planungsmodelle oder Stärken- und Schwächenanalysen der privatwirtschaftlichen Strategielehre sind deshalb nur bedingt übertragbar und müssen vor dem Hintergrund der institutionellen Besonderheiten betrachtet werden. Wenn bereits in der privatwirtschaftlichen Strategielehre die *Planbarkeitsannahme* infrage gestellt wird (Mintzberg 1978), dann gilt insbesondere für den öffentlichen Sektor, dass beabsichtigte und umgesetzte Strategien gegenüber geplanten und nie realisierten oder vielmehr nie geplanten, aber dennoch realisierten Strategien wohl in der Unterzahl vertreten sind.

Die Einschränkungen sind von daher mit besonderen *Verhaltenswirkungen* für die strategische Führung in der Verwaltung verbunden. Wie bereits einleitend erläutert, ist inkrementalistisches Vorgehen weit verbreitet. Der erfolgreiche Public Manager verhält sich anpassungsfähig und flexibel gegenüber sich ändernden Bedingungen und vermeidet zu tief in die Details politischer Themen involviert zu sein. Vielmehr versucht er oder sie geschickt die politische Agenda zu lenken, deren Prioritäten primär von außerhalb beeinflusst werden. Verwaltungsmanager agieren oft in einem externen wie internen Umfeld, das an das Verwaltungshandeln sich entgegen stehende Ansprüche stellt; es soll sparsam, gerecht und gleichzeitig alle Betroffenen berücksichtigend sein. Die unterschiedlichen Ansprüche und die dahinter stehenden Stakeholder sind fair zu behandeln. Dafür gilt es Brücken zwischen den Interessenvertretern zu schlagen, unterschiedliche Perspektiven einnehmen zu können und nicht oft erfordert es den Gang auf dem schmalen Grat entlang der Interessensgrenzen. Offenheit anstelle von Dogmatismus ist gefragt. Vielfach ist die Machtposition der Verwaltungsmanager begrenzt. In organisationsübergreifenden Gremien werden Entscheide vorbereitet, deren Akteure keineswegs hierarchisch voneinander abhängig sind. Hier gilt es nachhaltigen Einfluss auszuüben, da Positionsmacht oder damit verbundene Weisungen fehlen und Top Down-Konfrontationen wenig erfolgreich sind. Strategische Führung im öffentlichen Sektor kommt letztlich oft dem Management von Diskontinuitäten gleich. Während sich Koalitionen ändern, politische Repräsentanten kommen und gehen und die Aufmerksamkeit für ein Thema verloren geht, ist es Aufgabe

der Verwaltungskader die damit verbundene Gefahr, dass Aufgabenerfüllungsprozesse ins Stocken geraten, zu minimieren (Ring und Perry 1985).

- „[S]trategic management in the public sector may be extremely difficult. Under such circumstances, if public sector performance is judged against a normative model of strategic management developed in the private sector, it is likely to be found inadequate. [...] Given previous arguments regarding policy ambiguity, open and intense influence processes, and coalition instability, public organizations can be characterized as low on deliberate strategy and high on emergent and unrealized strategy. If this characterization is correct, any manager who is unable, for instance, to relinquish intended strategies in order to pursue emergent strategies is likely to fail.“ (Smith Ring und Perry 1985, S. 281)

Die Einflussnahme durch Verwaltungskader in strategischen Entscheidungsprozessen ist somit aus einer politisch-administrativen Perspektive zentral. Insbesondere wenn strategische Ziele auf die wichtigen politischen Problemstellungen ausgerichtet sind und dadurch die politische Unterstützung der relevanten Interessensgruppen sichergestellt werden muss oder aber wenn die Kaderpersonen über eine wichtige Rolle bezüglich des notwendigen Fachwissens, der Managementfähigkeiten oder der Geschäftsvorbereitung verfügen (Rainey 2003, S. 176 ff.).

5.3 Strategisches Management

Während die vorangehenden Ausführungen stärker auf die strategische Führung politischer Programme Bezug nahm, gilt es nun die strategische Führung verstärkt aus einer Organisationssicht zu betrachten, d. h. das *strategische Management* von Verwaltungseinheiten. Denn vor allem auf dieser Ebene ist heute klassisches strategisches Management weit verbreitet und Strategien werden im Rahmen von Strategieprozessen entwickelt. Strategisches Management dient der Verfolgung des obersten Organisationszwecks und der entsprechenden Zielerreichung. Das St. Galler Management-Modell bettet das *strategische Management* zwischen die *normative* und *operative Managementebenen* ein (Rüegg-Stürm und Grand 2017). Während es auf der normativen Ebene um die Festlegung von Unternehmenspolitik, Leitsätzen und Unternehmensstandards geht, widmet sich das operative Management der Umsetzung der auf der strategischen Ebene entwickelten Stoßrichtungen und Geschäftspläne. Besonders relevant für die operative Umsetzung sind z. B. die Mitarbeiterführung, die finanzielle Führung oder das Qualitätsmanagement.

5.3.1 Marktorientierung versus Ressourcenorientierung

Strategisches Management als Disziplin fragt grundsätzlich nach den Gründen, weshalb Organisationen in einer Branche erfolgreich sind und andere nicht (Grünig und Kühn 2014). Dem strategischen Management einer Organisation obliegt die Aufgabe,

die Organisation so an ihre Umwelt anzupassen bzw. dynamisch auszurichten, damit die Organisation langfristig erfolgreich ist. Dabei werden in der Strategielehre zwei grundsätzliche Perspektiven unterschieden, welche die Herleitung von Erfolgsfaktoren einer Organisation begründen. Der markt- oder positionsorientierte Ansatz (*market based view*) sieht für den Organisationserfolg maßgeblich die Wettbewerbsposition verantwortlich. Eine entsprechende Strategie zur Stärkung der eigenen Marktposition ist deshalb die Konkurrenten durch Markteintrittsbarrieren vom Markt fernzuhalten. Die Strategie wird dabei aus einem Blickwinkel von außen auf die Organisation erarbeitet, indem die Beobachtung der Veränderung des Organisationsumfelds im Zentrum steht. Der ressourcenorientierte Ansatz (*resource based view*) misst im Gegensatz dazu den organisationsinternen Stärken und Schwächen eine größere Bedeutung zu und definiert von daher die Organisationsstrategie. Organisationserfolg basiert auf der Qualität der Ressourcen, indem Wettbewerber aufgrund schwächerer Ressourcen die Qualität der Leistungserstellung nicht imitieren können. Die Strategie dient der Schaffung von Alleinstellungsmerkmalen aufgrund eigener Leistungen. Vor dem Hintergrund dieser Verständnisse wird deutlich, dass eine Übertragung auf öffentliche Verwaltungen nur bedingt möglich ist. Insbesondere die marktorientierte Perspektive scheitert am grundlegend fehlenden Markt- und Wettbewerbsprinzip der Verwaltungsorganisation und der Leistungserstellung. Anstelle des Markts kann jedoch die Beobachtung der Veränderungen und Herausforderungen in den Politik- und Wirkungsfeldern der öffentlichen Organisation stehen. Die ressourcenorientierte Sichtweise lässt sich mit der stark auf Ressourcen- und Prozessqualität der öffentlichen Leistungserbringung vergleichen. Verfahrenssicherheit, Fachexpertise, Beständigkeit und Zuverlässigkeit sind Beispiele von „Alleinstellungsmerkmalen“ i. S. von Qualitätsmerkmalen öffentlicher Leistungserbringung. Dem ressourcenorientierten Ansatz kommt in der öffentlichen Verwaltung eine vergleichsweise hohe Bedeutung zu, wenn man ihn vor dem Hintergrund der Auswirkungen inkrementalistischer Entscheidungsprozesse, der infrage gestellten Planbarkeitsannahme und der Verbreitung emergenter Strategien betrachtet. Dieses Umfeld öffentlicher Organisationen verlangt von diesen, dass sie anstelle primär langfristige Planungen zu entwickeln, vielmehr in Strukturen und Personen investieren sollten, welche über die Fähigkeiten verfügen, sich an Umweltveränderungen laufend anzupassen und selbst-organisiert Lösungsansätze zu entwickeln. Dies, weil emergente Strategien im Kontext so genannter komplexer, anpassungsfähiger Systeme wie es viele Problemfelder öffentlichen Handelns sind, erfolgreicher als traditionale Planungsansätze sind (Bovaird 2008). Nicht auf die Art der Strategieentstehung fokussierend, sondern vielmehr auf die beiden Ansätze der Markt- und Ressourcenorientierung, argumentieren Rosenberg Hansen und Ferlie (2016), dass beide Ansätze für den öffentlichen Sektor geeignet sind, jedoch die Verfolgung einer Markt- bzw. Positionsorientierung schwieriger ist. Darüber argumentieren sie auf der Basis von Fallstudien aus Dänemark und Großbritannien, dass strategisches Management in NPM orientierten Organisationen, also solchen mit mehr Handlungsspielraum, leistungsorientierter Budgetierung und marktähnlichen Rahmenbedingungen nutzbringender eingesetzt werden kann.

- „[The] usefulness of these generic strategic management theories depends on three key dimensions, namely the higher the degree of (i) administrative autonomy, (ii) performance-based budgets and (iii) market-like conditions found in public services organizations, the more likely it is that generic strategic management models can usefully be applied. [...] The use of different strategic management theories depend on type of public organization and that non-NPM-based public services organizations might also conceivably be open to alternative forms of strategy (e.g. cooperative strategy).“ (Rosenberg Hansen und Ferlie 2016, S. 15)

5.3.2 Kernkompetenzen einer Organisation

Im Rahmen des ressourcenorientierten Ansatzes stellen die *Kernkompetenzen* einer Organisation zum Ausbau von Wettbewerbsvorteilen gegenüber anderen Organisationen zentrale, strategische Fähigkeiten dar (Hamel und Prahalad 1994; Krüger und Homp 1997). Es sind jene Fähigkeiten, die einer Organisation ermöglichen, wesentlichen Nutzen für ihre Zielgruppen zu stiften. Kernkompetenzen haben demnach das Potenzial, den Zugang zu vielen Märkten zu erschließen, liefern einen entscheidenden Nutzen zum wahrgenommenen Kundennutzen und sind nicht leicht imitierbar, sondern werden über die Zeit aufgebaut. Es handelt sich um die relevanten kollektiven, sowohl explizites als auch implizites Wissen umfassenden Ressourcen einer Organisation. Dies wird vielfach mit einzelnen Fähigkeiten verwechselt. Beispielsweise kann die Kompetenz einer schnellen Leistungserbringung auf Verschiedenes zurückgeführt werden. Einzig rasche Leistungserbringungsprozess sind jedoch noch keine Kernkompetenz, wohingegen die Kompetenz einer agilen Reaktionsweise und Anpassung auf verschiedene Anforderungen der sich wandelnden Umwelt im Leistungserbringungsprozess eine Kernkompetenz kennzeichnet. Kernkompetenzen sind nicht Produkte, Produkte können hingegen Träger von Kernkompetenzen sein, die Nutzen stiften. Kernkompetenzen zeigen sich zudem oft innerhalb der Leistungserstellungsprozesse oder Managementprozesse einer Organisation (vgl. auch Abschn. 6.3.1). Öffentliche Organisationen verfügen über eine Vielzahl solcher Kernkompetenzen, die z. B. im Rahmen der Rechtssetzung, bei der Durchführung demokratischer Wahlen und Abstimmungen oder bei der Gewährleistung von Sicherheit zum Tragen kommen.

5.3.3 Strategie

Strategien sind das Ergebnis eines Strategieprozesses und bezeichnen die Maßnahmen zur Sicherung des langfristigen Organisationserfolgs. Dabei gibt es viele Interpretationen des Strategiebegriffs. Im Kern wird darunter der *Plan* (plan) zur Zielerreichung verstanden. So rasch jedoch Strategie mit Plan gleich gesetzt wird, so unmittelbar muss davor gewarnt werden, dass strategisches Management nur der Planerarbeitung dient. Im Gegensatz zur

Planerarbeit ist es primäres Ziel des strategischen Managements Orientierung zu vermitteln, strategisches Denken in der Organisation zu verankern und sowohl die Führung als auch die Mitarbeitenden auf gemeinsame Ziele und Werte hinzuführen. Eine Strategie ist folglich eine Handlungsabsicht, die von möglichst vielen Organisationsteilnehmern verfolgt wird und zur Bewältigung gewisser Situationen dient. Strategien drücken jedoch auch andere, situativ relevante Aspekte aus. Dazu gehören die zur Zielerreichung erforderlichen strategischen „*Spielzüge*“ (ploy), um Wettbewerber zu bekämpfen. Ebenso zentral ist das Erkennen und Interpretieren von *Mustern* (pattern) und Abhängigkeiten vergangener Einzelentscheidungen, um den unterschiedlichen Abteilungen und Organisationsmitgliedern eine sinnvolle und kohärente Organisationswelt zu vermitteln. Strategien dienen vor allem auch der *Positionierung* (position) der Organisation und ihrer Leistungen in ihrer Umwelt. Schließlich dienen Strategien der Beeinflussung einer kollektiven *Wahrnehmung* (perspective/paradigm) der Umwelt durch die Organisation i. S. der Organisationskultur bzw. deren Veränderung (Mintzberg 1987, 18 ff.). Strategisches Management konzentriert sich auf die Zielerreichung staatlichen Handelns und somit auf die resultierenden Wirkungen von Verwaltungstätigkeiten („doing the right things“). Für den Aufbau und die Sicherung von langfristigen Erfolgspotenzialen einer Institution müssen die künftig wegweisenden Aktionsfelder bearbeitet und das Zielsystem regelmäßig in Frage gestellt werden. Dabei wird versucht, künftige Entwicklungen, die für die Institution von Bedeutung sein können, zu erkennen, zu evaluieren sowie in die Zielbildung und Planung einzubeziehen. Diese Früherkennung von Chancen, Risiken und Potenzialen im Umsystem der Organisation kann mit unterschiedlichen Verfahren und Methoden der Frühaufklärung angegangen werden (Kühn 1980a, b).

Das bedeutet, dass es nicht genügt, nur eine Strategie zu haben bzw. sich nach einmal festgehaltenen Gesetzesanforderungen auszurichten, sondern eine Verwaltungsorganisation benötigt die Kapazität, die strategischen Ziele und Maßnahmen je nach Situation verändern zu können, (Metcalf und Richards 1990, S. 50 ff.). Der Strategiewandel umfasst die laufende Überprüfung und allfällige Anpassung der längerfristigen Zielsysteme aufgrund der frühzeitig erkannten Chancen, Gefahren und Risiken. Dabei ist es Aufgabe der Verwaltungsführung, die erforderlichen personellen Kapazitäten für den Strategiewandel bereitzustellen oder zu entwickeln. Die Initiierung von Strategieprozessen ist dabei ein Ansatzpunkt. Damit diese Initiative auch übernommen wird, sind mehr Handlungsspielraum in finanzieller und personeller Hinsicht sowie flexible Strukturen auf der betrieblichen Ebene eine Grundvoraussetzung.

5.3.4 Strategische Grundhaltungen

Strategisches Management steht in direktem Zusammenhang mit der Aufbau- und Ablauforganisation einer öffentlichen Institution. Um durch strategische Führung eine Effektivitätssteigerung herbeiführen zu können, ist es unerlässlich, die Strukturen und Prozesse auf das gesamte Zielsystem auszurichten. Chandler (1972) prägte den Satz „structure follows strategy“ und

meinte damit, dass Organisationsstrukturen der Umsetzung der Organisationsstrategie dienen sollen. Doch gerade in öffentlichen Verwaltungen sind Strukturen oft stark verankert und eine Anpassung an neue Ziele ist nur bedingt möglich oder erwünscht. Die Förderung der organisatorischen Flexibilität unterstützt folglich die Ziele öffentlichen Managements im Gegensatz zu starren bürokratischen Strukturen. Strategisches Management in öffentlichen Organisationen bezweckt somit auch *Kulturwandel*. Die Nutzung von Handlungsspielräumen und von vorhandenem Innovationspotenzial kann zur Steigerung des Innovationsniveaus beitragen. Die Zielfindung „[...] kann nur dann als strategisch bezeichnet werden, wenn sich die Organisation für die Zielgestaltung flexibel und für Innovationen und Wandel offen zeigt“. (Bichsel 1994, S. 122). In einer starren Verwaltungskultur ist folglich strategische Führung kaum möglich, da der unerlässliche Freiraum zur Innovationsgenerierung und zum Wandel fehlt. Vielfach besteht dort für den Verwaltungsmanager kein Anreiz, innovativ tätig zu werden. Seine Arbeit beschränkt sich auf das getreue Verwalten der verfügbaren Gelder. Doch diese Arbeitshaltung genügt der erwünschten Einstellung einer Führungskraft im öffentlichen Sektor heute kaum mehr, da Public Manager heute zunehmend an den Anforderungen privatwirtschaftlicher Manager gemessen werden und die Veränderung von organisationalen Gegebenheiten weniger hinterfragt wird als früher. Das heißt nicht, dass andere, insbesondere die oben dargestellten sektorspezifischen Verhaltenskonsequenzen nicht gefragt sind. Sie sind aber zu ergänzen mit Fähigkeiten zur Initiierung und Führung von Strategieprozessen und Wandel in der Verwaltungsorganisation soweit dies möglich ist.

Miles und Snow (1978) haben eine Typologie entwickelt, die unterschiedliche *strategische Grundhaltungen* einer Organisation bzw. deren besonderen Struktur-, Kultur- und Prozessmerkmale beschreibt. Der Ansatz wurde in den vergangenen Jahren öfters zur Analyse der Folgen strategischen Managements auf die Performance öffentlicher Organisationen verwendet. Die vier Grundhaltungen werden als Reagierer (reactors), Verteidiger (defenders), Analysierer (analyzers) und Erfinder (prospectors) bezeichnet. Verteidiger verhalten sich äußerst bewahrend, kontrollieren ihre Nische in der sie tätig sind und passen ihre Strukturen, Technologien usw. extrem zurückhaltend an. Oft sind sie stark hierarchisch, zentralisiert organisiert und betreiben kaum Produkt- oder Mitarbeiterentwicklung. Sie unterscheiden sich grundlegend von den Erfindern, welche hoch innovativ, dezentral organisiert und auch risikobereit sind. Sie richten sich durch das Erschließen neuer Märkte und Aufgabenfelder auf Wachstum aus. Analysierer versuchen sowohl innovativ zu sein als auch bisherige Marktanteile und Tätigkeitsfelder zu erhalten. Der Innovationsgrad ist jedoch nicht gleich ausgeprägt wie bei den Erfindern. Viele Großunternehmungen fallen in diese Kategorie. Reagierern schließlich mangelt es an einer klaren Strategie und das Management fokussiert auf die Verteidigung der bisherigen Stärken, Leistungsbereiche und Zielgruppen. Die Organisation reagiert auf Wandel im Organisationskontext, jedoch selten erfolgreich und vor allem nicht antizipierend. Im Vergleich zu den anderen drei Typen ist die Auswirkung der Reagierer auf den Organisationserfolg am geringsten. Aus der Ferne betrachtet, würde man öffentliche Verwaltungen vorschnell dem Reagierer-Typ zuordnen. Andrews et al. (2006, 2009, 2012) untersuchen in mehreren Studien, wie sich unterschiedliche

strategische Orientierungen auf die Performanz öffentlicher Organisationen auswirken. Am Beispiel englischer Kommunen untersuchen sie u. a. inwiefern die drei Grundhaltungen Erfinder, Verteidiger und Reagierer mit dezentralisierter Entscheidungsfindung einhergehen. Die Annahmen, dass innovative Erfinder-Kulturen ihre Entscheidungsstrukturen stärker partizipativ ausrichten, Verteidiger stärker auf hierarchisch-zentralisierte Entscheidungsstrukturen bauen und Reagierer solche Strukturen weitgehend vermissen lassen, konnten größtenteils bestätigt werden (Andrews et al. 2009). In einer weiteren Studie analysieren sie wie sich ein über die Organisationshierarchien hinweg existierendes, gemeinsames Strategieverständnis respektive gemeinsame Verständnisse über Strategieinhalte und deren Prioritäten (*strategic alignment*) auf die Organisationsleistung auswirken (Andrews et al. 2012). Dabei zeigte sich dort ein positiver Zusammenhang, wo Top Management und mittleres Management ein gemeinsames Strategieverständnis in Richtung Erfinder-Typ hatten, jedoch nicht bei den Verteidigern. Zum einen kommen sie zum Schluss, dass beide untersuchten Miles und Snow-Typen (Erfinder, Verteidiger) in öffentlichen Organisationen existieren, zum anderen weisen sie auf die Bedeutung von gemeinsamen Strategieverständnissen hin, wenn auch deren Effekt in der empirischen Studie nur bei den Erfinder-Typen nachgewiesen werden konnte. Der positive Zusammenhang zwischen gemeinsamem Strategieverständnis und Organisationsleistung wurde für jene Organisationen mit einem Strategieverständnis i. S. des Erfinder-Typs bereits in einer früheren Studie gefunden, wobei bei dieser Analyse in 119 britischen Kommunalverwaltungen auch ein leicht negativer Zusammenhang zwischen Strategieverständnissen des Reagierer-Typs und Organisationsleistung gezeigt hat. Reagierer kennzeichnet in dieser Studie, dass sie Leistungsverbesserungen primär auf Druck externer Stellen wie Inspektorate oder Finanzkontrollen imitieren (Andrews et al. 2006).

Poister (2010) formulierte in seiner Analyse nicht einzelne strategische Grundhaltungen, sondern generell in welche Richtung sich das strategische Management öffentlicher Organisationen in der Zukunft entwickeln soll. Erstens ist ein Wandel von strategischer Planung hin zu eigentlichem strategischen Management notwendig. Im Gegensatz zu einzelnen Planungsaktivitäten oder der primären Erarbeitung strategischer Planungen ist die konzentrierte Umsetzung strategischer Planung in öffentlichen Organisationen voranzutreiben. Strategisches Management legt den Fokus auf die effektive Umsetzung strategischer Planungen und auf das laufende strategische Denken und Lernen, so dass strategische Initiativen wirklich realisiert werden und die strategische Agenda vorankommt. Zweitens ist eine Verbesserung des Managements von Leistungs- und Wirkungsinformationen anhand formulierter Ziele (*performance management*) notwendig (vgl. auch Abschn. 7.4.2). Vielerorts werden primär Daten erhoben (*performance measurement*), jedoch nicht zur Steuerung verwendet. Letzteres gelingt nur, wenn strategisches Management und Performance Management stärker miteinander verknüpft werden, d. h. auf strategischer Ebene Ziele formuliert werden, deren Implementation genau beobachtet wird und die daraus resultierenden Führungsinformationen zur laufenden Steuerung verwendet werden.

5.4 Strategieprozess

Strategisches Management erfordert Überlegungen in Zusammenhang mit den zu erzielenden Wirkungen im betroffenen Umsystem. Das erfordert die Festlegung bestimmter *Wirkungsbereiche* durch die politische Führung. Zumeist sind Ziele oder Stoßrichtungen in den gesetzlichen Grundlagen vorgegeben. Sind die Wirkungsfelder und erwünschten Wirkungen des staatlichen Handelns bekannt, kann die Führung einer staatlichen Institution die strategischen Ziele festlegen. Die für die strategische Zielbildung notwendigen Kernfragen lauten wie folgt:

- Welchen Wirkungsbereich, welches Umsystem versuchen wir zu beeinflussen?
- Wie schätzen wir die längerfristigen Entwicklungstendenzen in diesem Wirkungsbereich ein?
- Welches Problem muss in diesem Wirkungsbereich gelöst werden?
- Welche Auswirkungen haben die längerfristigen Entwicklungen auf unser Problemfeld?
- Wie sieht der erwünschte „Endzustand“ in diesem Problemfeld aus? Welche Wirkungen sollen ausgelöst werden?
- Welche Einflussmöglichkeiten hat unsere Institution zur Lenkung der problematischen Aspekte in die Richtung des erwünschten Endzustandes?
- Welche Personen und Stellen sind für die konkrete Umsetzung der Ziele in Maßnahmen geeignet und kompetent?

Diese sieben Kernfragen zur strategischen Zielbildung bilden eine gute Ausgangslage für den gesamten *Strategieprozess*. Der Bezugsrahmen zur Gestaltung des Strategiewandels nach Bryson (2018) wird im Folgenden als ein weltweit anerkanntes Vorgehen zur Strategiefindung in öffentlichen Institutionen erläutert. Das Konzept basiert auf einem zehnstufigen Planungsmodell, das als Regelkreis konzipiert ist (Abb. 5.4).

Die einzelnen Schritte des Planungsmodells nach Bryson (2018) werden im Folgenden in *fünf Phasen* des Strategieprozesses eingeteilt und kurz erläutert:

A. *Zielbildung*: Dabei geht es um die Erarbeitung der Organisationspolitik, des Leitbilds, oberster Werte und normativer Ziele. Folgende Teilschritte gehören dazu:

1. *Initiierung und Einigung* über die Durchführung des strategischen *Planungsprozesses*: Vor Beginn des strategischen Planungsprozesses muss ein Konsens über die wichtigsten Eckpunkte (Ziele, Rolle der Beteiligten, Einbindung von internen und externen Anspruchsgruppen, verfügbare Ressourcen) getroffen werden.
2. *Identifikation des Auftrags* der Organisation: Der Auftrag der Organisation, d. h. die Erwartungen an die Organisation sowie deren Verpflichtungen, müssen deutlich gemacht werden. Dazu müssen sowohl die formale (Gesetze, Leistungsauftrag, Verträge etc.) als auch die informelle Ebene beachtet werden.

stimmung zwischen der Organisation und ihrer Umwelt zu erreichen. Daher kommt dem fünften Schritt eine wesentliche Bedeutung zu. Die Teilnehmenden müssen sich in einem Aushandlungsprozess darauf verständigen, mit welchen strategischen Herausforderungen die Organisation in Zukunft konfrontiert sein wird, welche Prioritäten bei der Problemlösung gesetzt werden und in welchen Themenbereichen Strategien entwickelt werden sollen.

C. *Strategieformulierung*: Ziel ist die Darlegung der Gesamtstrategie und von Teilstrategien inklusive strategischer Maßnahmen in den Strategiedokumenten.

6. *Formulierung von Strategien* in den relevanten Themenbereichen: Im sechsten Schritt werden alternative Strategien als Antwort zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen entwickelt. In diesem Schritt muss weiterhin eine Einigung über die Optionen getroffen werden, die realisiert werden sollen, wobei der Implementierungsprozess bereits jetzt bedacht werden sollte. Aufgabenfelder werden definiert und Leistungsangebote sowie die dazu notwendigen Kernkompetenzen und Ressourcen konkretisiert. Hierzu gehört die Formulierung von Gesamt-, Aufgabenfeld-, Fach-, Funktions-, Projekt-Strategien, aber auch die Definition der strategischen Programme und Umsetzungsmaßnahmen. Zentrale Instrumente der Verwaltungsführung hierzu sind der Legislaturplan, Legislaturfinanzplan, Aufgaben- und Finanzplan oder auch Leistungsvereinbarungen.

7. *Überprüfung* sowie eventuell Anpassung der Strategien und des strategischen Plans: In größeren Organisationen kann es möglich sein, dass die ausgearbeiteten Strategien und Pläne von übergeordneten Entscheidungsgremien genehmigt werden müssen. Dies kann dazu führen, dass die Strategien und Pläne vor der Implementation noch einmal überarbeitet werden müssen.

8. *Entwicklung einer Erfolgsvorstellung*: In diesem Schritt soll beschrieben werden, wie die Organisation nach Umsetzung der Strategien aussehen soll. Mögliche Schwerpunkte sind dabei die Mission, Wirkungsziele, Leistungskriterien und -indikatoren oder Verhaltensstandards für die Beschäftigten.

D. *Strategieumsetzung*: Inkraftsetzung und Organisation der strategischen Maßnahmen.

9. *Entwicklung eines wirkungsvollen Implementationsprozesses*: Wie bereits in Schritt sechs deutlich wurde, sind die Planung und Entwicklung von Strategien keine ausreichenden Maßnahmen. Die Strategien müssen nun ausgearbeitet und in Kraft gesetzt werden. Hierzu sind explizite Führungsdokumente nötig. In größeren Organisationen ist es zudem notwendig, die konkrete Umsetzung dieser Strategien zu planen. Dabei kann zwischen direkten, sachbezogenen Maßnahmen (Festlegung von Rollen und Verantwortlichkeiten, spezifischen Zielen, erwarteten Ergebnissen und Meilensteinen, benötigten Ressourcen in Projektplänen, Budgetierung, Organisation, Managementsystemen usw.) und indirekten, personenbezogenen Maßnahmen (operatives Führungsverhalten, Führungsentscheidungen, stufengerechte Kommunikation/Information, Personaleinsatz und -entwicklung, Führungs- und Anreizsysteme, Organisationskul-

tur) unterschieden werden. Ebenso wichtige Bausteine eines Implementationsplans sind dabei die Überwachungs- und Anpassungsprozesse sowie die laufende Erhebung von relevanten Informationen für die Strategieevaluation.

E. *Strategieevaluation*: Nachgelagerte oder laufende Überprüfung der Strategien und des Strategieprozesses.

10. *Bewertung* von Strategien und dem strategischen Planungsprozess: In dem abschließenden Schritt, der einige Zeit nach der Implementation der Maßnahmen beginnt, werden die Strategien sowie der strategische Planungsprozess noch einmal überprüft. Zum einen sollte dabei festgestellt werden, ob die Strategien beibehalten, modifiziert oder abgesetzt werden sollen. Zum anderen sollte der strategische Planungsprozess beurteilt und ggf. modifiziert werden. Die Strategieevaluation kann jedoch auch laufend erfolgen. Dann wird die strategische Führung mit der Kontrolle verknüpft und zum strategischen Controlling weiterentwickelt. Dabei steht die Nutzung von Performanzinformationen zur Steuerung von Programmen und Politiken bzw. zur Entscheidungsvorbereitung anstelle zur ausschließlichen Rechenschaftsablage und symbolischen Kontrolle im Vordergrund.

Praxisfenster

Strategisches Management in Schweizer Polizeikorps

Die Problemstellungen kantonaler und kommunaler Polizeikorps sind in den vergangenen Jahren vielschichtiger geworden und die Erwartungshaltungen der Bürger gegenüber der Polizeiarbeit haben zugenommen. Finanzpolitische Maßnahmen zur Entlastung des Haushalts bremsen oder verhindern dagegen den vielerorts notwendigen Leistungsausbau. In dieser Situation gilt es Kräfte zu bündeln und Aktivitäten strategisch auszurichten. Das strategische Management befindet sich bei den Polizeiorganisationen jedoch auf unterschiedlichen Entwicklungsniveaus. Blaser and Willi (2013) stellen in ihrer Studie fest, dass von allen untersuchten 26 Polizeikorps der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz nur sechs der Ansicht sind, über ein ausgebautes strategisches Management-System zu verfügen. Sieben weitere Korps weisen keine schriftlich festgelegte Strategie auf und bei 13 weiteren Polizeikorps sind lediglich einzelne Elemente des strategischen Managements vorhanden.

Das größte Entwicklungspotenzial des strategischen Managements liegt bei der Strategieimplementierung, die in den untersuchten Polizeikorps oft mit Schwierigkeiten verbunden ist. Dies widerspiegelt sich in einer niedrigen Erfolgsquote. Ein Viertel der Korps haben mehr als 75 % ihrer strategischen Ziele erreicht und ebenso viele der Polizeikorps kennen den strategischen Zielerreichungsgrad gar nicht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass über ein Drittel dieser Korps keine strategischen Aktionspläne nutzt und keine oder nur teilweise messbare Ziele aus der Strategie ableitet. Außerdem wird die Strategie nicht konsequent mit der Finanz-

planung und Budgetierung verknüpft, wodurch die Strategieimplementierung zusätzlich erschwert wird.

Mehrere Faktoren können zu einer erfolgreichen Strategieimplementierung beitragen. Die in der Studie befragten Polizeikorps wiesen am häufigsten darauf hin, dass der Einbezug unterschiedlicher Akteure in den Strategieprozess ein wichtiger Erfolgsfaktor ist. Dies kann dadurch erklärt werden, dass die Polizei Aufgaben zu erfüllen hat, die im öffentlichen Interesse liegen. Am zweithäufigsten wird die Existenz einer klaren, einfachen und praxisnahen Strategie als Erfolgsfaktor genannt. Es ist wichtig, dass die Betroffenen den Sinn der Strategie erkennen, Gründe für die gewählten Maßnahmen verstehen und Zusammenhänge nachvollziehen können. Dadurch können für einen Wandel notwendige Kräfte mobilisiert werden. Ein weiterer Erfolgsfaktor ist die Entwicklung eines Aktionsplans mit konkreten Maßnahmen und Zuständigkeiten, der durch Soll-Kennzahlen präzisiert ist, um im Nachhinein den Zielerreichungsgrad feststellen zu können.

Quelle: Blaser und Willi (2013)

Praxisfenster

Strategieentwicklung in der Wald- und Forstwirtschaft

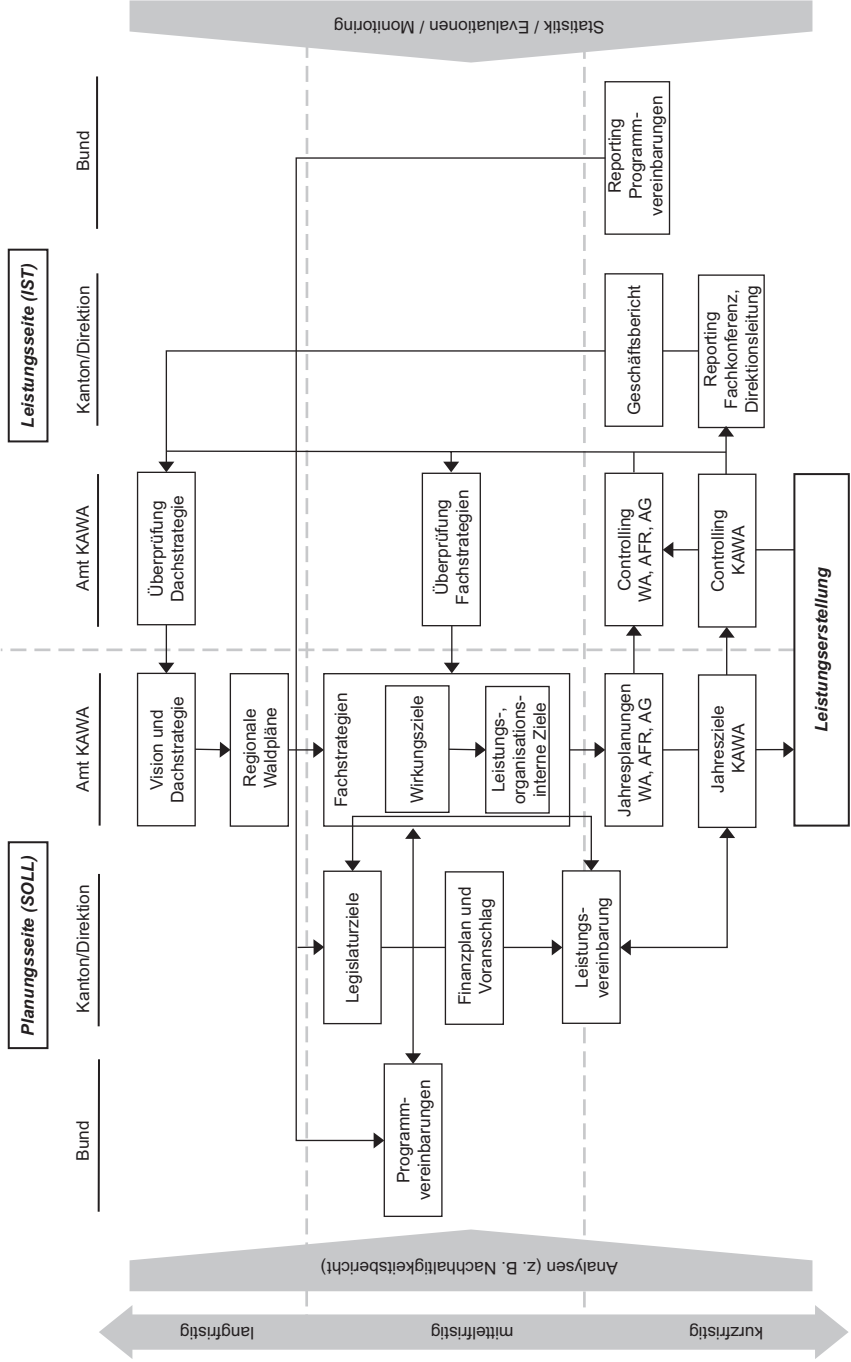
Vor dem Hintergrund einer ungenügenden Wettbewerbsfähigkeit der Wald- und Forstwirtschaft haben sich in den Schweizer Kantonen über die vergangenen Jahre unterschiedliche Verständnisse zur Rolle der staatlichen Waldwirtschaft und der Forstdienste entwickelt. Ausgehend von der Idee des Gewährleistungsstaats (vgl. Abschn. 4.2) hat sich der Kanton Bern in seinem revidierten Waldgesetz von 2014 dazu entschieden, die Rollenverteilung zwischen Staat und Privaten zu optimieren und dadurch mehr Elemente einer unternehmerischen Waldwirtschaft einzuführen (Schmidt 2018). Der Kanton erfüllt seine Kernaufgaben, indem er die Rahmenbedingungen für eine qualitativ hochstehende Waldwirtschaft setzt und dafür sorgt, dass die Wirtschaft und die Waldeigentümer ihre Aufgaben wahrnehmen. Gleichzeitig zieht sich der Staat aus den betrieblichen Tätigkeiten zurück und versteht sich stärker als Gewährleister in der Rolle der Aktivierung der privaten Waldwirtschaft.

Das Amt für Wald des Kantons Bern (KAWA) hat sich im Rahmen dieses Wandels neu organisiert und einen Strategieentwicklungsprozess beschritten, um den gesetzlichen Auftrag besser zu erfüllen. In einer ersten Phase wurde die Vision und Strategie für das Geschäftsfeld Wald erarbeitet. In der zweiten Phase wurde ein Steuerungssystem entwickelt, das der Planung und Erfolgskontrolle der operativen Umsetzung der Strategie dient. Im rund zweijährigen Entwicklungsprozess wurden externe Experten für die Strategieentwicklung beigezogen und es wurde Wert auf einen offenen

und konstruktiven Dialog mit den Amtsmitarbeitenden unterschiedlichster Funktionsbereiche gelegt.

Die Vision und Strategie des Geschäftsfelds Wald steht im Einklang mit dem kantonalen Waldgesetz und besteht aus drei Ebenen: Zuoberst steht die Vision, welche sich unterminiert zum Zustand des Waldes, zur Waldwirtschaft und zur Rolle des kantonalen Amtes äußert. Darunter steht die Dachstrategie, welche sich gegen innen an die Mitarbeitenden des Amtes richtet. Sie gewährleistet eine Umsetzung der Vision durch konkretere Ziele und definiert Maßnahmen, welche die Zielerreichung garantieren sollen. Auf der dritten Ebene folgen die fünf Fachstrategien zu den Bereichen Walderhaltung, Waldschutz, Waldbiodiversität, Schutzwald und Waldwirtschaft, welche die Pfeiler der Dachstrategie bilden. Sie bilden die Prioritäten aus der Dachstrategie ab und zeigen die zentralen Rahmenbedingungen sowie Herausforderungen der Fachstrategie auf. Jede Fachstrategie enthält Wirkungsziele, Leistungsziele und organisationsinterne Ziele (vgl. Abschn. 7.4.2.1).

Nebst der reorganisierten Amtsstruktur ist das Steuerungssystem für die Strategieumsetzung entscheidend. Hierfür wurde der politisch-administrative Steuerungskreislauf herangezogen (vgl. Abschn. 2.3). Die nachstehende Grafik veranschaulicht das Steuerungssystem inklusive der Steuerungsinstrumente und deren Abhängigkeiten. Auf der Planungsseite gilt es die Vorgaben des Bundes (Programmvereinbarungen) und die materiellen und finanziellen Ziele des Kantons bzw. der Volkswirtschaftsdirektion (z. B. Legislaturziele, Finanzplan) aufzunehmen, welche die Fachstrategien und die Jahresziele des Amtes beeinflussen. Auf Stufe Amt wird die Bedeutung des Strategieprozesses deutlich. Von der langfristigen, politisch relevanten Vision und Dachstrategie werden die regionalen Waldpläne, die Fachstrategien, die Jahresplanungen der Waldabteilungen, der Abteilung Fachdienste und Ressourcen und der Fachgruppen sowie die Jahresziele des Amtes abgeleitet bzw. aufeinander abgestimmt. Auf der Leistungsseite geht es um die Erfolgskontrolle der Strategieumsetzung im Rahmen der Leistungserstellung. Im Rahmen eines Führungscockpits werden die relevanten Controllingsinformationen auf denselben Ebenen abgebildet und für die Berichterstattung sowie Entscheidungsfindung auf nächsthöherer Ebene verwendet. Damit lässt sich die Wirksamkeit und der Umsetzungsstand der Fachstrategien sowie der Dachstrategie überprüfen. Die Planungs- und Berichterstattungsinstrumente des Steuerungssystems werden zusätzlich durch Informationen aus spezifischen Analysen, Statistiken, Evaluationen und Monitoringdaten ergänzt. Das gesamte Steuerungssystem und die zugrunde liegenden Planungsinstrumente und Berichterstattungsdokumente wurde für den täglichen Einsatz pragmatisch anhand Dateilösungen auf Excel- und Powerpoint-Basis aufbereitet, sodass keine Sonderschulungen und ständige externe Begleitung notwendig sind.



Strategieentwicklung in der Wald- und Forstwirtschaft. (Quelle: Walker et al. 2019)

5.5 Instrumente des strategischen Managements

In der Vergangenheit haben sich unterschiedliche Vorgehensweisen und Instrumente des strategischen Managements herausgebildet. Deren gezielte Auswahl und sinnvolle Kombination erweist sich letztlich als zentral. Dabei kann unterschieden werden zwischen Instrumenten der strategischen Analyse, Planung und Umsetzung (Schedler und Siegel 2005, S. 183 ff.). Im Folgenden wird nur auf ausgewählte Instrumente eingegangen, deren Verbreitung in öffentlichen Institutionen zugenommen hat.

5.5.1 Analyseinstrumente

Analyseinstrumente im Rahmen des strategischen Planungsprozesses dienen der *Umwelt- und Organisationsanalyse*. Öffentliche Institutionen können ähnlich wie privatwirtschaftliche Unternehmen als offene sozio-technische Systeme betrachtet werden, die in Beziehung zu verschiedenen Gruppen im Umsystem der Organisation stehen (Kubicek und Thom 1976, S. 3980 ff.). Aufgrund der unterschiedlichen Beziehungszusammenhänge werden Rahmenbedingungen geschaffen, die maßgeblichen Einfluss auf die Zielerreichung einer Organisation haben. Im Rahmen des strategischen Managements kommt somit der Analyse der Umwelt bzw. des Umsystems im Hinblick auf die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung eine wesentliche Bedeutung zu, da die Verwaltungsführung nur unter Berücksichtigung der relevanten Einflussfaktoren optimiert und zielgerichtet gestaltet werden kann. Die Umsystemanalyse sollte sich nicht nur auf das engere Umfeld der Organisation konzentrieren, sondern auch umfassendere Trends berücksichtigen, die sich auf die Organisation auswirken könnten (Steinmann und Schreyögg 2005, S. 173). Wesentliche Bereiche, die eine öffentliche Institution beleuchten sollte, umfassen somit rechtlich-politische, technologische, sozio-kulturelle und wirtschaftliche Komponenten sowie Entwicklungen bei den unterschiedlichen Anspruchsgruppen und Leistungsempfängern in der Gesellschaft.

Die *Stakeholder-Analyse* kann als spezifischer Fall einer Umweltanalyse betrachtet werden. Sie entstand in den 1980er-Jahren vor dem Hintergrund, dass Unternehmungen vermehrt dem Einfluss von Regierungen, Medien, Interessengruppen neben den üblichen Stakeholders wie Kunden und Zulieferer ausgesetzt waren. Stakeholder können somit alle Individuen oder Gruppen sein, welche die Zielerreichung einer Organisation beeinflussen können oder selbst davon betroffen sind (Freeman 1984). Typische Stakeholder öffentlicher Verwaltungen sind *externe Akteure* (Auftraggeber, Finanzierer, Kooperationspartner, politische Gruppierungen, Interessenverbände, supranationale Organisationen, Facheinrichtungen und -personen, Eigentümer, Bürger, Steuerzahler, Gebührenzahler und die Medien), *externe Betroffene* (positiv oder negativ betroffene Adressaten wie Kunden, Nutzer, Bürger), *interne Akteure und Betroffene* (Mitarbeitende) und *externe Akteure*, die *nicht Adressaten* des Verwaltungshandelns sind (z. B. Auftragnehmer, Lieferanten, Dienstleister, Nachbarschaft, Gesellschaft allgemein) (Bogumil und Kissler 1997). Im Zentrum der

Stakeholder-Analyse stehen zwei Fragen (Donaldson und Preston 1995; Frooman 1999; Kuhn und Gilbert 2016): Erstens, welche Stakeholder sollten im Rahmen strategischer Überlegungen in die Entscheidungsprozesse miteinbezogen werden und zweitens, welche Stakeholder sollen mit welcher Priorität im Rahmen des Führungshandelns beachtet werden? Dabei gilt es im Rahmen der Analyse den Einfluss der Anspruchsgruppen auf die Organisation und gleichzeitig die Beeinflussbarkeit dieser Stakeholder durch die Organisation zu bewerten. Der *Einfluss* bestimmt sich beispielsweise durch die Machtposition der Stakeholder bzw. die Abhängigkeit der Organisation von ihnen, durch die (politisch-rechtliche) Legitimität der Stakeholder Einfluss auszuüben oder auch durch die Dringlichkeit bzw. den durch Stakeholder-Anliegen ausgelöste zeitliche Druck. Die *Beeinflussbarkeit* kann z. B. von bestehenden Geschäftsbeziehungen, dem Zugang zum Top Management oder auch vom existierenden Wissen über den Stakeholder abhängen. Anspruchsgruppen, die hohen Einfluss ausüben können, gleichzeitig aber auch stark beeinflussbar sind, erhalten eine hohe Aufmerksamkeit und sind prioritär zu behandeln. Stark beeinflussbare Anspruchsgruppen, die jedoch kaum Einfluss ausüben, sind ebenfalls als relevant zu betrachten, damit sie ihren Einfluss allenfalls später im Sinne des Organisationshandelns ausüben. Kaum beeinflussbare, jedoch Einfluss ausübende Anspruchsgruppen sind ebenfalls zentral, jedoch schwieriger handzuhaben, da sie die Erfolgsposition der Organisation jederzeit ernsthaft gefährden könnten. Die Stakeholder-Analyse dient vorwiegend als deskriptives Instrument der Erfassung der Anspruchsgruppen und deren Qualifizierung aus Organisationssicht. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse fließen in den Strategieprozess ein und ermöglichen frühzeitige Anpassungen der Strategien, um entweder den Handlungsstrategien der Stakeholder begegnen zu können oder die Organisation auf entsprechende Herausforderungen vorbereiten zu können. Öffentliche Verwaltungen sind aufgrund des Anspruchs an eine hohe Responsivität per se aufgefordert, ihren Stakeholder eine wichtige Bedeutung beizumessen.

Im Gegensatz zur Umsystemanalyse handelt es sich bei der *SWOT-Analyse* um ein strategisches Analyseinstrument, welches die interne Ressourcensituation einer öffentlichen Institution mit einbezieht. Mit Hilfe der SWOT-Analyse wird zum einen aus einer Innensicht untersucht, welche spezifischen Stärken und Schwächen eine öffentliche Institution aufweist. Zum anderen werden die Chancen (Entwicklungsmöglichkeiten) und Risiken (Gefahren), die sich für die Institution aufgrund der Art und Intensität zukünftiger Umweltentwicklungen ergeben können, aus einer Außensicht heraus analysiert. Aufbauend auf den Erkenntnissen aus der SWOT-Analyse lassen sich durch den Abgleich von internen und externen Einflussfaktoren strategische Optionen generieren mit dem Ziel, einerseits die Stärken zu maximieren und die Chancen zu nutzen sowie andererseits Schwächen und Risiken zu minimieren (Müller-Stewens und Lechner 2005, S. 226).

Ein weiteres essenzielles Analyseinstrument, das im Rahmen des strategischen Managements eingesetzt wird, ist der *Portfolioansatz*. Dieser Ansatz eignet sich unter anderem dafür, für die unterschiedlichen Aufgabenfelder einer öffentlichen Institution strategische Leitlinien bzw. Normstrategien zu entwickeln (Müller-Stewens und Lechner 2005, S. 300). Zur Darstellung der Struktur und Bedeutung dieser Aufgabenfelder wird bei der

Portfolioanalyse eine zweidimensionale Matrix aufgespannt, auf der eine Umwelt- sowie eine Organisationsachse abgetragen wird. Auf der Umweltachse wird der zukünftige Bedarf bzw. die zukünftige Bedeutung des jeweiligen Aufgabenfeldes dargestellt und somit die Einflusskräfte, die von extern auf die öffentliche Institution einwirken, betrachtet. Demgegenüber werden auf der Organisationsachse verwaltungsinterne Kompetenzen und Einflussfaktoren abgetragen, die von der Institution selbst beeinflusst werden können. Die aus der Vier-Felder-Matrix abgeleiteten Normstrategien können jedoch keine vorbehaltlosen Empfehlungen darstellen. Vielmehr bieten sie erste mögliche Entwicklungsstrategien zur weiteren Überprüfung der jeweiligen Aufgabenfelder in Abhängigkeit von der konkreten Situation. Die Portfolioanalyse eignet sich beispielsweise für die Erarbeitung strategischer Optionen für unterschiedliche Aufgabenfelder oder zur Identifikation von Spar- und Entwicklungspotenzialen (vgl. Praxisfenster).

Praxisfenster

Die Portfolioanalyse zur strategischen Entscheidungsfindung in der bernischen Kantonsverwaltung

Thom und Näf (1998) entwickelten eine Portfolioanalyse zur strategischen Entscheidungsfindung in der bernischen Kantonsverwaltung. Trotz einer Reihe von Sanierungsmaßnahmen schloss die Staatsrechnung des Kantons Bern seit 1990 mit Defiziten ab. Aufgrund des verfassungsrechtlichen Auftrags, den kantonalen Finanzhaushalt konjunkturgerecht zu führen und mittelfristig auszugleichen sowie kaum absehbarer Verbesserungsaussichten bis ins Jahr 2002 beschloss der bernische Regierungsrat (Kantonsregierung) 1997, mit einem umfassenden „Legislatursanierungsprogramm (LSP)“ den Staatshaushalt nachhaltig zu gesunden, indem als Zielgröße jährlich wiederkehrende Saldoverbesserungen in der Größe von rund 200 Mio. Franken angestrebt wurden. Das Programm sollte dabei nicht primär auf kurzfristige Einsparungen, sondern in Fortsetzung der bisherigen Finanzpolitik aus längerfristiger Perspektive eine nachhaltige Wirkung entfalten. Die spezifisch für diese Situation entwickelte Portfolioanalyse bestand aus den fünf Schritten strategische Portfolioanalyse, Ideengenerierung, Ideenakzeptierung, Ideenbewertung und Ideenpriorisierung sowie Zusammenstellung des Sanierungsprogramms. Im Rahmen der strategischen Portfolioanalyse wurden drei Portfolio-Typen eingesetzt:

1. „*Legitimitäts-Bedarfs-Portfolio*“: Zur Einschätzung der „*politischen Legitimation*“ des kantonalen Engagements im Aufgabenfeld dienten folgende Indikatoren als Orientierungshilfe: die öffentliche Akzeptanz des kantonalen Engagements, die Ansprüche politisch gewichtiger Anspruchsgruppen, die rechtliche Verankerung des kantonalen Engagements, potenzielle politische Mehrheiten und der potenzielle politische Widerstand beim Abbau von staatlichen Leistungen. Zur Einschätzung des *zukünftigen Bedarfs* bzw. Nutzens des öffentlichen Engagements im Aufgabenfeld gehören folgende Indikatoren als Orientierungshilfe: der potenzielle Nutzen für den Kanton, der zukünftige Einfluss auf das Wohl der Bevölkerung, die zu erwartende Nachfrage nach den Leistungen in der Bevölkerung und zu erwartende negative Konsequenzen beim Abbau des Engagements.

2. „*Kernkompetenzen-Portfolio*“: Zur Einschätzung der *vorhandenen Kernkompetenzen* der kantonalen Verwaltung und Betriebe im Aufgabenfeld wurden folgende Indikatoren gebildet: die vorhandenen Fähigkeiten und Erfahrungen der Mitarbeitenden, die Methodik, das „Know-how“, die kritische Masse der Aufgaben (d. h. genügend hohes Arbeitsvolumen, damit es sich angesichts der Investitions- und Betriebskosten lohnt, die Aufgabe selbst wahrzunehmen), verwaltungsinterne Synergien, die Risiken einer allfälligen Delegation der Aufgaben (z. B. Datenschutz, Missbrauch) und weitere Vorteile der kantonalen Verwaltung und Betriebe gegenüber alternativen Trägerschaften (vgl. auch die Erklärungen zur „Spezifität“ im Abschn. 6.3.1.3). Hier ebenfalls nicht zu berücksichtigen waren die rechtlichen Rahmenbedingungen und der gesetzliche Auftrag. Die *zukünftige Bedeutung des Aufgabenfelds* für den Kanton ist eine Kombination aus politischer Legitimation und zukünftigem Bedarf bzw. Nutzen des öffentlichen Engagements im Aufgabenfeld. Zur Einschätzung der zukünftigen Bedeutung wurden die Indikatoren des wachsenden Problemdrucks im Aufgabenfeld, der zunehmenden Ansprüche gegenüber dem Kanton und die Übereinstimmung mit den Legislaturzielen beigezogen. Auch hier nicht zu berücksichtigen waren wiederum die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der gesetzliche Auftrag.
3. „*Versorgungsintensitäts-Portfolio*“: Die Einschätzung der *Versorgungsintensität* der kantonalen Leistungen im Aufgabenfeld wurde anhand folgender Indikatoren: heutige Dichte des Versorgungsnetzes, bestehende Versorgungsengpässe, gegenwärtige Dauer der Wartezeiten, Länge der Bezugswege, derzeitige Kundenzufriedenheit, individuelle Qualitätsmerkmale der bestehenden Versorgung sowie ein Vergleich der aktuellen Qualität der öffentlichen Leistungen mit alternativen Angeboten. Zur Einschätzung des *zukünftigen Bedarfs an Versorgungsintensität* der kantonalen Leistungen im Aufgabenfeld dienten folgende Indikatoren als Orientierungshilfe: die Entwicklung der Zahl der Leistungsempfänger bzw. derjenigen, welche einen Bedarf nach den Leistungen aufweisen, mögliche Konsequenzen von Versorgungsengpässen, die Bereitschaft der Kunden zur Bezahlung der angebotenen Qualität, die Sicherheitsrisiken bei geringer Qualität oder schlechter Versorgung und Trends bezüglich der Kundenwünsche. Hier erneut nicht zu berücksichtigen waren rechtliche Rahmenbedingungen und gesetzlicher Auftrag.

Um Nachhaltigkeit und die strategische Basis der zu generierenden Sanierungsideen zu sichern, wurden auf der Grundlage der strategischen Portfolioanalyse aus den Direktionen und der strategischen Prioritätensetzung der Regierungsmitglieder den einzelnen Aufgabenfeldern Entwicklungsstrategien zugeordnet. Die nachfolgenden Entwicklungsstrategien gaben die Moderatoren im Erhebungsverfahren vor. Sie konnten durch die Regierungsmitglieder ergänzt werden.

Aufgabenfelder mit höchstens durchschnittlicher zukünftiger Bedeutung, einer abnehmenden Soll-Entwicklung im Budget und Finanzplan sowie vorhandenem Sparpotenzial waren hinsichtlich der Entwicklungsstrategien des „Leistungsabbaus“ zu überprüfen:

- Abbau des Leistungsvolumens
- Abbau der Leistungsqualität (Reduktion der Qualität auf das Niveau der Kundenerwartungen)
- Konzentration des Versorgungsnetzes (Reduktion der Standorte)
- Abbau von Subventionen
- Einführung und Erhöhung von Eigenfinanzierung (bedarfsgerechte Nachfrage-dämpfung)

Aufgabenfelder mit vorhandenen Kernkompetenzen alternativer Anbieter galt es im Hinblick auf Möglichkeiten des „Wettbewerbs“ zu überprüfen:

- Benchmarking (Leistungsvergleiche und daraus folgendes Lernen von den vergleichbaren Besten)
- Aufbau von Wettbewerb unter den Anbietern (Ausschreibungen, Ideenwettbewerbe)
- Ausgliederung der Leistungserbringung (von öffentlichen Institutionen über private Trägerschaften mit Leistungsaufträgen bis zu eigenfinanzierten, privaten Unternehmungen)

Für Aufgabenfelder mit vorhandenem Sparpotenzial empfahlen sich Entwicklungsstrategien der „Produktivitätssteigerung“:

- Ablösung von ineffizienten Leistungen durch hocheffiziente Leistungen
- Prozessoptimierung (Vereinfachung von Abläufen, Reduktion der Verfahrensschritte, Abbau von Doppelspurigkeiten)
- Bereinigung der „Produktionsstrukturen“ (Zusammenlegung von Organisationseinheiten, Schaffung von optimalen Betriebsgrößen)
- Erhöhung der Produktivität mit neuen Technologien
- Intensives Kostenmanagement (tiefe Kostenvorgaben, verstärkte Budgetbewirtschaftung)

Für Aufgabenfelder, in denen die Art und Weise des kantonalen Engagements grundsätzlich überdacht werden sollte, wurden Möglichkeiten eines „Systemwechsels“ vorgeschlagen:

- Subjektfinanzierung (die wahlkompetenten Kundinnen und Kunden erhalten vom Kanton finanzielle Mittel, die es ihnen ermöglichen, selbst die benötigten Leistungen auszuwählen)
- Gezielter Leistungseinkauf mit Kontrakten (bei verwaltungsinternen und -externen Leistungsanbietenden)
- Delegation von Aufgaben mit Globalkrediten
- Infragestellung gegebener Infrastrukturen (andere Nutzung, Verkauf, andere Finanzierungsformen)

Zusammen mit den Entwicklungsstrategien wurde den Aufgabenfeldern ein strategisches Sparziel zugeordnet. Damit konnte eine strategische Vorgabe als Orientierung für die Ideengenerierung geschaffen werden. Gleichzeitig sollte eine solche Vorgabe einen etwas geschützteren Raum für Flexibilität und Kreativität aufbauen, indem nicht die Ideen, sondern die strategisch begründeten Sparziele den Umfang der zu beschließenden Einsparungen bestimmten. Auf diese Weise galt es zu verhindern, dass Kreativität mit Einsparungen bestraft und mit dem Abwehren von Reform-Ideen einzelne Aufgabenfelder geschont werden.

Die Beschlüsse des Regierungsrates im Rahmen des LSP entlasten den kantonalen Finanzhaushalt um insgesamt 264 Mio. Franken bis ins Jahr 2002. Die aus der strategischen Aufgabenanalyse abgeleiteten „output-orientierten“ Maßnahmen machen davon jedoch nur 106 Mio. Franken aus. Der Restbetrag bis hin zu einem Ausgleich des Finanzhaushalts konnte nur mit Hilfe von Desinvestitionen und linearen Sparmaßnahmen (z. B. Budgetkompression) erreicht werden. Die Portfolioanalyse brachte aus qualitativer Sicht nachhaltigere und verstärkt auf strategischen Überlegungen basierende Sanierungsaktivitäten. Zudem wurden die Regierungsmitglieder in erster Linie in ihrer wirkungsverantwortlichen und nicht produktionsverantwortlichen Rolle angesprochen. Denn jedes Mitglied beschäftigte sich intensiv auch mit den Aufgabenfeldern anderer Direktionen und verbreiterte dadurch seinen Wissenstand wie kaum zuvor. Als wichtiges Erfolgskriterium zeigte sich auch der Einbezug der Verwaltungskader sowohl in den strategischen Entscheidungsprozess als auch in die Beurteilung und Weiterentwicklung der Reform-Ideen (Lauri 1998, S. 271 ff.).

Quelle: Thom und Näf (1998)

Eine weit verbreitete Form von strategischen Analysen im öffentlichen Sektor stellen *Aufgabenüberprüfungen* dar. Gemäss Steiner (2016) haben 19 der 26 Schweizer Kantone im Zeitraum 2012 bis 2014 Aufgabenüberprüfungsprojekte durchgeführt. Sie dienen vielfach als Sparprogramm dazu, den staatlichen Haushalt wieder ins Lot zu bringen. Aufgabenüberprüfungen können jedoch auch durch verfassungsrechtliche und gesetzliche Bestimmungen vorgegeben sein, oder sie sind Bestandteil eines größeren Reform- oder Aufgabenteilungsprogramms, das die detaillierte Analyse der Aufgabenstrukturen voraussetzt. Die zuvor dargestellte Portfolio-Analyse entspricht ebenfalls einer Form der Aufgabenüberprüfung. Aufgabenüberprüfungen können folglich in unterschiedlichster Art durchgeführt werden. *Im weiteren Sinne* können darunter alle Analyseverfahren verstanden werden, die eine Neustrukturierung staatlicher Aufgaben zur Folge haben. So dient beispielsweise der Nationale Finanzausgleich (NFA) in der Schweiz der kontinuierlichen Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Aber auch Planungsinstrumente wie die Integrierte Finanz- und Aufgabenplanung enthält *implizite* Elemente einer Aufgabenüberprüfung indem Zielgrößen definiert und deren Erreichung beurteilt werden, um die Wirkung und Notwendigkeit staatlicher Aufgabenerfüllung beurteilen zu können. Aber auch Kennzahlensysteme und Controllingdaten dienen der kontinuierlichen Aufgabenüberprüfung und stellen einen impliziten Bestandteil strategischer Entscheidungen des Verwaltungsmanagements dar. *Explizite* Aufgabenüberprüfungen (z. B. strategische, systematische Auf-

gabenüberprüfung, Aufgabendialog, Aufgaben- und Strukturüberprüfung, Struktur- und Effizienzanalyse usw.) stellen ein gezieltes Überprüfungsprojekt des staatlichen Aufgabenangebots dar.

Verfahren zur konkreten Aufgabenüberprüfungen gibt es viele. Ein zentrales Element der Vorgehensweise stellt die *Aufgabenerhebung* dar. Diese kann z. B. top-down erfolgen, indem die Aufgabenstruktur anhand der Verwaltungsstrukturen, der Gesetzgebungssystematik, von Produktgruppen oder anhand der Gliederung der Finanzstatistik erfasst wird. Ein anderes Vorgehen stellt der bottom-up Ansatz dar, bei welchem die Verwaltungseinheiten nach den Aufgaben und der Aufgabenstrukturierung befragt werden. Die *Aufgabenbeurteilung* erfordert danach die Auswahl und Festlegung von Evaluationskriterien respektive zu beurteilender Fragestellungen. Vielfach werden hier die drei Kriterien der Notwendigkeit, Effektivität und Effizienz genannt (Steiner 2016). Doch deren Operationalisierung ist anschließend eine nicht triviale Aufgabe. Wonach richtet sich die Notwendigkeit einer Aufgabe? Welche Ziele werden zur Effektivitätsbeurteilung herangezogen? Oder welche Input- und Outputgrößen liegen vor und können für die Effizienzbeurteilung verwendet werden?

Einen pragmatischen Ansatz zur Aufgabenüberprüfung haben Rieder et al. (2016) entwickelt. Dieser unterscheidet die Prüfbereiche der *Notwendigkeit*, *Relevanz* und des *Personalaufwands*. Zu jedem Prüfbereich werden Fragen formuliert bzw. Informationen und Bewertungen verlangt, um das Abbaupotenzial einer Aufgabe beurteilen zu können.

1. *Notwendigkeit*: Es stellen sich zwei Fragen vor dem Hintergrund der gesetzlichen Grundlagen einer Aufgabe (z. B. Bundesgesetz, Kantonales Gesetz, Konkordat/Staatsvertrag, Leistungsvereinbarung, keine explizite gesetzliche Grundlage), die bereits erste Hinweise liefern, dass nicht jede Aufgabe gleich behandelt werden kann und eine Aufgabenveränderung unter Umständen bereits aus zeitlicher Perspektive schwer zu realisieren ist:
 - Welche gesetzlichen/vertraglichen Grundlagen müssten bei einer *vollständigen Streichung* der Aufgabe verändert werden?
 - Welche gesetzlichen/vertraglichen Grundlagen müssten bei einer *Reduktion* des Leistungsumfangs zu der Aufgabe verändert werden?
2. *Relevanz*: Die Relevanz wird aus zwei Perspektiven beurteilt, jener der Regierungsziele und jener der Zielgruppen. Ist eine Aufgabe eng mit den Regierungszielen verknüpft, dann kommt ihr eine strategische Bedeutung zu. Unabhängig davon ist die Relevanz der Aufgabenerfüllung für die Zielgruppen zu beurteilen, welche entsprechend mehr oder weniger Leistungsabbau zulassen.
 - Wie hoch ist die Bedeutung der Aufgabe im Hinblick auf die Ziele der Regierung einzuschätzen? (Hohe, mittlere, tiefe Bedeutung)
 - Was für eine Reduktion des Leistungsumfangs wäre für das Erreichen der Ziele der Regierung verkraftbar? (Keine, schwache, mittlere, starke, vollständige Reduktion)
 - Wie hoch ist die Bedeutung der Aufgabe für die Zielgruppe(n)? (Hohe, mittlere, tiefe Bedeutung)

- Was für eine Reduktion des Leistungsumfangs wäre für die Zielgruppe(n) verkraftbar? (Keine, schwache, mittlere, starke, vollständige Reduktion)
3. *Personalaufwand*: Als Hinweis für die Effizienz gilt es das Verhältnis von SOLL- und IST-Personalaufwand abzuschätzen.
- IST: Wie hoch war der Personalaufwand für die Aufgabe im Jahr 20xx (in Vollzeitäquivalenten)?
 - SOLL: Wie hoch ist der Personalaufwand für die Aufgabe in den vier Jahren nach 20xx einzuschätzen, wenn Qualität und Quantität der Leistungserbringung gleich bleiben sollen wie 20xx (in Vollzeitäquivalenten)?
 - SOLL: Um wie viele Vollzeitäquivalente könnte der Personalaufwand in diesen vier Jahren gegenüber dem Jahr 20xx reduziert werden (ggf. bei Anpassung der kantonalen Gesetzgebung und vertraglichen Verpflichtungen)?

Letztlich stellt sich die Herausforderung bei der Aufgabenüberprüfung, wer die Beurteilung anhand welcher Informationen vornimmt. Hierzu wird vielfach der Expertenansatz gewählt, indem ein externes Experten- oder Beratergremium diese Aufgabe für die Exekutive vorbereitet, so dass diese entscheiden kann bzw. der Legislative Entscheide vorlegen kann. Ob die externen Experten ihre Beurteilung anhand von in der Verwaltung erhobenen Daten, mittels Benchmarking-Informationen oder durch Beizug von Externen, z. B. im Rahmen einer Delphi-Umfrage bei unterschiedlichsten Stakeholdern, vornehmen, ist dabei noch nicht festgelegt.

Einen in diesem Zusammenhang interessanten Ansatz stellt das finanzpolitisch ausgerichtete Vorgehen zur Entlastung des Staatshaushalts der kantonalen Verwaltung Bern in der Schweiz dar. Über mehrere Jahre hinweg wurde dort unter Begleitung der Beratungs- und Forschungsfirma BAK Basel Economics ein mehrdimensionales Analyseinstrumentarium entwickelt, dass der Regierung ermöglichen soll, eine gesamtheitliche Sicht auf den Staatshaushalt und seine Aufgaben wahrzunehmen (Kanton Bern 2017). Die Entscheidungsgrundlagen werden anhand vier verschiedener Analysen vorbereitet:

1. *Interkantonale Benchmarkanalyse*: Das Benchmarking geht der Frage „Wie hoch fallen die Nettoausgaben im Aufgabenbereich der Maßnahme im Vergleich zu anderen Kantonen aus?“ nach und vergleicht die Nettoausgaben (Standard-, Fall- und Strukturkosten) in 28 Aufgabenfeldern des Kantons Berns mit denjenigen anderer Kantone inkl. der konsolidierten Ausgaben der Kommunen. Daraus wird beispielsweise deutlich, dass der Kanton Bern insgesamt Nettoausgaben aufweist, die genau dem Durchschnitt der 25 übrigen Kantone entsprechen, jedoch in 19 der 28 Aufgabenfelder unterdurchschnittlich sind. Während die Kosten pro Bedarfseinheit (Fallkosten) durchschnittlich fünf Prozent unter jenen der Vergleichskantone liegen, sind die nicht beeinflussbaren Strukturkosten um rund fünf Prozent höher. Dies zeigt sich beispielsweise sehr deutlich bei den Nettoausgaben für die Forstwirtschaft im zweitgrößten und mit vielen Gebirgswäldern geprägten Kanton, welcher hierfür doppelt so hohe

Nettoausgaben im Vergleich zu den anderen Kantonen aufweist, um der Bevölkerung ein durchschnittliches Leistungsniveau bieten zu können.

2. *Spielraumanalyse*: Die Spielraumanalyse bezieht sich ausschließlich auf die Netto-Staatsbeiträge und widmet sich der Frage „Wo kann der Finanzhaushalt bzw. wo kann bei den Nettostaatsbeiträgen überhaupt entlastet werden?“ Der finanzielle Handlungsspielraum der Netto-Staatsbeiträge (Kosten minus Erlöse) zeigt auf, wo die Regierung im Rahmen der Erarbeitung eines Entlastungspaketes in rechtlicher Hinsicht überhaupt über Handlungsspielraum verfügt. Viele Aufgabenbereiche sind durch Bundesrecht geregelt und können kurzfristig nicht verändert werden. Aufgaben, denen kantonale Gesetzgebung zugrunde liegt oder auf Verordnungsstufe geregelte Staatsbeiträge bieten mehr Handlungsspielraum. Die Analyse zeigt, dass rund 40 Prozent der Nettostaatsbeiträge durch Bundesrecht zwingend vorgegeben sind.
3. *Wachstumsanalyse*: Wie hoch ist das Wachstum der «relevanten Kosten» im entsprechenden Aufgabenbereich der Maßnahme? Rund 80 Prozent des Kostenwachstums im Zeitraum 2010 bis 2016 stieg in den Produktgruppen Pflege-, Betreuungs- und besonderer Bildungsbedarf, Spitalversorgung, Volksschule und schulergänzende Angebote sowie öffentlicher Verkehr an.
4. *Umsetzbarkeitsanalyse*: Diese Analyse zeigt auf, wie Entlastungsvorgaben umgesetzt würden. Dabei mussten die Verwaltungseinheiten aufzeigen, wo und wie sich eine Sparvorgabe von fünf Prozent in einem Aufgabenbereich auswirken würde, wenn die Sparvorgabe umgesetzt werden muss. Dabei war keine lineare Sparübung das Ziel, sondern die Identifizierung von Sparpotenzialen über alle Produktgruppen hinweg, welche dann zur Grundlage einer politischen Schwerpunktsetzung der Sparmaßnahmen wurden.

In mehreren Klausuren hat sich die Regierung mit den Ergebnissen der vier Analysen auseinandergesetzt, um schließlich dem Parlament ein Entlastungspaket vorschlagen zu können, das zu Aufgabenabbau und Leistungskürzungen führt. Das Vorgehen ist zwar stark vergangenheits- und kostenorientiert und verwendet keine inhaltlich orientierten Kriterien der Aufgabenbeurteilung, sondern überlässt diese Beurteilung der Politik. Es ermöglicht aber dennoch eine umfassende Sicht auf die Aufgaben bzw. dahinter stehenden Kostenstrukturen, indem dort Aufgabenänderungen in Betracht gezogen werden, wo Spielraum aus Sicht der Verwaltung und aufgrund der rechtlichen Grundlagen besteht, wo allenfalls fragliche Kostenstrukturen existieren, die aufgrund des Kantonsvergleichs aufgedeckt werden konnten und schließlich wo sich das Kostenwachstum überdurchschnittlich entwickelte und im Auge behalten werden muss. Gepaart mit den an die Analyse anschließenden politischen Diskussionen in Exekutive und Legislative gewährleistet dieses Vorgehen jedoch eine umfassende Aufgabenüberprüfung, die zu nachhaltigen Ergebnissen führt. Dieses stark datenbasierte Vorgehen setzt selbstverständlich voraus, dass die entsprechenden Kosten- und Vergleichsinformationen des eigenen wie auch der anderen Gemeinwesen vorhanden sind. Eine prak-

tische Limitation der Verfahrens tritt dort auf, wo Gemeinwesen eine im Vergleich bereits unterdurchschnittliche Kostenstruktur aufweisen, jedoch auf lange Sicht hin mit Defiziten rechnen, deren Behebung in der Gegenwart anhand des Benchmarkings nur bedingt angegangen werden kann.

Abb. 5.5 zeigt die Verbreitung von Analyseinstrumenten im Rahmen des strategischen Management von Schweizer Polizeikörpers (vgl. auch Abschn. 5.4). Daraus wird ersichtlich, dass eine Vielzahl von Analyseinstrumenten eingesetzt wird und dabei die integrierte Betrachtung von z. B. Umwelt- und Organisationsanalyse wie bei der SWOT-Analyse am stärksten verbreitet ist.

5.5.2 Planungsinstrumente

Im Anschluss an die durch die strategische Analyse gewonnenen Empfehlungen und Entwicklungsmöglichkeiten, geht es in einem nächsten Schritt um die *Auswahl relevanter Handlungsoptionen* sowie die Planung der praktischen Umsetzung anhand von *Planungsinstrumenten*. Dabei stehen einer öffentlichen Institution mit der Entwicklung von Vision, Mission und Leitbild sowie der Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) zwei wirkungsvolle Planungsinstrumente zur Verfügung, die eine strategische (Neu-)Orientierung ermöglichen.

Vision, Mission und Leitbild werden in Organisationen entworfen und implementiert, um der Organisation und ihren Mitarbeitenden eine Orientierung zu geben und langfristige Entwicklungsperspektiven zu fokussieren. Dabei wird unter einer Vision eine auf die

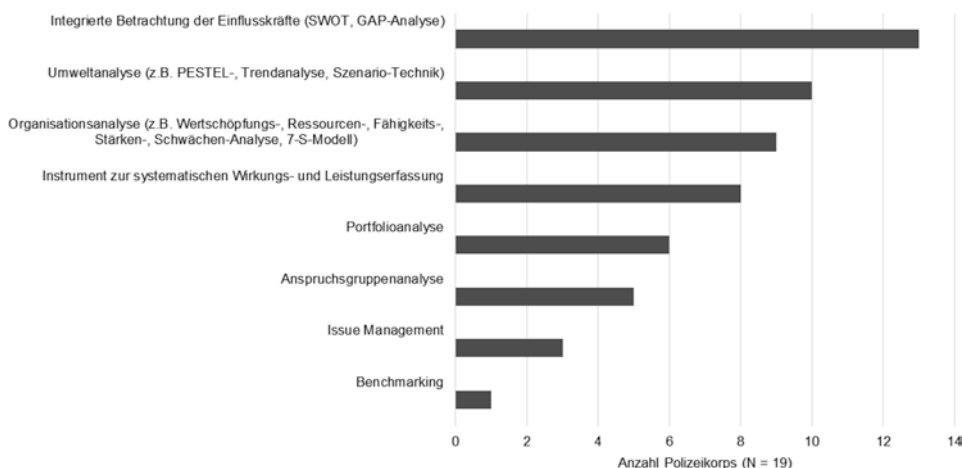


Abb. 5.5 Einsatz von strategischen Analyseinstrumenten in Schweizer Polizeikörpers. (Quelle: Blaser und Willi 2013)

Zukunft gerichtete Leitidee über die Entwicklung einer Organisation verstanden, die richtungsweisende und normative Aussagen zu den zentralen Zielen der Organisation enthalten soll (Müller-Stewens und Lechner 2005, S. 234 ff.). Öffentliche Verwaltungen lassen sich jedoch nicht immer für die Visionsfindung im Rahmen von Strategieprozessen begeistern. Einerseits stehen Organisationsvisionen stark in Zusammenhang mit der Entscheidungsfindung auf normativer Ebene und jene ist stark auf der politischen Ebene verankert. Visionsgetriebene Organisationsgestaltung verlangt auch nach viel Entscheidungs- und Handlungsspielraum, der so in öffentlichen Verwaltungen selten gegeben ist. Eine Anekdote besagt, dass der lange im öffentlichen Sektor tätige Vize-Präsident von Ronald Reagan, George H. W. Bush, nicht besonders begabt war, seine Überzeugungen und Strategien klar zu formulieren. Es soll ihm, der die Komplexität vieler Themen bestens verstanden hat, an der Fähigkeit gemangelt haben, diese in ein größeres Ganzes einzufügen. Es wurde ihm vorgeworfen, dass er kein Visionär sei. Als er einen Kollegen fragte, ob er ihm helfe, die zentralen Themen für die nächste Wahlkampagne festzulegen, schlug dieser vor, Bush solle sich doch besser ein paar Tage zurückziehen, um zu überlegen, wohin er das Land steuern will. Bush antwortet darauf: „Oh, you mean the vision thing ...“

Entgegen der Vision enthält die Mission eine Darstellung des Organisationszwecks (Was will eine Organisation tun? Wie legitimiert sie ihr Bestehen?) sowie Aussagen zu Werten, Verhaltensstandards und Strategien zur Erfüllung dieses Organisationszwecks. In einem Leitbild werden Vision und Mission schließlich schriftlich fixiert und konkretisiert. Öffentliche Leitbilder formulieren somit die längerfristig gültigen Globalziele einer öffentlichen Institution sowie ihre Ziele, Prinzipien und Spielregeln (Heinz 2000, S. 118 f.). Zahlreiche Verwaltungen im deutschsprachigen Raum haben in jüngster Zeit Leitbilder formuliert. Beispielhaft sei hier auf die Stadt Passau verwiesen. Bürgerinnen und Bürger, Politiker sowie die Stadtverwaltung erarbeiteten in einem Zeitraum von mehr als einem Jahr ein Leitbild für die Stadt Passau, welches kontinuierlich weiterentwickelt wird. Das Leitbild enthält die drei Bereiche „Leben in der Stadt“, „Politik“ und „Verwaltung“, in denen durch die Mitarbeit der Öffentlichkeit Projektgruppen verschiedene Themenstellungen bearbeiten und präsentieren, sodass das Leitbild in der Stadt Passau aktiv gelebt wird (Passau 2005).

Einen noch umfassenderen Ansatz wählte die Gemeinde Laupen in der Schweiz, wo in einer zweitägigen *Zukunftskonferenz* Gemeinderat und Bürger Stärken und Schwächen analysierten sowie darauf aufbauend Hoffnungen, Ziele, Leitideen und Maßnahmenfelder diskutierten (vgl. Praxisfenster).

Praxisfenster

Zukunftskonferenz in der Gemeinde Laupen

Der Gemeinderat und die Gemeindeentwicklungskommission in Laupen veranstalteten vor einigen Jahren eine Zukunftskonferenz mit dem Ziel, in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung die gemeinsame Zukunft der Gemeinde zu gestalten. Insgesamt nah-

men an beiden Tagen knapp 100 Personen aus unterschiedlichen Interessensgruppen an der Zukunftskonferenz teil, darunter Behördenvertreter, Politiker, Gewerbe- und Wirtschaftsvertreter, Vertreter von Freizeitvereinen, Vertreter von kulturellen Institutionen, interessierte Einwohner und spezielle Bevölkerungsgruppen.

Am ersten Tag widmeten sich die Teilnehmenden einer umfassenden Stärken-Schwächen-Analyse. Darauf aufbauend wurden am zweiten Tag die Resultate analysiert sowie mögliche Szenarien der zukünftigen Entwicklung der Gemeinde Laupen in unterschiedlichen Themenbereichen entworfen. Als wesentliche Schwächen der Gemeinde Laupen wurden die Verkehrssituation, die Gemeindefinanzen, Abfall und Vandalismus sowie fehlende Angebote für Kinder und Jugendliche identifiziert. Demgegenüber sahen die Teilnehmenden der Zukunftskonferenz die Stärken der Gemeinde Laupen insbesondere im Naherholungsgebiet, im Ortsbild, in Kultur und Schule sowie in der Infrastruktur. Aufbauend auf der Stärken-Schwächen-Analyse erarbeiteten die Teilnehmenden der Zukunftskonferenz in unterschiedlichen Gruppen Hoffnungen und Ziele, die jeweils durch Punkte gewichtet wurden. Dabei wurden folgende Schwerpunkte identifiziert:

- Verbesserung der Verkehrssituation (Konsequente Verkehrsregelung, Umfahrung Laupen, Beleuchtung, Geschwindigkeitsbeschränkung)
- Laupen für Kinder und Jugendliche attraktiv machen (Optimierung von Freizeitaktivitäten/Sport/Kultur, Jugendtreff realisieren)
- Schuldenlast mindern und Finanzen wieder ins Lot bringen
- Sanierung der Sportanlagen (bestehendes Angebot für Jugend fördern, Fußballplatz sanieren)
- Nachhaltige Umsetzung der Erkenntnisse trotz finanzieller Engpässe (mindestens 50 Prozent aller Schwächen innerhalb von eineinhalb Jahren beheben)

Aus den Hoffnungen und Zielen entwickelten die Teilnehmenden Leitsätze, die den vier Themengebieten Identität, Engagement, Politik und Verhalten/Umgang zugeordnet wurden. Abschließend wurden elf Themenbereiche und Handlungsfelder festgelegt, die in der Gemeinde Laupen zur Erreichung der im Verlauf der Zukunftskonferenz identifizierten Vorstellungen bearbeitet werden sollen. In den einzelnen Themenbereichen erarbeiteten die Teilnehmenden ein Ziel, unterschiedliche Subziele sowie Maßnahmen zur Erreichung der Ziele. Die Themengebiete lauteten Finanzen, Marketing (Attraktivität), Wachstum, Regionale Zusammenarbeit/Regionalisierung, Bildung, Gewerbe, Optimierung der Verkehrssituation, Jugendförderung, Natur, Soziale Vernetzung und Vernetzung allgemein. Diese Themengebiete sollen in einzelnen Arbeitsgruppen weiterverfolgt werden.

Insgesamt wurde die Veranstaltung von den Teilnehmenden sehr positiv aufgenommen. In einer anschließenden Befragung lobten diese die gute Organisation, das offene und konstruktive Diskussionsklima sowie das Engagement vieler Bürger für ihre Ge-

meinde. Die Teilnehmenden äußerten auch die Erwartung, dass möglichst viele der erarbeiteten Punkte in der Gemeinde Laupen umgesetzt werden.

Bei der *Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP)*, auch Politikplan genannt, handelt es sich um ein mittelfristiges Planungsinstrument der Regierung, bei dem die inhaltliche Planung (Aufgaben, Maßnahmen) mit der Finanzplanung (Finanz- und Investitionsplan) verbunden wird (vgl. Brühlmeier et al. 2001 und nachstehendes Praxisfenster). Die IAFP enthält, gegliedert nach Aufgabenbereichen und Produktgruppen, die politischen Ziele in Form der angestrebten Auswirkungen des staatlichen Handelns auf die Bevölkerung. Diese werden mit der geplanten Entwicklung der Finanzen verknüpft, sodass die IAFP die mittelfristigen Ziele und Absichten einer Regierung in konkreter Form darstellt. Entsprechend wird die traditionelle inputorientierte Sichtweise um eine Output- bzw. Outcome-Steuerung ergänzt, wobei die IAFP gleichzeitig auch als Controllinginstrument dienen kann, da sie eine Bilanz der staatlichen und staatlich finanzierten Tätigkeiten des jeweils vergangenen Jahres beinhaltet.

Zur Umsetzung der im Rahmen des Strategieprozesses erarbeiteten und geplanten Maßnahmen existieren wiederum unterschiedliche Managementinstrumente. So können in Leistungskontrakten zeitlich begrenzte Vereinbarungen zwischen der Regierung und verwaltungsinternen sowie -externen Leistungserbringern bzw. zwischen Verwaltung und externen Leistungsanbietern über die Umsetzung geplanter Maßnahmen und die daraus resultierenden Leistungen getroffen werden (vgl. hierzu ausführlich Abschn. 7.4.2). Zur Umsetzung der Maßnahmen auf Mitarbeiterebene bietet sich die Führung durch Zielvereinbarungen (MbO) an, die in Abschn. 9.5.2 näher erläutert wird.

Schließlich existieren unterschiedliche Instrumente des strategischen Managements, welche die beschriebenen drei Phasen der Analyse, Planung und Umsetzung integrieren wie z. B. die Balanced Scorecard, die in Abschn. 7.5.4 erläutert wird. Die Verknüpfung von Analyse, Planung, Umsetzung und Erfolgskontrolle der strategischen Planung sowie Umsetzung kann ebenfalls anhand des in Abschn. 2.3 dargestellten politisch-administrativen Steuerungskreislaufs und der auf der politischen und betrieblichen Ebene zum Einsatz kommenden Instrumente dargestellt werden. Diese integrale Sicht von Planung und Überprüfung auf politischer und betrieblicher Ebene kennzeichnet ein umfassendes Steuerungssystem in öffentlichen Organisationen (Ritz und Sinelli 2013). Das in Abb. 5.6 dargestellte Steuerungssystem veranschaulicht die verschiedenen Steuerungsebenen und -instrumente exemplarisch (vgl. auch Praxisfenster Strategieentwicklung in der Wald- und Forstwirtschaft in Abschn. 5.4). Zur Erläuterung der einzelnen Elemente wird auf Ritz und Sinelli (2013); Schwenkel et al. (2017) und auf die Erläuterungen in diesem Kapitel sowie in Kap. 7 verwiesen.

Praxisfenster

Erneuerung von Staatskanzleien zur effektiven Führungsunterstützung an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung

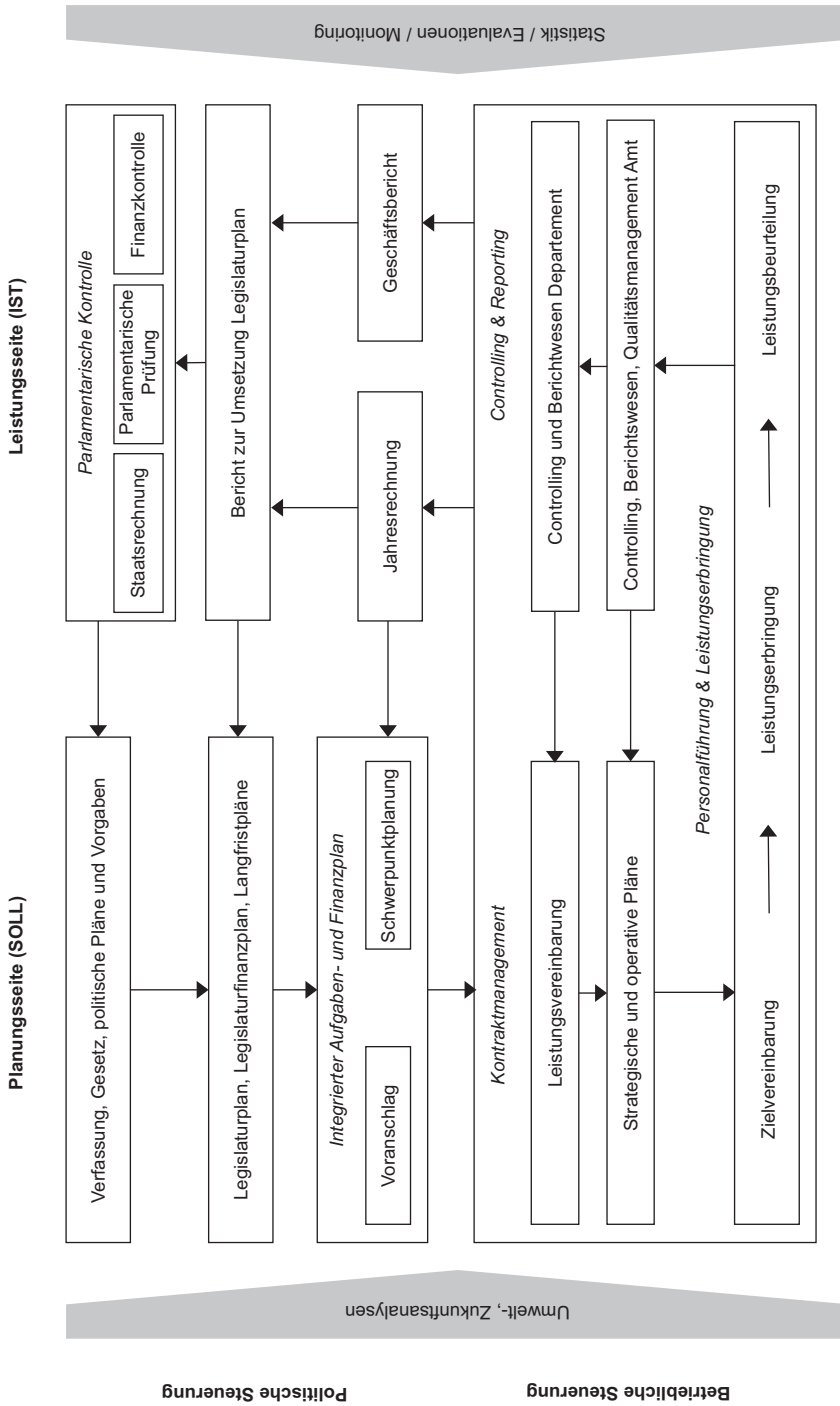


Abb. 5.6 Politisch-administratives Steuerungssystem

1. Ausgangslage

Herkömmlich stellt die Staatskanzlei die zentrale Administrationsstelle von Regierung und Parlament dar. Als Stabsstelle der Kantonsregierung sind ihre wesentlichen Aufgaben die Koordination und Gesamtplanung der Tätigkeiten der Regierung, die Vor- und Nachbereitung der Regierungssitzungen, die Kommunikation der Regierungstätigkeit sowie die Rechtsberatung für den Regierungsrat. Dieses Profil entwickelte sich jedoch in den vergangenen Jahrzehnten immer mehr zu departementsähnlichen Konglomeraten, sodass die Staatskanzlei ihre originäre Zweckbestimmung nicht mehr in ausreichendem Ausmaße wahrnehmen kann. Aufgrund der verschärften Standortkonkurrenz ist jedoch ein integrierter und ganzheitlicher Ansatz der Führungsunterstützung erforderlich (Buschor 2000, S. 53). Wie die Verwaltungsbürokratie ist auch die Staatskanzleiadминистраtion durch eine prozessuale Organisation mit einer hohen Anpassungsfähigkeit und Dynamik abzulösen.

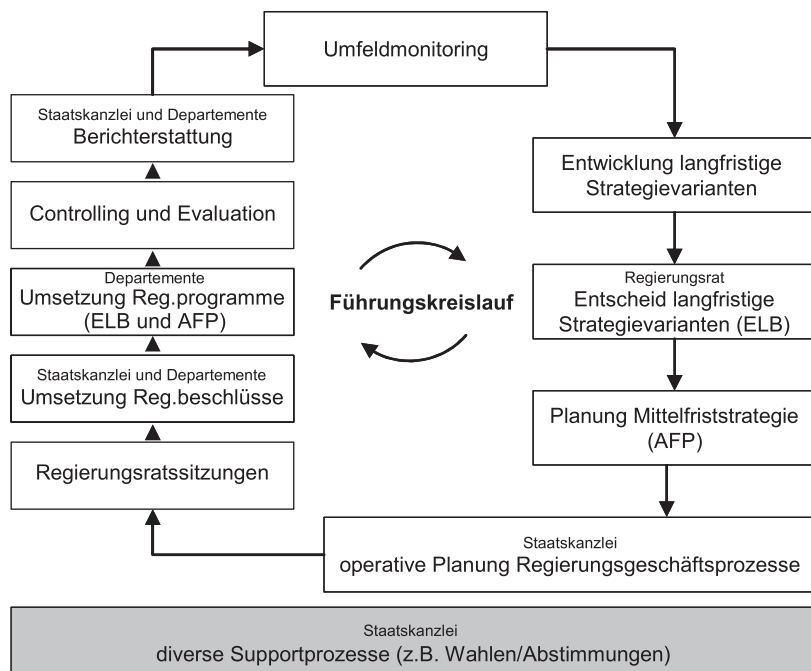
Den Möglichkeiten der regierungsrätlichen Gestaltung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen kantonalen Entwicklung sind durch bundespolitische und supranationale Vorgaben sowie weltweite wirtschaftliche Entwicklungen teilweise enge Grenzen gesetzt. Die Rolle der Staatskanzlei ist somit weiter zu entwickeln mit dem Ziel, die Regierung durch die Stabsarbeit derart zu unterstützen, dass sie ihre Gestaltungsmöglichkeiten trotz des beschränkten Handlungsspielraums frühzeitig planen und optimal umsetzen kann. Aufgabe der zentralen Stabsstellen ist daher, in enger Zusammenarbeit mit den Departementen politisch mehrheitsfähige Strategien für die Regierung zu entwickeln, die zur Realisierung der notwendigen Reformen beitragen, aber auch die Anliegen der zahlreichen Zielgruppen (unter anderem Parteien, Städte und Gemeinden, Bürger und Bürgerinnen, Bund, NPOs etc.) mit ihren oft divergierenden Interessen berücksichtigen.

2. Zukunft der Staatskanzlei des Kantons Aargau: SK 2005

Anstelle der Führung und Koordination von „artfremden“ Abteilungen ist die Funktion der Staatskanzlei auf ihre Kernaufgaben auszurichten, sodass sie ihre effektive Führungsunterstützung an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung wahrnehmen kann. Aufgrund dieser Ausgangslage wurde im Herbst 2004 mit dem Projekt SK 2005 eine konsequente Neuausrichtung der Aargauer Staatskanzlei mit den folgenden Hauptpfeilern beschlossen:

1. Umfeldanalyse der nationalen, wirtschaftlichen sowie wissenschaftlichen Entwicklungen zur Ableitung der kantonalen Handlungsfelder
2. Realisierung der vorausschauenden mehrjährigen Strategiearbeit für den Regierungsrat
3. Optimierung der Geschäftsplanung und der operativen Unterstützung für den Regierungsrat
4. Verstärkung der strategischen Rechtsberatung
5. Verstärkung der regierungsrätlichen Kommunikationstätigkeit

Die Neuausrichtung kann anhand eines Führungskreislaufs (vgl. nachstehende Abb.) dargestellt werden. Dieser reicht vom Umfeldmonitoring über die mehrjährige strategische Planung, die Mittelfristplanung sowie die operative Planung der ordentlichen Regierungsgeschäftsprozesse bis hin zur Umsetzung mit anschließendem Regierungsverwaltung und der Berichterstattung.

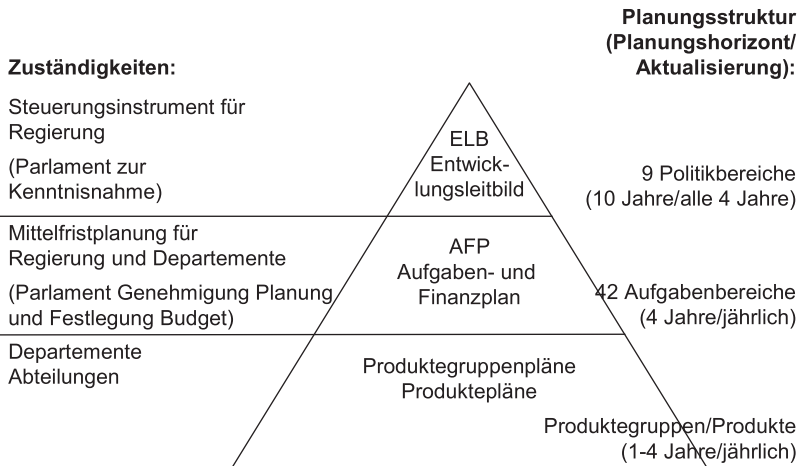


Führungskreislauf

Strategische Führungsunterstützung

Die strategische Führungsunterstützung nimmt die Aargauer Staatskanzlei instrumentell im Rahmen der Langfristplanung „Entwicklungsleitbild“ (ELB) und zusammen mit dem Finanzdepartement in der Mittelfristplanung „Aufgaben- und Finanzplan“ (AFP) wahr.

Im Sinne der Planhierarchie (vgl. nachstehende Abb.) wird die Führungsinformation für die Regierung nach oben verdichtet. Während das Entwicklungsleitbild Vorgaben in neun Politikbereichen mit einem Zeithorizont von rund zehn Jahren umfasst, ist der Aufgaben- und Finanzplan in 42 Aufgabenbereiche gegliedert (Brühlmeier et al. 2001, S. 112). Ein zusätzliches Element der strategischen Führungsunterstützung für die Aargauer Regierung bildet das Umfeldmonitoring. Hierbei werden rund 150 Quellen (Wissenschaft, internationale und nationale Behörden, Verbände, Think Tanks etc.) systematisch ausgewertet, um die Regierung im Sinne einer Frühwarnfunktion mittels Strategiereports auf mittel- und langfristige Entwicklungen mit Folgen für den Kanton hinzuweisen. Hieraus werden dann Maßnahmen für Strategie und Planung abgeleitet.



Planhierarchie des Kantons Aargau

Operative Führungsunterstützung

Die Erkenntnisse der strategischen Führungsunterstützung fließen in die jährlichen Tätigkeitsschwerpunkte der Aargauer Regierung ein, die von der operativen Führungsunterstützung koordiniert werden. Diese ist verantwortlich für die Jahresplanung von Leitgeschäften sowie für die Geschäfts- und Sitzungsplanung, die einen detaillierten Überblick über die geplanten Geschäfte der folgenden vier Regierungssitzungen umfasst. Durch die enge Abstimmung der operativen und strategischen Führungsunterstützung innerhalb der Staatskanzlei wird es möglich, die Geschäfte auf die für die Regierung relevanten politisch-strategischen Fragestellungen zu konzentrieren. Während einzelne Kantonsregierungen bis zu 14.000 Geschäfte im Jahr behandeln, beträgt die Zahl der Aargauer Regierungsgeschäfte jährlich rund 2000. Dies ermöglicht, dass ausreichend Regierungszeit zur Behandlung wesentlicher Sachfragen zur Verfügung steht. Mit einem einfachen Controllingsystem wird zugleich die zeitlich und inhaltlich abgestimmte Umsetzung der Regierungsvorgaben sichergestellt. Zu ausgewählten Sachgeschäften erfolgt eine Evaluation, um die Wirksamkeit der Umsetzung von politischen Sachvorlagen zu überprüfen und möglichen Anpassungsbedarf zu eruieren.

Rechtliche und kommunikative Führungsunterstützung

Eine effektive Führungsunterstützung der Regierung erfordert auch eine Neuausgestaltung der Rechtsdienste. Diese beschränkten sich bisher primär auf die Beratung der Regierung bezüglich der Rechtsprechungsfunktionen. Die zunehmende Umfeldddynamik erfordert jedoch die frühzeitige Information über Entwicklungen im rechtlichen Umfeld des Kantons, auch um eventuell geplante Einschränkungen der kantonalen Handlungsautonomie auf Bundesstufe wirksam entgegenzutreten. Rechtliche und politische Chancen der Kantonsregierung können damit optimal genutzt und Entscheidungen unter Zeitnot vermieden werden. Als Folge der Neuausrichtung der Aargauer Sta-

atskanzlei wird der Regierung regelmäßig ein strategischer Rechtsreport vorgelegt, der auf einem rechtlichen Umfeldmonitoring beruht. Gegliedert nach den neun Politikbereichen (analog zum Entwicklungsleitbild) werden das rechtsetzerische Umfeld auf Bundesstufe sowie die Entwicklungen in ausgewählten Kantonen analysiert. In den Bereichen, in denen sich Chancen und Risiken für die Entwicklung des Kantons ergeben, erfolgt eine Handlungsempfehlung an die Regierung.

Eine wirksamere Führungsunterstützung soll ebenfalls durch die Regierungskommunikation erfolgen, die die kantonale Regierungspolitik frühzeitig begleiten muss. Aufgrund der föderalen Schweizer Strukturen müssen sich die Kantone aktiver in die politischen Entscheidungsprozesse einbringen. Dies verlangt auf der kommunikativen Ebene ein Agenda Setting zu ausgewählten Themen (Rosenbaum 1997, S. 88 ff.), um die Entwicklung innerhalb des Kantons zu fördern sowie auf Bundesstufe den notwendigen Druck auf politisch blockierte Entscheidungsprozesse auszuüben.

3. Folgerungen

Mit der Fokussierung der Tätigkeiten der zentralen Stabsstelle der Regierung auf die strategische, operative, rechtliche und kommunikative Führungsunterstützung kann ein gezielterer Ressourceneinsatz erfolgen. Mit der Umsetzung von SK 2005 im Kanton Aargau reduzierte sich der Personalbestand der Staatskanzlei um beinahe einen Drittel. Stabsstellenfremde Verwaltungseinheiten wurden ausgegliedert und in die politische Verantwortung eines Departements überführt. Die Konzentration auf ihre Kernaufgaben ermöglicht der Staatskanzlei, Kapazitäten bereit zu stellen, um ganzheitliche und strategisch-langfristige Zielsetzungen (mit) zu entwickeln, die Antworten auf zahlreiche Umfeldentwicklungen geben. Ihre Innovations- und Vordenkerrolle kann die Staatskanzlei verstärkt erfüllen.

Quelle: Grünenfelder (2006)

5.5.3 Organisationale Reputation

Strategisches Management setzt sich maßgeblich mit der optimalen Positionierung einer Organisation und ihrer Produkte in der Organisationsumwelt bzw. bei ihren Stakeholdern auseinander. Dabei geht es auch um die gezielte Beeinflussung der Wahrnehmung einer Organisation durch die Stakeholder und der damit zusammenhängenden Reputation der Organisation. Öffentliche Organisationen sind seit jeher um ihre Reputation besorgt. Die so genannte „Null-Fehler-Kultur“ oder die Beobachtung, dass öffentliches Handeln vielfach „im Glashaus“ stattfindet, zeigt die Notwendigkeit einer *guten Reputation* öffentlicher Organisationen. Dabei stellt sich die Frage, was denn eine gute Reputation öffentlicher Organisationen ausmacht. Letztlich geht es um die *Vertrauenswürdigkeit* einer Organisation in Bezug auf die von ihren Stakeholdern gestellten Ansprüche und Erwartungen. Das Vertrauen der Gesellschaft in öffentliche Institutionen ist abhängig von der organisationalen Reputation, aber auch von der Reputation einzelner Akteure öffentlichen Handelns. Sowohl das *Vertrauen in die Institutionen* als auch das *Vertrauen in die Personen* ist

zentral für die Legitimation öffentlichen Handelns und eine positive oder negative Reputation hat hierauf einen nicht unwesentlichen Einfluss.

Die Managementreformen im öffentlichen Sektor haben vielerorts das Ziel der Legitimationssteigerung durch effizientere Leistungen und Prozesse verfolgt. Strukturell wurden zudem Stellen eingerichtet oder gestärkt, die sich der staatlichen Kommunikation annehmen, sei das durch vermehrte Kommunikationsstäbe auf politischer Ebene an der Spitze der Verwaltung oder durch erhöhte Investitionen in die print- und online-Darstellung der Verwaltung. Nichtsdestotrotz sind die Reputation öffentlicher Verwaltungen und das Image öffentlicher Angestellter immer wieder Gegenstand kritischer Äußerungen, sei es aufgrund des fehlenden Marktdrucks, der bürokratischen Abläufe oder ungenügender Leistungsqualität.

Unabhängig davon, ob die öffentliche Verwaltung im Vergleich mit privatwirtschaftlichen oder Nonprofit Organisationen weniger effizient oder weniger gut handelt, lohnt es sich, um die Reputation der Verwaltung besorgt zu sein. Denn unbewusste implizite Einstellungen oder *Stereotypen* prägen die Reputation öffentlicher Verwaltungen und ihrer Akteure maßgeblich. Vielfach sind sie kulturell bedingt. Insbesondere in den USA sind negative Einstellungen gegenüber Staat und Verwaltung stark verbreitet bzw. prägen die Einwohner von früh an (Goodsell 2004). Der Staat als Übermacht, der die Freiheit des Einzelnen einschränken und von seinem Eigentum etwas wegnehmen will, ist zentraler Bestandteil der Reputation amerikanischer Verwaltungen. Wenn auch in Deutschland, Österreich oder der Schweiz etwas weniger stark verbreitet, so kann doch vereinzelt beobachtet werden, dass insbesondere populistisch orientierte Politiker den Staat und die öffentliche Verwaltung gerne pauschal und gesamthaft als negativ darstellen. Solche Stereotypen stiften Sinn, vermitteln Orientierung und können auch bei überwältigender Gegenevidenz in Kraft bleiben.

Marvel (2016) untersuchte solche Stereotypen unter dem Begriff des „*anti public sector bias*“. Dabei analysierte er in einem Experiment anhand des „Implicit Association“ Testverfahrens inwiefern Informationen über die Leistungsfähigkeit der staatlich-amerikanischen Post USPS im Vergleich zum privaten Post-Dienstleister FEDEX die Einstellungen gegenüber dem staatlichen Anbieter zu beeinflussen vermögen. Die Studienergebnisse zeigen erstens, dass negative Einstellungen die Beurteilung der Leistungen des staatlichen Postbetriebs ebenfalls negativ beeinflussen. Das heißt, negative Stereotypen wirken sich entsprechend auf die Beurteilung von USPS aus, einer Organisation die in der Realität über vergleichsweise gute Leistungsbeurteilungen verfügt. Zweitens wird aufgezeigt, dass neue positive Leistungsinformationen über die Arbeit der staatlichen Post Personen mit positiver impliziter Einstellung gegenüber von USPS stärker (positiv) beeinflussen als Personen mit negativen Einstellungen. Drittens konnte nachgewiesen werden, dass neue Informationen zwar einen kurzzeitigen Effekt zeigen, jedoch nach einer gewissen Zeit ihre Wirkung im Gegensatz zu den tiefer verankerten Stereotypen wieder verlieren. Letztere konnten durch neue Informationen zum Leistungsverhalten von USPS nicht beeinflusst werden. Die Studie verdeutlicht gleichzeitig wie schwierig es ist, solche Stereotypen zu ändern und Verantwortliche öffentlicher Organisationen sich nicht von

einfachen und kurzfristig orientierten Strategien des Reputationsmanagements blenden lassen sollten, da die impliziten Einstellungen tief verankert sind. Die kurzzeitigen Veränderungsmöglichkeiten hingegen können daher interpretiert werden, dass es empfehlenswert ist, wenn schon, dann regelmässig Informationen über die Leistungsfähigkeit zu verbreiten, um die langfristig anhaltendere und tiefer verankerte Wirkung der impliziten Assoziationen abzuschwächen. In einer weiteren Studie zeigte Marvel (2015) zudem auf, dass die negativen Veränderungen einer Einstellung gegenüber der staatlichen Post aufgrund unvorteilhafter Leistungsinformationen stärker ausfallen als gegenüber dem privaten Dienstleister FEDEX, die positiven Veränderungen aufgrund vorteilhafter Leistungsinformationen hingegen schwächer. Der „anti public sector bias“ fällt zudem stärker aus, wenn auf den öffentlichen Dienst und öffentliche Organisationen als Ganzes i. S. eines abstrakten Gesamturteils bezogen, als wenn es sich um Beurteilungen konkreter Einzelleistungen öffentlicher Organisationen handelt.

Organisationale Reputation hat in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung bislang eine im Vergleich zur privatwirtschaftlichen Forschung (z. B. zu corporate reputation, brand identity, competitiveness) untergeordnete Rolle gespielt, obwohl bereits früh Exponenten wie Herbert Kaufman (1981) oder Wilson (1989) das Thema aufgegriffen haben. Angesichts der Entwicklungen in Richtung einer Reputationsgesellschaft, die sich immer mehr in ihren Entscheidungen auf Erfolgsausweise basierend auf Nutzerevaluationen verlässt, dürfte die Erforschung und Gestaltung der Reputation öffentlichen Institutionen jedoch an Bedeutung gewinnen (Wæraas und Maor 2015).

Wæraas und Maor (2015) unterscheiden zwei Zugänge, den politikwissenschaftlichen und den organisationswissenschaftlichen Zugang zum Thema der Reputation öffentlicher Organisationen. Der *politikwissenschaftliche* Ansatz setzt sich mit der Position öffentlicher Ämter im politisch-administrativen System auseinander und betrachtet so genannte „*reputation uniqueness*“ (Carpenter 2001, S. 5) als zentrales Element einer öffentlichen Organisation, die z. B. anhand ihrer Expertise Lösungen entwickelt oder Leistungen erbringt, die keine andere Organisation erbringt. Solche Reputation stiftet für die staatliche Organisation zusätzlichen Nutzen, der über ihre formelle Legitimation und Autorität hinausgeht. Dabei interessiert wie Organisationen auf Angriffe auf ihre Reputation bzw. reputationsbedrohende Gefahren reagieren. *Selektive und differenzielle Strategien* zur Wiederherstellung des Reputationsgleichgewichts werden unterschieden (Wæraas und Maor 2015). Selektive Strategien bezeichnen zum Beispiel die zurückhaltende Äußerung von Ämtern gegenüber Gefahren in Bereichen, in welchen sie über eine allgemein hohe Reputation verfügen oder die ausserhalb ihres Aktivitätsradius liegen. Hingegen wird auf Meinungen und Gefahren reagiert, welche die Kernbereiche des Amts betreffen und wo die Reputation schwächer oder noch am Entstehen ist. Differentielle Strategien zeigen sich etwa darin, dass Dienststellen Reputationsangriffe durch Akzeptanz begegnen, indem sie Probleme zugeben (wenn auch die Schuld auf andere abschieben), z. B. wenn Vorwürfe aufgrund zu schwacher Regulierungsmaßnahmen gemacht werden. Vorwürfe gegenüber Überregulation werden hingegen abgestritten. Selektive Strategien betreffen folglich die Wahl zwischen unterschiedlichen Ausprägungen ein- und derselben Antwortalternative

Tab. 5.1 Organisationale Identität, Organisationsimage, organisationale Reputation

	Organisationale Identität	Organisationsimage	Organisationale Reputation
<i>Stakeholder</i>	Intern	Extern	Intern und extern
<i>Wahrnehmung</i>	Real	Erwünscht	Real
<i>Ausprägung der Wahrnehmung</i>	Positiv oder negativ	Positiv	Positiv oder negativ
<i>Ursprung</i>	Intern	Intern	Intern und extern
<i>Relevante Frage</i>	Wer oder was glauben wir zu sein?	Wer oder was sollen andere denken, das wir sind?	Wir werden wir gesehen?

Quelle: Walker (2010)

während differenzielle Strategien die Wahl zwischen unterschiedlichen Antwortalternativen bezeichnen. Der *organisationswissenschaftliche Ansatz* beschäftigt sich stärker damit, wie eine Organisation eine starke Reputation aufbauen kann. Die Analyse und Gestaltung eines Reputationsmanagements, das möglichst generisch in jeder Organisation eingesetzt werden kann, dient hierzu. Es geht weniger um die spezifischen Merkmale einer Reputation als um die aggregierte Gesamtreputation einer Organisation. Zu Beginn der Analyse steht zumeist die problematische Reputation einer Einheit und das allgemein erhöhte Bewusstsein anderer Organisationen über die Bedeutung ihrer Reputation und entsprechender Maßnahmen eines Reputationsmanagements. Die Freiheitsgrade und individuellen Handlungsalternativen für die einzelne Organisation stehen im Gegensatz zu generischen Handlungsstrategien aus dem Bereich der Unternehmenskommunikation, der Branding Literatur oder des symbolischen Managements eher im Hintergrund.

Organisationale Reputation wird vielfach mit Begriffen wie Image, Prestige, Legitimation oder Status vermischt (Wæraas und Maor 2015). Tab. 5.1 unterscheidet organisationale Reputation von organisationaler Identität und organisationalen Image. Dabei werden die Nuancen zwischen den drei Konzepten deutlich, auch wenn sich alle drei Konzepte mit der aggregierten Sicht auf die Organisation beschäftigen.

Organisationale Reputation kann vor diesem Hintergrund *definiert* werden als „collective assessment of a company’s attractiveness to a specific group of stakeholders relative to a reference group of companies with which the company competes for resources“ (Fombrun 2012, S. 100). Carpenter und Krause (2011, S. 27) beschreiben organisationale Reputation als „multifaceted concept that comprises a set of beliefs about an organization’s capacities, intentions, history, and mission that is embedded in a network of multiple audiences.“ Zentral sind die verschiedenen Stakeholders, was insbesondere für öffentliche Organisationen zutrifft und auch die Schwierigkeit der Reputationsgestaltung bei den unterschiedlichen Anspruchs- und Interessengruppen aufzeigt. Auch wenn öffentliche Verwaltungen nicht direkt im Markt agieren, zeigt die Definition von Fombrun, dass Reputation im Vergleich zu anderen Akteuren betrachtet werden sollte. Rivalität in der Reputation führt dazu, dass Reputationsgewinne oder -verluste immer zugunsten oder zulasten anderen Wettbewerber gehen. Aus einer betriebswirtschaftlichen Sicht ermutigt Reputation, dass man sich von anderen

differenziert und somit eine strategische Ressource darstellt, welche zu Wettbewerbsvorteil führt. Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende konstitutiven Eigenschaften organisationaler Reputation herleiten (Dentchev und Heene 2004; Walker 2010):

1. Reputation basiert auf *aggregierten Wahrnehmungen unterschiedlicher Stakeholder*.
2. Reputation wird gemessen entlang eines *Kontinuums* von „gut“ bis „schlecht“.
3. Reputation ist *stabil* und *dauerhaft*.
4. Reputation entsteht aufgrund *konsistenter Informationen* über einen *längeren Zeitraum*.
5. Reputation ist *komparativ* und *kompetitiv*, indem eine Reputationssteigerung zu einer Reputationssenkung bei einer anderen Organisation führt.
6. Reputation ist *differenzierend*, indem sie Organisationen „ermutigt“, sich von anderen Organisationen zu unterscheiden.
7. Reputation ist ein *strategischer Erfolgsfaktor* der zu Wettbewerbsvorteilen und Ressourcenzugang führt.

Carpenter und Krause (2011) unterscheiden vier kritische Dimensionen der Reputation einer Organisation, welche sich auf die Reaktionen der externen Stakeholder und das damit zusammenhängende Verhalten der Organisationsmitglieder auswirken. In diesem Sinne „gute“ Reputation zeichnet sich durch eine hohe Ausprägung folgender Dimensionen aus:

- *Leistungsmässige Reputation*: Erfüllt die Organisation ihre Aufgaben kompetent und effizient?
- *Moralische Reputation*: Handelt die Organisation responsiv, flexibel und ehrlich? Verteidigt sie die Interessen ihrer Leistungsbezüger, ihres Kundenkreises und ihrer Organisationsmitglieder?
- *Prozedurale Reputation*: Folgt die Organisation unabhängig der Entscheidungsqualität bei ihrem Vorgehen allgemein anerkannten Regeln und Normen?
- *Technische Reputation*: Verfügt die Organisation über die Kapazitäten und Fähigkeiten um erfolgreich in komplexen Umfeldern zu agieren, unabhängig von ihrer gegenwärtigen Leistungsfähigkeit.

Die vier Dimensionen zeigen insofern auch die Ursachen von positiver oder negativer Reputation auf. Eine gleichzeitige Maximierung aller vier Dimensionen ist kaum möglich, vielfach geht der Einsatz zugunsten einer Dimension auf Kosten einer anderen. Vielfach gilt es Prioritäten zu setzen, ob nun stärker in die Kapazitäten und Fähigkeiten oder in die Effizienz oder Prozessverlässlichkeit investiert werden soll. Vielfach wird die Prioritätensetzung durch die Aufgaben bestimmt. Stark technisch orientierte Einheiten wie z. B. das Eidgenössische Institut für Metrologie in der Schweiz widmet der technischen Reputation in Bezug auf die angewandten Messverfahren, Messmittel und Messstandards sicherlich ein hohes Augenmerk. Eine Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde ihrerseits gewichtet die moralische Reputation hoch.

Wie eingangs erwähnt dient die organisationale Reputation einer Verwaltungseinheit der Herstellung von Vertrauen. Damit verbunden sind jedoch weitere Auswirkungen der Reputation. Es lassen sich folgende Outcomes unterscheiden (Carpenter und Krause 2011; Wæraas und Maor 2015):

- *Autonomie*: Hohe Reputation erlaubt Dienststellen z. B. eigenständiger mit Erwartungen und Wünschen der Politik umzugehen oder sie auch einmal nicht zu beachten. Ebenfalls wird beobachtet, dass die Politik weniger in die Domäne einer solchen Dienststelle interveniert.
- *Delegation von Autorität*: Dienststellen mit hoher Reputation wird mehr Verantwortung und Autorität delegiert.
- *Unterstützung durch die Öffentlichkeit*: Hohe Reputation und Bekanntheit stärkt die Abstützung einer Dienststelle oder ihrer Aufgaben in der Öffentlichkeit, was bei politischen Angriffen oder Abbauplänen von Vorteil sein kann.
- *Rekrutierung und Bindung von Personal*: Eine hohe Reputation wirkt sich auf dem Arbeitsmarkt positiv aus, indem sich einerseits mehr Stellensuchende für die Organisation interessieren, andererseits die Organisation für qualifiziertere Stellensuchende an Attraktivität gewinnt. Zudem kann sich eine hohe Reputation positiv auf die Verweildauer von Mitarbeitenden auswirken.

Mögliche Ansatzpunkte zur Reputationssteigerung für öffentliche Organisationen sind folgende (Maor 2015; Van Riel und Fombrun 2010):

- Überdurchschnittlich (gute) Performanz
- Nachahmung von Praktiken von Organisationen mit hoher Reputation
- Kooperation mit Organisationen mit hoher Reputation
- Einstellung von Führungskräften mit hoher Reputation
- Pflege der Stakeholder-Beziehungen
- Professionalisierung der Organisationskommunikation
- Führungskräfte- und Personalentwicklung mit Bezug zu reputationsrelevanten Themen

Abschließend soll noch einmal auf die Frage nach einer guten Reputation öffentlicher Organisationen zurückgekommen werden. Soll es Ziel staatlicher Dienststellen sein, ihre Reputation zu maximieren? Die oben erwähnten Ansatzpunkte verdeutlichen auch, dass Reputationssteigerung mit großem personellem und finanziellem Aufwand verbunden sein kann. Zunächst ist zu erwähnen, dass eine sehr gute Reputation im Falle von Organisationsänderungen, neuer gesetzlicher Grundlagen oder Ressourcenwegfall umso mehr leiden kann als eine durchschnittliche Reputation, da die organisationale Reputation immer einem Versprechen in die Zukunft gleichkommt und entsprechend hohe Erwartungen auch stärker enttäuscht werden können. Für öffentliche Organisationen ist es von höchster Relevanz ihre Reputation zu erhalten ungeachtet der Umstände. Daher ist auch das Risiko eines Reputationsverlustes einzukalkulieren und es gilt Reputationsschäden,

z. B. in Bereichen wie der Lebensmittelsicherheit, öffentlichen Sicherheit oder Medikamentenzulassung, vorzubeugen. Hinzu kommt, dass oftmals die Ressourcen nicht vorhanden sind, um die Reputation intensiv zu pflegen. Beste Reputation kommt auch aufgrund guter Stakeholder-Beziehungen zustande. Diese können jedoch auch eine gewisse Abhängigkeit mit sich bringen, welche die notwendige Distanz einer staatlichen Dienststelle zu ihren Stakeholdern verunmöglicht und z. B. zu Ungleichbehandlungen führen kann, was wiederum die Reputation bei betroffenen Stakeholdern negativ beeinflusst. Vor diesem Hintergrund kommt Luoma-aho (2007) zum Schluss, dass es für öffentliche Organisationen unter Umständen erstrebenswerter sei auf dem Kontinuum zwischen negativer und positiver Reputation eher eine ausreichend gute oder neutrale statt exzellente Reputation anzustreben, die oben erwähnte Spannungsfelder der Erwartungsenttäuschung, der extensiven Reputationspflege und der Stakeholderabhängigkeit berücksichtigt.

Literatur

- Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2006). Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. *Public Administration Review*, 66(1), 52–63.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2009). Strategy, structure and process in the public sector: A test of the Miles and Snow model. *Public Administration*, 87(4), 732–749.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J., & Walker, R. M. (2012). Vertical strategic alignment and public service performance. *Public Administration*, 90(1), 77–98.
- Bichsel, T. (1994). *Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung: Grundzüge eines Verfahrens zur Bestimmung und Einführung einer strategischen Führungskonzeption*. Chur/Zürich: Rüegger.
- Blaser, A. A., & Willi, M. A. (2013). Strategisches Management bei der Schweizer Polizei: Eine empirische Studie zum Entwicklungsstand des strategischen Managements bei schweizerischen Polizeikörpern und zu den Kernelementen einer erfolgreichen Strategieimplementierung. Masterarbeit im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern. http://www.kpm.unibe.ch/weiterbildung/weiterbildung/projekt_und_masterarbeiten/index_ge.html. Zugegriffen am 28.03.2018.
- Bogumil, J., & Kissler, L. (1997). Der Staat in Augenhöhe?: Durch „Kundenorientierung“ zu einem neuen Verhältnis zwischen Staat und Bürger. *Alternative Kommunalpolitik*, 97(1), 55–59.
- Bovaird, T. (2008). Emergent strategic management and planning mechanisms in complex adaptive systems. *Public Management Review*, 10(3), 319–340.
- Brühlmeier, D., Haldemann, T., Mastronardi, P., & Schedler, K. (2001). *Politische Planung: Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Bryson, J. M. (2018). *Bryson on strategic planning. Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (5. Aufl.). New York: Wiley/Jossey-Bass.
- Buschor, E. (2000). Die Rolle der Staatskanzlei im Rahmen des New Public Management. *Staatskanzlei. Stabsstelle Im Zentrum Der Entscheidungsprozesse. Standortbestimmung Und Ausblick Aus Anlass Des Jubiläums*, 100, 53–64.
- Carpenter, D. P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862 – 1928*. Princeton: Princeton University Press.
- Carpenter, D. P., & Krause, G. A. (2011). Reputation and public administration. *Public Administration Review*, 72(1), 26–32.

- Chandler, A. D., Jr. (1972). *Strategy and structure: Chapters in the history of industrial enterprise* ((19. ed. 1999)). Cambridge, MA: MIT Press.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). *Prentice-Hall international series in management. A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Dentchev, N. A., & Heene, A. (2004). Managing the reputation of restructuring corporations: Send the right signal to the right stakeholder. *Journal of Public Affairs*, 4(1), 56–72.
- Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of Management Review*, 20(1), 65–91.
- Elbanna, S. (2013). Processes and impacts of strategic management: Evidence from the public sector in the United Arab Emirates. *International Journal of Public Administration*, 36(6), 426–439.
- Fombrun, C. J. (2012). The building blocks of corporate reputation: Definitions, antecedents, consequences. In M. Barnett & T. C. Pollock (Hrsg.), *The Oxford handbook of corporate reputation* (S. 94–113). Oxford: Oxford University Press.
- Freeman, E. R. (1984). *Pitman series in business and public policy. Strategic management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- Frooman, J. (1999). Stakeholder influence strategies. *Academy of Management Review*, 24(2), 191–205.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66, 66–75.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522.
- Goodsell, C. T. (2004). *A Chatham House title. The case for bureaucracy: A public administration polemic* (4. Aufl.). Washington, DC: CQ Press.
- Grünenfelder, P. (2006). Erneuerung von Staatskanzleien zur effektiven Erneuerung von Staatskanzleien zur effektiven Führungsunterstützung an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung. In N. Thom & A. Ritz (Hrsg.), *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (3. Aufl., S. 72–75). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Grünig, R., & Kühn, R. (2014). *Strategieplanungsprozess – Analysen, Optionen, Projekte*. Bern: Haupt.
- Hamel, G., & Prahalad, C. K. (1994). *Competing for the future*. Boston: Harvard Business School Press.
- Heinz, R. (2000). Leitbilder: unverzichtbar oder wirkungslos? *KGSt-INFO*, 15, 118–120.
- Kanton Bern. (2017). Entlastungspaket 2018 (EP 2018): Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 28. Juni 2017. <https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/finanzplanung/projekte/ep2018.assetref/dam/documents/FIN/GS/de/fpl-ep2018-bericht-de.pdf>. Zugegriffen am 19.04.2018.
- Kaufman, H. (1981). *The administrative behavior of federal bureau chiefs*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Kettl, D. F. (2018). *The politics of the administrative process* (7. Aufl.). Thousands Oaks: Sage/CQ Press.
- Krüger, W., & Homp, C. (1997). *Kernkompetenz-Management: Steigerung von Flexibilität und Schlagkraft im Wettbewerb*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Kubicek, H., & Thom, N. (1976). Umsystem, betriebliches. In E. Grochla & W. Wittmann (Hrsg.), *Handwörterbuch der Betriebswirtschaft* (4. Aufl., S. 3977–4017). Stuttgart: Poeschel.
- Kühn, R. (1980a). Frühwarnung im strategischen Bereich: 1. Teil, Methodische Grundlagen. *Io Management Zeitschrift Industrielle Organisation*, 49(11), 497–499.
- Kühn, R. (1980b). Frühwarnung im strategischen Bereich: 2. Teil. *Io Management Zeitschrift Industrielle Organisation*, 49(12), 551–555.

- Kuhn, L., & Gilbert, D. U. (2016). Die Stakeholderanalyse und ihre Implikationen für das strategische Management: Eine kritische Reflexion der Stakeholderwahrnehmung am Beispiel chinesischer Erdölunternehmen. In S. Eckert & G. Trautnitz (Hrsg.), *Internationales Management und die Grundlagen des globalisierten Kapitalismus* (S. 341–372). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Lauri, H. (1998). Die Sanierung des Finanzhaushalts im Kanton Bern als Lernprozess für Regierung und Verwaltung. In Eidgenössisches Personalamt (Hrsg.), *Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes EPA. Wie die Verwaltung lernt: Der öffentliche Sektor auf dem Weg zur lernenden Organisation* (263 - 277). Bern: Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of „muddling through“. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Luoma-aho, V. (2007). Neutral reputation and public sector organizations. *Corporate Reputation Review*, 10(2), 124–143.
- Maor, M. (2015). Theorizing bureaucratic reputation. In A. Wæraas & M. Maor (Hrsg.), *Organizational reputation in the public sector* (S. 17–36). New York: Routledge.
- Marvel, J. D. (2015). Public opinion and public sector performance: Are individuals' beliefs about performance evidence-based or the product of anti-public sector bias? *International Public Management Journal*, 18(2), 209–227.
- Marvel, J. D. (2016). Unconscious bias in citizens' evaluations of public sector performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1), 143–158.
- Mastronardi, P. (1999). Ein neues Verhältnis von Parlament und Regierung unter NPM (FLAG News Dezember).
- Metcalf, L., & Richards, S. (1990). *Improving public management* (2. Aufl.). London/Newbury Park/New Delhi: Sage.
- Metcalf, L., & Richards, S. (1993). Evolving public management cultures. In J. F. M. Koopman & K. A. Eliassen (Hrsg.), *Managing public organizations: Lessons from contemporary European experience* (2. Aufl., S. 106–124). London/Thousand Oaks: Sage.
- Meyer, C. (1998). *Basler Studien zur Rechtswissenschaft. Reihe B: Öffentliches Recht: Vol. 56. New Public Management als neues Verwaltungsmodell: Staatsrechtliche Schranken und Beurteilung neuer Steuerungsinstrumente* (Bd. 56). Basel/Genf/München: Basler Studien zur Rechtswissenschaft. Reihe B: Öffentliches Recht.
- Miles, R. E., & Snow, C. C. (1978). *Unternehmensstrategien*. Hamburg: McGraw-Hill.
- Mintzberg, H. (1978). Patterns in strategy formation. *Management Science*, 24(9), 934–948.
- Mintzberg, H. (1987). The strategy concept I: Five Ps for strategy. *California Management Review*, 29(1), 11–24.
- Mintzberg, H., Raisinghani, D., & Théorêt, A. (1976). The structure of „unstructured“ decision processes. *Administrative Science Quarterly*, 21(2), 246–275.
- Müller-Stewens, G., & Lechner, C. (2005). *Strategisches Management: Wie strategische Initiativen zum Wandel führen; der St. Galler General Management Navigator* (3., ak. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel. http://deposit.dnb.de/cgi-bin/dokserv?id=2646508&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Passau. (2005). Die Stadt Passau. www.passau.de. Zugegriffen am 29.03.2019.
- Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70, s246–s254.
- Rainey, H. G. (2003). *Understanding and managing public organizations* (3. Aufl.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Rainey, H. G. (2014). *Essential texts for nonprofit and public leadership and management. Understanding and managing public organizations* (5. Aufl.). New York: Wiley.

- Rieder, S., Ritz, A., & Schwenkel, C. (2016). Begleitung der Aufgabenüberprüfung zur Massnahme „Reduktion des Personalaufwands“, Kanton Basel-Landschaft: Unveröffentlichtes Projektpapier Interface Institut für Politikstudien, Forschung und Beratung sowie Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.
- Ring, P. S., & Perry, J. L. (1985). Strategic management in public and private organizations: Implications of distinctive contexts and constraints. *Academy of Management Review*, 10(2), 276–286.
- Ritz, A., & Sinelli, P. (2013). Performance Management in der öffentlichen. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung der Schweiz* (S. 347–367). Zürich: NZZ.
- Rosenbaum, M. (1997). *From soapbox to soundbite: Party political campaigning in Britain since 1945*. London, s.l.: Palgrave Macmillan UK.
- Rosenberg Hansen, J., & Ferlie, E. (2016). Applying strategic management theories in public sector organizations: Developing a typology. *Public Management Review*, 18(1), 1–19.
- Rüegg-Stürm, J., & Grand, S. (2017). *Das St. Galler Management-Modell* (3., überarb. u. weiterentwickelte. Aufl.). Bern: Haupt.
- Sager, F., Ingold, K., & Balthasar, A. (2017). *Politik und Gesellschaft in der Schweiz: Vol. 4. Policy-Analyse in der Schweiz: Besonderheiten, Theorien, Beispiele*. Zürich: NZZ Libro.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2006). *New Public Management* (3. Aufl.). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schedler, K., & Siegel, J. P. (2005). *Strategisches Management in Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Schmidt, R. (2018). Die Berner Waldpolitik im „Kampf der Ideologien“ (Essay). *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen*, 169(3), 125–130.
- Schwenkel, C., Duarte, M., Rieder, S., & Ritz, A. (2017). *Handbuch zur politischen Planung und Steuerung des Kantons Glarus: Beschreibung und Weiterentwicklung der Planungs- und Steuerungssystematik: KPM-Schriftenreihe Nr. 65*. Bern: KPM.
- Simon, H. A. (1948). *Administrative behavior: A study of decision-making process in administrative organization* (3. Aufl.). New York: Macmillan.
- Simon, H. A. (1995). Rationality in political behavior. *Political Psychology*, 16(1), 45–61.
- Smith, G. (2009). *Theories of institutional design. Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steiner, J. (2012). *The foundations of deliberative democracy: Empirical research and normative implications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steiner, R. (2016). Strategische Aufgabenüberprüfung. In A. Bergmann, D. Giauque, D. Kettiger, E. Nagel, A. Lienhard, A. Ritz, & R. Steiner (Hrsg.), *Praxishandbuch public management* (S. 716–733). Zürich: Weka.
- Steinmann, H., & Schreyögg, G. (2005). *Lehrbuch. Management: Grundlagen der Unternehmensführung; Konzepte – Funktionen – Fallstudien* (6., vollst. überarb. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Thom, N., & Näf, A. (1998). Die Sanierung des Finanzhaushalts im Kanton Bern als Lernprozess für Regierung und Verwaltung (Aufsatz 2). In *Schriftenreihe des Eidgenössischen Personalamtes EPA: Vol. 11. Wie die Verwaltung lernt: Der öffentliche Sektor auf dem Weg zur lernenden Organisation* (S. 279–312). Bern.
- Thomson, J. (2017 [1967]). *Organizations in action: Social sciences bases of administrative theory*. New York: Routledge.
- Van Riel, C. B. M., & Fombrun, C. J. (2010). *Essentials of corporate communication: Implementing practices for effective reputation management* (Repr). London: Routledge.

- Wæraas, A., & Maor, M. (2015). Understanding organizational reputation in a public sector context. In A. Wæraas & M. Maor (Hrsg.), *Organizational reputation in the public sector* (S. 1–13). New York: Routledge.
- Walker, K. (2010). A systematic review of the corporate reputation literature: Definition, measurement, and theory. *Corporate Reputation Review*, 12(4), 357–387.
- Walker, D., Rieder, S., Urech, B., & Stalder, S. (2019). Entwicklung einer Strategie und eines Steuerungssystems für das Amt für Wald des Kantons Bern. *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen*, 170(3), 161–164.
- Weick, K. E. (2001). *Making sense of the organization*. Oxford: Blackwell.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.

Strukturelle Dimension des Public Managements

6

Die öffentliche Organisation aus Organisationssicht zu beschreiben ist bereits eine Herausforderung für sich. Denn es gibt nicht die öffentliche Organisation. Viel zu *heterogen* sind öffentliche Verwaltungen, Unternehmen, Körperschaften, Stiftungen oder Verwaltungseinheiten auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene. Zusätzlich ist die Aufgabenbreite öffentlicher Organisationen immens, wenn man beispielsweise an Ministerialverwaltungen, Gefängnisse, Bildungseinrichtungen, Finanzmarktaufsichtsbehörden, Verkehrsbetriebe, militärische Organisationen oder Krankenhäuser denkt. Während insbesondere die Kernverwaltung von einer großen Heterogenität des Aufgabenspektrums geprägt ist, kennzeichnet sie auch das gemeinsame Merkmal des Verwaltens bzw. der Bürokratie. Öffentliche Organisationen sind vor allem auf die Kernverwaltung bezogen; sie sind keine Marktp Prinzipien gehorchenden Organisationen. Sie sind gekennzeichnet durch klare *Hierarchien*, *Stabilität*, Berechenbarkeit, Verlässlichkeit, *Professionalität* und wenig flexible Strukturprinzipien. Nach einleitenden Bemerkungen zum Einfluss der Gewährleistungsstaatsidee wird auf die allgemeinen *Strukturprinzipien* eingegangen, die Bürokratisierung öffentlicher Dienste thematisiert und gleichzeitig werden Ansatzpunkte für *Bürokratieabbau* aufgezeigt. Danach wird die oben beschriebene Heterogenität der Verwaltungsstrukturen anhand des Spektrums institutioneller *Organisationsformen* zwischen Hierarchie und Markt dargestellt und auch ein Instrument zur Analyse der *Leistungstiefe* öffentlicher Aufgabenerfüllung vorgestellt. Die *Rahmen- und Detailstrukturen* der Verwaltungsorganisation werden vielfach kaum hinterfragt. Trotzdem gilt es gut die mit den unterschiedlichen *Organisationsalternativen* einhergehenden Vor- und Nachteile zu reflektieren, um Strukturentscheide sachgemäß fällen zu können. Schließlich wird der Prozess des Strukturwandels i. S. des *Change Managements* thematisiert. Change Management Konzepte, Umgang mit Widerstand und die Rollen der Führung im Wandel sind dabei zentrale Themen, die erläutert werden.

Nach dem Studium von Kap. 6 ...

- verstehen Sie warum öffentliche Verwaltungen nicht per se hochflexible Organisationen sind,
- kennen Sie die wesentlichen Strukturmerkmale und deren Auswirkungen i. S. der Bürokratisierung,
- können Sie Ansatzpunkte zur Verringerung von Bürokratie identifizieren,
- sind Sie in der Lage, öffentliche Aufgaben auf ihr Auslagerungspotenzial zu analysieren,
- können Sie wesentliche Elemente der Steuerung ausgelagerter Einheiten wie öffentliche Unternehmen entwickeln,
- können Sie Organisationsalternativen des Beteiligungsmanagements unterscheiden und deren Eignung situativ beurteilen,
- kennen Sie verschiedene Möglichkeiten der Organisation von Verwaltungseinheiten und die Vor- und Nachteile von verschiedenen Detailstrukturierungsformen,
- sind Sie mit den Elementen des Change Managements vertraut,
- können Sie die wesentlichen Erfolgsfaktoren eines Change Projekts beurteilen und entsprechende Planungs-, Kommunikations- und Führungsmaßnahmen entwickeln.

Weiterführende Literatur

- Berthod, O., Grothe-Hammer, M., Müller-Seitz, G., Raab, J., & Sydow, J. (2017). From high-reliability organizations to high-reliability networks: The dynamics of network governance in the face of emergency. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(2), 352–371.
- Bozeman, B. (1993). A theory of government „red tape“. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273–304.
- Bozeman, B., & Feeney, M. K. (2011). *Rules and red tape – A prism for public administration theory and research*. New York: M.E. Sharpe.
- Feeney, M. K., & DeHart-Davis, L. (2009). Bureaucracy and public employee behavior. *Review of Public Personnel Administration*, 29(4), 311–326.
- Herd, P., & Moynihan, D. (2018). *Administrative burdens: Policymaking by other means*. New York: Russel Sage Foundation.
- Hodge, G. A. (2000). *Theoretical lenses on public policy. Privatization: An international review of performance*. Boulder: Westview Press.
- Hodge, G. A., & Greve, C. (2007). Public–private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545–558.
- Jann, W. (2004). *Bürokratieabbau: Thesen zur Anhörung. Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 28. Juni 2004*.
- Lienhard, A. (2009). Grundlagen der Public Corporate Governance. In SVVOR, Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatschaftsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2008* (S. 43–77). Bern: Stämpfli.
- Nagel, E., & Bürkner, P. (2016). Veränderungsmanagement. In A. Bergmann, D. Giauque, D. Kettiger, E. Nagel, A. Lienhard, A. Ritz, & R. Steiner (Hrsg.), *Praxishandbuch Public Management* (S. 697–715). Zürich: Weka.
- Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1–24.
- Papenfuß, U., & Schaefer, C. (2017). Beteiligungsmanagement und Public Corporate Governance: Grundsachverhalte und Reformperspektiven. *Zeitschrift Für Öffentliche Und Gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 40(2–3), 131–151.

6.1 Gewährleistungsstaat und Strukturwandel

Die Ausweitung des allgemeinen Staatsverständnisses durch Aspekte eines Gewährleistungsstaats bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Aufbau- und Ablaufstrukturen öffentlicher Institutionen in einem Rechtsstaat. Drei zentrale Merkmale kennzeichnen diesen „Wandel von der übersteuerten zur steuerbaren Organisation“. Erstens, die verstärkte *Ausrichtung auf die strategischen Ziele*. Der Gestaltung der Organisation von staatlichen Institutionen kommt angesichts des Strategiewandels i. S. der Gewährleistungsstaatsidee eine neue Bedeutung zu. Der Staat organisiert sich vermehrt situativ und flexibel bzw. er nutzt Handlungsspielräume und vorhandene Kapazitäten im öffentlichen, privaten und Nonprofit Sektor zur Bewältigung seiner Herausforderungen. Dies ganz im Sinne der These von Chandler „structure follows strategy“, wonach Organisationsstrukturen, Prozesse eingeschlossen, hierfür da sind, um Strategien und Strategieveränderungen umzusetzen (Chandler 2000). Dabei stehen verschiedenen *Organisationsalternativen* zur Verfügung, deren Steuerung durch eine wirkungsvolle Public Corporate Governance notwendig ist. Die möglichst wirkungsvolle und effiziente Ausrichtung Organisationsstrukturen auf die strategischen Zielsetzungen und eine laufende Anpassung der Strukturen verhindern zudem ein unnötiges Anwachsen der Institution. Denn Strukturen dienen grundsätzlich einer Verfestigung und Regelung von Abläufen sowie Institutionen. Gerade deshalb ist deren regelmäßige Überprüfung vor dem Hintergrund der strategischen Zielsetzungen zwingend erforderlich. Die Leistungstiefenanalyse bietet sich hierfür als ein mögliches Analyseinstrument an.

Zweitens ist die vermehrte *Delegation von Verantwortung und Kompetenzen* notwendig. Sowohl auf der institutionellen Ebene zwischen Staat, Privaten und Nonprofit Organisationen als auch innerhalb der staatlichen Verwaltung werden die Verantwortung und die Kompetenzen zur zielkonformen Aufgabenausführung an diejenigen Akteure delegiert, welche die besten Fähigkeiten und das notwendige Wissen dazu besitzen. Diese Dezentralisierung erfordert andererseits auch eine klare Steuerung durch Zielvereinbarungen mit Privaten, aber vor allem auch innerhalb der *Konzernstrukturen* mit selbstständigeren öffentlichen Institutionen. Dazu sind Steuerungs- und Kontrollinstrumente wie Kontrakte, Leistungsvereinbarungen, Berichtswesen und Kennzahlen des Controllings notwendig.

Und schließlich gewinnt die *Orientierung am Leistungsempfänger* an Bedeutung. Selbstbewusste Bürger, kritische Kunden und andere vom Verwaltungshandeln Betroffene stehen vermehrt im Zentrum der Leistungserbringung. Dabei ist nicht die bestmögliche, sondern die für die Erreichung der strategischen Zielsetzungen am besten geeignete und wirkungsvollste Leistungserbringung notwendig. Diese muss auf die politischen Ziele ausgerichtet werden und unter Einbezug der Leistungsabnehmer erfolgen. Die Ausrichtung der Organisationsstrukturen auf die Leistungsempfänger und die Bündelung zusammengehörender Aufgabenbereiche, Produktgruppen und Zielgruppen ermöglichen eine verbesserte Wirkung staatlichen Handelns. Geeignete *Binnenstrukturen der Verwaltungsorganisation* fördern die Erbringung des politisch gewollten Outputs und die vom Leistungsabnehmer erwarteten Wirkungen.

6.2 Allgemeine Strukturmerkmale öffentlicher Verwaltungen

Öffentliche Verwaltungen unterliegen dem Generalverdacht weniger effizient und stärker bürokratisch strukturiert zu sein. Insbesondere im deutschsprachigen Raum sind Verwaltungen traditionell nach den Grundsätzen der rationalen Bürokratie ausgestaltet. Klare hierarchische Über- und Unterordnung, eindeutige Kompetenzregelungen und Spezialisierung, starre Regelgebundenheit und das daraus folgende Dienstwegprinzip haben sich als Organisationsmerkmale in einem Umfeld von voraussehbaren und gleich gelagerten Sachverhalten herausgebildet. Das vor dem Hintergrund staatlicher Herausforderungen in einem dynamischen Kontext mit neuartigen, veränderlichen und komplexen Problemstellungen der Ruf nach mit Freiraum ausgestatteten flexiblen Organisationseinheiten größer wird, erstaunt nicht (Hill 1997, S. 2).

Die Forschungsergebnisse zu Unterschieden in den Strukturmerkmalen zwischen öffentlichen und privaten Organisationen sind nicht eindeutig. Wie bereits in Abschn. 3.3 erläutert, gibt es unterschiedliche Perspektiven zur Verschiedenartigkeit öffentlicher und privatwirtschaftlicher Organisationen. Während die eine Perspektive zum Schluss kommt, dass es kaum solche Unterschiede gibt, weil die Unterschiede zwischen verschiedenartigen Organisationen innerhalb eines Sektors größer als die zwischen den Sektoren sind, kommen andere zum Schluss, dass es zentrale Unterschiede in relevanten Funktionen und Bereichen gibt (z. B. an der Organisationsspitze aufgrund politischer Einflüsse oder in den Funktionen des Personal- und Beschaffungswesens).

6.2.1 Formalisierung, Spezialisierung, Hierarchisierung und Zentralisierung

Die allgemeinen Strukturmerkmale zur Analyse öffentlicher Organisationen differieren jedoch nicht und können aus der klassischen Organisationslehre übernommen werden, welche zwischen Struktur- und Kontextmerkmalen unterscheidet (Daft 2016; Rainey 2014; Thom und Wenger 2010). Es lassen sich vier *Strukturmerkmale* unterscheiden (vgl. Tab. 6.1):

1. *Formalisierung*: Ausmaß an schriftlichen Regeln, welche die Prozesse und das Verhalten in Organisationen festlegen (z. B. Arbeitsabläufe, Stellenbeschriebe, Finanzprozesse, Organigramme). Eine hohe Formalisierung engt den Verhaltensspielraum der Organisationsmitglieder ein. Hohe Formalisierung kann zu hoher Bürokratisierung von Organisationen führen. Vielfach hängt ausgeprägte Formalisierung mit hoher Standardisierung zusammen, obwohl Standardisierung nicht zwingend zu Bürokratisierung führen muss.
2. *Spezialisierung*: Ausprägung an Arbeitsteilung und Stellendifferenzierung sowie dadurch entstehendes Ausmaß an Aufgabenvielfalt einer Stelle. Hohe Spezialisierung ist gleich bedeutend mit hoher horizontaler Differenzierung und verringert die Aufgabenvielfalt einer Stelle.

Tab. 6.1 Strukturmerkmale öffentlicher Verwaltungen

	Andere Begriffe	Inter-organisatorisch	Intra-organisatorisch
<i>Hohe Formalisierung</i>	Starke Schriftlichkeit Hohe Regelorientierung Hohe Bürokratisierung Hohe Standardisierung	Ein Mehr an – schriftlichen Regelungen – Aufbaubeschreibungen, Organigrammen – Prozessbeschreibungen – Verhaltens-, Kommunikationsregeln	
<i>Hohe Spezialisierung</i>	Hohe Arbeitsteilung Hohe horizontale Differenzierung	Ein Mehr an – Fachressorts – Ministerien – Departemente – Direktionen – Dezernate – Ämter, Dienststellen	Ein Mehr an – Abteilungen – Referate – Sektionen – Sachgebiete – Fachgebiete
<i>Hohe Hierarchisierung</i>	Hohe Leitungstiefe Schmale Kontrollspanne Hohe vertikale Differenzierung	Ein Mehr an – Dezentralisierung – Staatsebenen – nachgeordneten Behörden – ausgelagerten Aufgabenbereichen	Ein Mehr an – Hierarchieebenen – Unterabteilungen
<i>Hohe Zentralisierung</i>	Zentrale Entscheidungsmacht	Ein Mehr an Entscheidungsmacht auf – höheren Staatsebenen – höheren Behördenebenen	Ein Mehr an Entscheidungsmacht – an der Spitze der Organisation – bei einer oder wenigen Personen

Quelle: i. A. an Bogumil und Jann (2009)

3. *Hierarchisierung*: Grad an vertikaler Differenzierung bzw. Organisationsstrukturierung durch über- und untergeordnete Stellen sowie damit zusammenhängender Leitungsspanne. Eine tiefe Leitungsspanne spricht in der Tendenz für eine hohe Hierarchisierung.
4. *Zentralisierung*: Ausmaß des Entscheidungsspielraums auf einzelnen Organisationsebenen. Eine hohe Zentralisierung räumt der Organisationsspitze eine hohe Entscheidungsmacht ein. Eine dezentrale Struktur ermöglicht nachgelagerten Organisationsebenen mehr Entscheidungsmöglichkeiten. Hohe Zentralisierung kann sowohl mit einem hohen Hierarchisierungs- als auch Formalisierungsgrad zusammengehen, muss aber nicht.

Diese organisationsinternen Strukturmerkmale sind in öffentlichen Organisationen vergleichsweise stark ausgeprägt. Betrachten wir öffentliche Verwaltungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz, dann wird die ausgeprägte Spezialisierung und Hierarchisierung der Verwaltungsstrukturen sehr deutlich. Großorganisationen wie z. B. die Bundesverwaltungen sind davon stärker betroffen als kleine Kommunalverwaltungen. Bereits auf

Regierungsebene ist eine Vielzahl von Ministerial- bzw. Departementsbereichen ersichtlich. In Schweizer Stadtverwaltungen lässt sich auf dieser Ebene in jüngster Vergangenheit aufgrund von Volksinitiativen ein Druck hin zur Verringerung der Spezialisierung und horizontalen Differenzierung beobachten. In der Stadt Zürich wird seit mehr als zehn Jahren die Verkleinerung der Exekutive von neun auf sieben Departemente gefordert. Hauptargument ist jeweils eine schlankere und effizientere Verwaltungsorganisation. Selbst Regierungsmitglieder kritisieren die Doppelspurigkeiten unter den neun Departementen, lange Absprachesitzungen mit teilweise über 20 Teilnehmern, zu viele Schnittstellen und Bürokratie (Fritsche 2018). Bogumil und Jann (2009) beschreiben die deutsche Verwaltungsorganisation und weisen auf die ausgeprägten Spezialisierungs- und Hierarchisierungsmerkmale vor dem Hintergrund des Weberschen Idealtypus der Bürokratie hin. Auf horizontaler Ebene ergänzen sich Fachressorts, Ministerien und Dezernate, die wiederum in Abteilungen, Referate oder Sachgebiete aufgeteilt sind. Aus vertikaler Sicht verändern sich die typischerweise schmalen Kontrollspannen und ausgeprägten Leitungstiefen vermehrt in Richtung flache Hierarchien mit entsprechend weiterer Kontrollspanne und weniger Leitungs- bzw. Organisationsebenen. Das Ziel horizontaler Differenzierung ist die Steigerung der Fachkompetenz und dasjenige der vertikalen Differenzierung die Gewährleistung bestmöglicher und direkter Weisungs- sowie Kontrollstrukturen. Letztlich muss jeder Arbeitsvorgang einer Stelle eindeutig zugeordnet werden können. Das Zuständigkeitsprinzip in der Bürokratie wird so auch zum Garanten für Rechenschaftsablage und Verantwortlichkeitswahrnehmung.

Die Strukturmerkmale werden zudem von *Kontextmerkmalen* der Gesamtorganisation beeinflusst. Solche Kontextmerkmale kennzeichnen spezifische Aspekte der Gesamtorganisation, die sich nicht von Abteilung zu Abteilung unterscheiden wie z. B. die *Organisationsgröße*, *Technologien*, *Strategien* oder auch das *Organisationsumfeld*. Die gegenseitigen Abhängigkeiten zeigen sich beispielsweise daran, dass große Organisationen in einem stabilen Organisationsumfeld, die mit Routinetechnologien arbeiten wie z. B. staatliche Zentralverwaltungen eher eine hohe Formalisierung, Spezialisierung und Zentralisierung aufweisen. Vereinfacht gesagt ist wachsende Organisationsgröße oft mit zunehmender vertikaler und horizontaler Differenzierung verbunden. Gemäß den Annahmen Parkinsons (vgl. Abschn. 4.2.1) neigen insbesondere Bürokratien dazu, unabhängig des Aufgabenwachstums durch gegenseitige Aufgabenzuweisung und zunehmende Spezialisierung zu wachsen. Gleichzeitig ist jedoch darauf hinzuweisen, dass trotz der Bedeutung dieser Einflussfaktoren der Zusammenhang nicht immer eindeutig ist. Kurland und Egan (1999) haben anhand von Befragungsdaten von rund 200 Personen aus fünf privaten und zwei öffentlichen Organisationen kaum Unterschiede im wahrgenommenen Formalisierungsgrad gefunden. Blau und Schoenherr (1971) zeigen, dass ab einer gewissen Organisationsgröße die vertikale und horizontale Strukturierung wieder abnimmt, da sich insbesondere der Leitungsaufwand nicht gleich erhöht. Je größer eine Organisation ist, desto mehr ruft der zunehmende Koordinationsaufwand auch Widerstände gegenüber einer weiteren strukturellen Differenzierung hervor.

Heutzutage hat zudem die Dynamik und Komplexität von Organisationsumwelten einen starken Struktureinfluss, weil nicht mehr von stabilen und vorhersagbaren

Umweltentwicklungen ausgegangen werden kann. Gesellschaftliche Veränderungen wie starke Alterung, Diversität, digitale Kommunikationsformen und -technologien oder auch Marktturbulenzen und politische Umbrüche kennzeichnen die globalisierte Welt. Je höher die Dynamik und Komplexität, desto flexibler müssen Regeln gehandhabt werden können, Kommunikationskanäle dürfen nicht mehr hierarchiegebunden sein, laterale Kommunikation wird notwendig und an dezentralen Stellen wird mehr Entscheidungsfreiraum gebraucht, um rasch auf Veränderungen reagieren zu können (Daft 2016). Davon sind auch öffentliche Verwaltungen betroffen. Einerseits erwarten die Anspruchsgruppen entsprechende Anpassungen in der Kommunikation und im Technologieeinsatz des Verwaltungshandelns, was strukturelle Auswirkungen wie eine Verflachung von Hierarchien mit sich bringt. Andererseits reagiert die Verwaltung auf raschere Veränderungen im Finanzhaushalt auch mit unmittelbaren Umstrukturierungsmaßnahmen, die mit Personalabbau verbunden sein können, was bis vor kurzem noch kaum vorstellbar war. Die Kybernetik verwendet für diese Flexibilitätserfordernis den Begriff der „*requisite variety*“, welche auch als „*Ashby's Law*“ bezeichnet wird. Demnach kann ein System Störungen im Steuerungsprozess aufgrund zunehmender Komplexität im Umsystem reduzieren, umso mehr eigenen Handlungsspielraum es besitzt (Ashby 1956). Das heißt, Organisationen können das Risiko von mangelnder Anpassung an die sich verändernde Umwelt respektive eines Systemzusammenbruchs minimieren, indem sie sich die Möglichkeiten offen halten, Strukturen und Strategien flexibel anzupassen. Aus einer ökonomischen Perspektive mag der Erhalt dieser Flexibilität nicht immer effizient sein, weil unter anderem Ressourcen erhalten werden, die eingespart werden könnten (Jessop 2002). Doch gerade angesichts von Systemversagen im öffentlichen Raum ist der Erhalt organisatorischer Flexibilität in gewissen Aufgabenbereichen zentral (vgl. auch Lambda-Werte in Abschn. 2.3). Nichtsdestotrotz ist aber in öffentlichen Organisationen, deren Aufgabe es mitunter ist, Systemversagen zu verhindern, nicht immer organisatorische Flexibilität, sondern ebenso oft Formalisierung und Hierarchisierung verbreitet.

Die angelsächsische Forschung liefert Ergebnisse, welche die Annahme stärkerer Formalisierung und Hierarchisierung öffentlicher Organisationen grundsätzlich stützen. So stellten Pugh et al. (1968, 1969) in ihrer vergleichenden Bürokratieforschung fest, dass öffentliche Organisationen mehr Zentralisierung und Formalisierung aufweisen. Light (2002) findet in seiner Umfrage von Bundesangestellten in den USA, dass sie im Gegensatz zu Angestellten aus der Privatwirtschaft eine ausgeprägtere Hierarchisierung durch mehr Vorgesetztenebenen rapportieren. Insbesondere im Personal- und Beschaffungswesen zeigt sich die Formalisierung. Feeney und Rainey (2010) vergleichen Umfragedaten von privaten, öffentlichen und Nonprofit Organisationen aus verschiedenen US Staaten und von unterschiedlichen Behördenebenen und kommen zum deutlichen Ergebnis, dass es im öffentlichen Sektor aufgrund formaler Regelungen schwieriger ist, eine Führungskraft trotz schlechter Leistungen zu entlassen oder eine gute Führungskraft mit monetären Anreizen zu belohnen. Insbesondere hinsichtlich der Möglichkeiten, Personen bei schwacher Leistung zu entlassen, dürfte die Diskrepanz zwischen den Sektoren in den USA noch größer sein, da die arbeitsrechtlichen Hürden privatwirtschaftliche Mitarbeitenden

zu entlassen im Vergleich zu Deutschland, Österreich oder der Schweiz tiefer sind. Feeney und DeHart-Davis (2009) stellen in ihrer Studie fest, dass Formalisierung negativ mit einer risikoaversen Organisationskultur zusammenhängt und führen dies darauf zurück, dass Formalisierung durchwegs eben auch positive Aspekte enthalten kann, was sich darin zeigt, dass negativ wahrgenommene Formalisierung i. S. von „Red Tape“ (siehe unten) positiv mit einer risikoaversen Organisationskultur zusammenhängt. Dieselbe Studie bestätigt zudem erwartete signifikant positive Zusammenhänge zwischen Zentralisierung und risikoaverser Organisationskultur sowie negative Zusammenhänge zwischen sowohl Zentralisierung und individuell wahrgenommener Kreativität als auch Zentralisierung und Produktivität.

6.2.2 Bürokratisierung und Bürokratieabbau

Formalisierung und Hierarchisierung schlägt sich in der Organisationskultur nieder. Öffentliche Verwaltungen neigen vor diesem Hintergrund dazu, legalistische Verwaltungskulturen zu entwickeln. Der Abbau negativer Auswirkungen von Verwaltungskulturen wie z. B. Überregulierung oder Bürokratismus war ein Ziel des New Public Managements. Eine managerialistische Verwaltungskultur diene als Gegenbild legalistischer Verwaltungskultur. Letztlich hat sich diese auch durch die Reformen nicht durchsetzen können. Zum einen, weil die Verwaltungsreform von der dominanten Kultur öffentlicher Verwaltungen „verschluckt“ wurde. Die sich primär auf der Instrumenten- und Prozessebene abspielende Reform konnte die kulturelle Tiefenprogrammierung des Verwaltungshandelns nicht durchdringen (Nagel 1998). Zum anderen weil gewisse Reformansätze des NPM wie z. B. die Indikatorensteuerung zu neuer Bürokratie geführt haben. Legalistische Bürokratisierungserscheinungen wurden somit durch managerialistische Bürokratisierung abgelöst oder sogar noch verstärkt.

- „[Red tape are] rules, regulations, and procedures that remain in force and entail a compliance burden for the organization but have no efficacy for the rules' functional object“. (Bozeman 1993)

In diesem Zusammenhang hat sich das Konzept der Formalisierung in den Verwaltungswissenschaften in einer Vielzahl von Arbeiten zu sogenanntem „Red Tape“ niedergeschlagen (Bozeman 1993; Bozeman und Feeney 2011). Während Formalisierung einen neutralen Begriff darstellt, kennzeichnet Red Tape die negativen Auswirkungen davon, also Formalismus, Bürokratisierung, bürokratische Mühsal oder Amtsschimmel. Die beiden Konzepte Formalisierung und Red Tape stehen vielfach in Zusammenhang, sind jedoch als verschiedenartig zu betrachten. So muss Formalisierung nicht kausal mit Red Tape verknüpft sein. Hoch formalisierte Organisationen können sehr effizient und unbürokratisch funktionieren und ebenso können Organisationen mit tiefem Formalisierungsgrad ein hohes Maß an Bürokratismus aufweisen. Formalisierung hat viel mehr Auswirkungen

als nur reiner Formalismus. Die negativen Auswirkungen von Red Tape sind nicht primär von der Anzahl oder vom Umfang der Regeln abhängig, sondern vielmehr von den zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen, die verlangt und aufgewendet werden, um den Regelanforderungen formal zu entsprechen. Das entsprechende Maß hierfür bezeichnet Bozeman (1993) als „*Regelungsdichte*“ (rule density). Dabei gilt es zu beachten, dass die Regelungsdichte je nach Betrachter unterschiedlich wahrgenommen wird. Während die einen eine Regelung als entscheidend wichtig betrachten und durch diese nicht negativ beeinträchtigt werden, ist sie für andere absolut überflüssig. Dementsprechend fällt das Ausmaß an Red Tape bzw. Regelungsdichte je nach Subjekt unterschiedlich aus.

Red Tape kann in verschiedenen Bereichen einer Organisation wie z. B. im Personal- oder Beschaffungswesen entstehen, was die Entwicklung unterschiedlicher Arten von Red Tape zur Folge hatte. Drei der meist verwendeten Typen und auch mehrfach validierten Messskalen von Red Tape sind (Bozeman und Feeney 2011; Rainey et al. 1995):

- *Red Tape allgemein (general red tape)*: Beurteilung des Ausmaßes an Regelungen und Prozessen mit negativen Auswirkungen für die Zielerreichung der Organisation.
- *Red Tape aufgrund Überwachung der Regeleinhaltung (rule enforcement red tape)*: Beurteilung des Ausmaßes an wahrgenommener Überwachung der Einhaltung und des Vollzugs von Regeln durch Mitarbeitende.
- *Red Tape im Personalbereich (personnel red tape)*: Beurteilung des Ausmaßes an aufgrund von Regeln resultierender Behinderung der Entlassung von Führungspersonen, die ihre Leistung nicht erbringen, der raschen Beförderung von Führungspersonen, die Überdurchschnittliches leisten oder der leistungs- anstelle von anciennitätsorientierten Entlohnung.

Der letzte Typ legt nahe, dass Red Tape auch funktional zugeordnet werden kann, d. h. nach Bürokratisierungsauswirkungen im Personal-, Beschaffungs- IT-, Finanz- und Kommunikationsbereich (Pandey et al. 2007; Walker und Brewer 2008). Walker und Brewer (2008) unterscheiden weiter interne und externe negative Auswirkungen von Regeln, wobei sich internes Red Tape auf die funktionalen Typen bezieht und externes Red Tape die Behinderung der Leistungsbeziehungen zu externen Anspruchsgruppen aufgrund von administrativen Regeln und Prozessen bezeichnet. Während die Forschung zu Red Tape fast ausschließlich auf die Verwaltungsebene fokussiert, ist damit nicht gesagt, wer oder was die Ursache von entsprechenden Bürokratisierungserscheinungen sind.

Bozeman und Feeney (2011) fassen in einer Vielzahl von Studien untersuchte Auswirkungen von Red Tape übersichtlich zusammen. Empirisch wurden negative Zusammenhänge zwischen Red Tape und folgenden Variablen festgestellt:

- Effektivität der Organisation
- Innovation, Risiko-Kultur und individueller Risikobereitschaft
- Arbeitszufriedenheit, Arbeitseinbindung, organisationale Identifikation, Public Service Motivation

In der angelsächsischen Literatur definieren Herd und Moynihan (2018) das Konzept der Bürokratiekosten weiter, indem sie unter „*administrative burdens*“ nicht nur negative Auswirkungen bürokratischer Regelungen wie bei Red Tape verstehen, sondern alle Lasten und Kosten, die durch staatliches Handeln (und nicht nur aufgrund von Regeln resultierend) dem Bürger auferlegt werden. Sie unterscheiden zwischen Kosten, die den Nutzern staatlicher Leistungen widerfahren, wenn sie nach Informationen zu staatlichen Leistungen und Prozessen suchen („*learning costs*“), wenn sie staatliche Vorgaben und Regeln einhalten bzw. befolgen („*compliance costs*“) oder wenn sie Auswirkungen von Stress, Autonomieverlust, Stigmatisierung etc. aufgrund der Kontakte mit dem Staat erfahren („*psychological costs*“). Insofern erweitert sich auch die Perspektive, als es im Gegensatz zu Red Tape weniger um die interne oder manageriale Wahrnehmung bürokratischer Regelungen geht, sondern um die aus der Interaktion zwischen Staat und Individuum (z. B. Bürger, Nutzer, Betroffene) resultierenden und wahrgenommenen Bürokratiekosten. Diese Bürokratielasten sind zentral für den Staat, denn sie wirken sich darauf aus, wie Bürger z. B. ihre Bürgerrechte wahrnehmen (z. B. Wahlrecht), wie Bürger zu ihren Rechten kommen und aufgrund der Bürokratielasten nicht daran gehindert werden (z. B. Ansprüche auf Unterstützungsbeiträge) oder wie staatliche Aufgabenerfüllung sich in der Reputation niederschlägt (vgl. Abschn. 5.5.3).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass Bürokratisierung in ihrer negativen Ausprägung entsprechende Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation, -kultur und -angestellten hat. Max Weber (1956, S. 571) bezeichnete die vollkommen rationale *Verwaltungsmaschinerie* bereits als entmenslicht, wenn er festhält: „Ihre spezifische, dem Kapitalismus willkommene, Eigenart entwickelt [die Bürokratie] um so vollkommener, je mehr sie sich ‚entmenslicht‘, je vollkommener, heißt das hier, ihr die spezifische Eigenschaft, welche ihr als Tugend nachgerühmt wird, die Ausschaltung von Liebe, Hass und allen rein persönlichen, überhaupt aller irrationalen, dem Kalkül sich entziehenden, Empfindungselementen aus der Erledigung der Amtsgeschäfte gelingt.“

Der Soziologe Michel Crozier (1964) beschrieb diese besonderen *Strukturmerkmale* bürokratischer Organisationen anhand von Beobachtungen französischer Großorganisationen aus der Perspektive der angelsächsischen Organisationsforschung. Er unterschied vier Strukturmerkmale, wovon drei den eingangs beschriebenen Aspekten der Formalisierung, Zentralisierung und Hierarchisierung entsprechen: Erstens, Organisationen neigen demnach dazu, schriftliche Regeln aufzustellen, um möglichst genau festzuhalten, was in allen Situationen die eintreten könnten, gemacht werden muss. Zweitens, Organisationen zentralisieren die Entscheidungsfindung und vergrößern damit die Distanz zwischen den Entscheidungsträgern und den Informationsträgern an der Front. Drittens, Organisationen kreieren Hierarchien und üben dadurch starken Druck auf konformistisches Handeln der Organisationsmitglieder aus. Und schließlich schaffen Organisationen parallele, informale Machtstrukturen zwischen den Organisationsmitgliedern und –gruppen, um mit Unsicherheiten umgehen zu können, was jedoch das optimale Funktionieren einer Organisation behindert. Diese Merkmale von Organisationen führen zu sich *selbst verstärkenden Verhaltensmustern* in Bürokratien. Aufgrund der Zentralisierung wird aufgrund unpersönlicher

und abstrakter Regeln entschieden, die oft nicht wirklich passend zur Problemlage sind. Dies wiederum schafft Frustration unter den Betroffenen, was wiederum den Druck zu unpersönlichen und generellen Entscheidungen erhöht und somit deren fehlende Passung zur lokalen Problemsituation verstärkt. Ebenso führen die Machtstrukturen zu sich selbst verstärkenden Regeln, weil letztlich immer plötzlich unsichere und sich verändernde Bedingungen auftreten, die neue informale Parallelstrukturen entstehen lassen. Die bestehenden Machthaber veranlassen mittels neuer, oftmals besonders rigider Regeln diese Entwicklungen bzw. die informal agierenden Problemlöser zu kontrollieren. Bürokratien sind nach Crozier unfähig, ihr Funktionieren bzw. organisationales Verhalten trotz der unzufrieden stellenden Verhaltenswirkungen zu korrigieren. Die besonderen Strukturmerkmale kreieren selbst-verstärkende Verhaltensmuster, die zu Unpersönlichkeit und Zentralisierung führen, welche die eigentliche Ursache der am Anfang stehenden Schwierigkeiten und Frustrationen waren (Crozier und Friedberg 2010). Auch der Soziologe Robert K. Merton (1965) weist auf die Dysfunktionalitäten bürokratischer Strukturen hin und verwendet hierfür den Begriff der „*trained incapacity*“. Bürokratien können dazu führen, dass Fähigkeiten der Organisationsmitglieder zu blinden Flecken der Organisation werden. Denn was sich früher bewährt hat, funktioniert unter veränderten Bedingungen oft nicht mehr. Der konstante Druck innerhalb von Bürokratien regelkonform arbeiten zu müssen, führt dazu, dass Regeln als Zweck anstelle als Mittel zur Zielverfolgung verwendet werden und so „die Regel die Mittel heiligt“.

Jann (2004) differenziert in seiner Analyse zu Bürokratieabbau *fünf Problemebenen*, auf denen grundsätzlich Bürokratieprobleme identifiziert und kritisiert werden können. Dabei wird gleichzeitig deutlich, dass längst nicht alle Reformbestrebungen zum Abbau von Bürokratisierung auf der Verwaltungsebene ansetzen. Auf der Aufgabenebene und der politischen Regulierungsebene ist Bürokratieabbau maßgeblich von politischen Entscheidungen abhängig und unterscheidet sich dadurch von der Implementations- und Organisationsebene, wo die Verantwortung für auf intra- und inter-organisatorischen Ursachen zurückgehenden Bürokratieabbau primär der Verwaltung zukommt.

1. Die *Aufgabenebene*, auf der kritisiert wird, dass es zu viele staatliche Aufgaben und Interventionen gibt. Hier setzen die Diskussionen um eine zu hohe Staatsquote an. Dabei handelt es sich nicht um ein eigentliches Bürokratieproblem, sondern vielmehr um ein Problem des sozialen Wohlfahrtsstaats und eine Folge des demokratischen Rechtsstaats, der je nach politischer Stärke Möglichkeiten zur Aufgabengenerierung schafft. Ursachen davon sind politische Prioritäten und Wahlversprechen, sozialstaatliche Umverteilung und ein primär politisch und nicht administrativ verursachtes Wachstum der Verwaltung.
2. Die *politische Regulierungsebene*, auf der zu viele unnötige Gesetze und Vorschriften existieren. Auf dieser Ebenen setzen Deregulierungsreformen an. Ein Dickicht von Normen und Regeln entsteht aufgrund der Vielfalt von Partikularinteressen, die über den Druck externer Akteure wie Interessengruppierung und Lobbyisten Eingang in den politischen Prozess finden. Die vielfältigen Akteure haben immer ein Interesse an der

Regulierung ihres Bereiches. Oft sind es sektorspezifische Regulierungsfragen (z. B. Landwirtschaftsbereich), die aufkommen und eingebracht werden und weniger rein administrative Regulierungsthemen. So verursachen Zulassungsvoraussetzungen bei der Existenzgründung vielfach mehr Hürden als der rein administrative Prozess. Letztlich setzt hier die Reform auch auf der politischen Ursachenebene an.

3. Die *administrative Regulierungsebene*, die durch komplizierte, widersprüchliche und teure Vorschriften gekennzeichnet ist. Die mit der Kaskadierung von Rechtsvorschriften zusammenhängende Dichte und Komplexität von Regelungen hat ihre Ursache auf der administrativen Ebene und ist auch ein Ausdruck einer oft legalistischen Verwaltungskultur. Überregulierung in diesem Sinne ist administrative Ausgestaltung politisch gewollter Regulierung. Weil damit primär die Qualität angesprochen ist, setzt die Reformierung i. S. von „smarter regulation“ auf der Verwaltungsebene an.
4. Die *Implementations- oder Organisationsebene*, die durch die langsame, unfreundliche und unqualifizierte Umsetzung von *intra-organisatorischen* Normen, d. h. innerhalb von öffentlichen Verwaltungen charakterisiert wird. Das ist die Ursachenebene der eigentlichen Bürokratie, weil es verwaltungsinterne Probleme in der Aufbau- und Ablauforganisation betrifft wie z. B. übertriebene Formalisierung, Hierarchisierung, amtsinterne Überregelung, langsame und schwerfällige Bearbeitung, interne Koordinationsprobleme, mangelndes Kostenbewusstsein, Unpersönlichkeit, mangelnde Dienstleistungs- und Kundenorientierung, abstruse Verwaltungssprache oder unzureichende Informationstransparenz. Das ist das Aufgabenfeld für Managementreformen, die jedoch der Gefahr widerlaufen müssen anstelle der alten „gesetzlichen“ Bürokratie, nicht eine neue „manageriale“ Bürokratie durch überdetaillierte Prozessanforderungen zu schaffen.
5. Die *inter-organisatorisch* entstandene Bürokratie entsteht ebenfalls auf der Implementations- und Organisationsebene. Vielfach sind Kontakte zwischen Verwaltung und Bürger oder Unternehmungen betroffen, die besonders schwerfällig werden können, wenn mehrere Dienststellen involviert sind. Typische Probleme sind zu lange Verfahrensdauern, Verzögerungen aufgrund interner Koordination, Mehrfachbelastungen durch Formulare, zu viele Ansprechpartner oder unklare Kompetenzordnungen. Auch wenn hier die administrative Ebene maßgeblich betroffen und verantwortlich ist, können mehrseitige Zuständigkeiten auch politisch gewollt sein und entsprechende Organisationsreformen am Widerstand der Politik scheitern.

Sind staatliche Verwaltungen somit hilflose, im Todeskampf taumelnde Dinosaurier? Oder sind auf der Basis von legalistischen und obrigkeitsstaatlichen Gesellschaftsstrukturen entstandene Verwaltungsorganisationen inkompatibel mit dynamischen, komplexen und individualistischen gesellschaftlichen Kontexten? Haben die theoretischen Leitgedanken und Strukturmerkmale von Bürokratien somit ihre Relevanz für die Steuerung staatlichen Handelns in demokratischen Regierungs- und Verwaltungssystemen verloren? Diese zentralen Fragen wirft Johan Olsen (2006) in seinem viel beachteten Artikel „*Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy*“ auf. Abgesehen davon, dass der

Begriff der Bürokratie auf verschiedene – ideal-typische, positive wie negative Weise – beschrieben und interpretiert wird, wird die staatliche Bürokratie v. a. seit den späten 1970er-Jahren im Spannungsfeld zwischen Markt- und Netzwerkstrukturieren kritisiert. Diese Kritik erfolgt nach bekannten Muster: Markt- und Netzwerkstrukturen sind die notwendigen Korrektive zur klassischen Sicht, weil die formale staatliche Organisation nicht mehr als einziges Legitimationszentrum staatlichen Handelns taugt. Letztlich müssen staatliche Bürokratien jedoch für alle Kritik aus welcher gesellschaftlichen Gruppe sie auch kommt, hinhalten. Shafritz et al. (2016) zeigt am Beispiel des amerikanischen „Bureaucrat Bashing“ auf, dass dieses bereits seit Jahrhunderten existiert und immer wieder Gegenstand von Präsidentschaftskampagnen war (z. B. Reagan, Clinton, Trump). Nach Olsen ist es vor diesem Hintergrund äußerst schwierig, eindeutige Erfolgs- und Misserfolgskriterien für staatlichen Handeln zu definieren (vgl. auch Abschn. 2.3). Diese variieren je nach Standpunkt der Betrachter und vorliegender Problemsituation. In Demokratien ist aber letztlich das *Vertrauen* der Bürger in die staatlichen Institutionen ein Kernkriterium des Erfolgs. Dabei ist die große Herausforderung, staatliche Organisationen und Akteure so zu entwickeln, dass sie auch angesichts sich wandelnder Kontexte *handlungs- und leistungsfähig* sind und *demokratischen Werten* verpflichtet bleiben. Organisationsstrukturen sind längst nicht der einzige Einflussfaktor, um dies zu erreichen. Doch Regeln als ein zentrales Strukturmerkmal von Bürokratien weisen eine Reihe positiver Auswirkungen auf, die ermöglichen, dass Organisationsstrukturen einen Rahmen bieten, der zulässt, dass sich Institutionen in Richtung des genannten Erfolgskriteriums entwickeln können. Regeln als ein zentraler Bestandteil des bürokratischen Organisationsprinzips können zivilisierend wirken, weshalb sich beispielsweise die sieben Regierungsmitglieder der Schweiz in der Regierungssitzung mit dem jeweiligen Titel ansprechen, obwohl sie miteinander per Du sind. Regeln helfen Aktivitäten paralleler Art zu koordinieren, reduzieren Unsicherheit und können effizienzsteigernd sein. Regeln schaffen Orientierung, helfen Prioritäten zu setzen, Ressourcen gerecht zuzuteilen usw. Regeln müssen nicht immer mit Inflexibilität oder Rigidität zusammen hängen, sondern können Veränderung gerade als Gegenstand haben und auch den Handlungsspielraum umschreiben. Wie auch immer, bürokratische Strukturen und Regeln entfalten v. a. dann negative Auswirkungen, wenn es immer mehr davon gibt, wenn sie statt sinnvollen Handlungsspielraum zu schaffen, ihn primär eingrenzen, oder wenn Standardisierungen kurzfristig effizienzsteigernd wirken, langfristig aber die Anpassungsfähigkeit verhindern. Die *Balance* zwischen zu viel und zu wenig bürokratischen Strukturen gilt es laufend zu finden. Bürokratische Strukturen übernehmen eine wichtige Rolle bei der Überwachung demokratischer Verfassungsprinzipien, der Gewährleistung rationaler Verfahren und der Regelungen vieler Gesellschaftsbereiche. Olsen hält letztlich fest, dass bürokratische Strukturen nicht die einzigen und alles entscheidenden Organisationsprinzipien von Verwaltungshandeln sind. Doch sie sind ein wesentliches Prinzip, das im Zusammenspiel, in Ergänzung und auch im Wettbewerb zur Markt- und Netzwerkorganisation steht. Einfache und pauschale Kritik an Bürokratien aufgrund von Bürokratisierungswirkungen mag zwar im rhetorischen und politi-

schen Wettbewerb gegenüber Bürokratieargumenten überlegen sein, doch sie wird der Komplexität staatlicher Institutionen und des Verwaltungshandelns nicht gerecht. Eine Reflektion der unterschiedlichen politischen, gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Hintergründe der Entstehung von politisch-administrativen Systemen ist zwingend.

„The bureaucracy is an easy political target to bash because, being largely political neutral, is does not bash back“. (Shafritz et al. 2016, S. 263)

6.3 Verwaltungsstrukturen zwischen Hierarchie und Markt

Verwaltungsstrukturen dienen als Koordinationsmechanismus der Steuerung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Bereits 1937 wurde das Fundament der institutionenökonomischen Überlegungen zu Hierarchie-, Netzwerk- und Marktstrukturen durch die Arbeiten von Robert H. Coase gebildet (Ritz 2003). Er beschäftigte sich mit der Frage, warum in Staat- und Marktwirtschaft überhaupt verschiedene Koordinationsformen vorkommen und nicht ausschließlich gleichwertige Wirtschaftssubjekte miteinander verhandeln bzw. nur vollständig hierarchische Gebilde tätig sind. „In view of the fact that while economists treat the price mechanism as a co-ordinating instrument, they also admit the co-ordination function of the „entrepreneur,“ it is surely important to enquire why co-ordination is the work of the price mechanism in one case and of the entrepreneur in another.“ (Coase 1937, S. 389). In den 1970er-Jahren entwickelte Oliver E. Williamson mit der Gründung der Transaktionskostentheorie die Ideen Coases maßgeblich weiter vor dem Hintergrund seiner Überlegungen, welche Entscheide eigentlich auf die Institutionenwahl zwischen Markt und Hierarchie einwirken (Grüning 2000). Im Zentrum steht die Wahl nach der geeigneten Organisationsform von Aufgaben in Bezug auf ihre Leistungstiefe (vgl. Abschn. 6.3.1). Dabei hat die Frage nach Dezentralisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung vor allem aufgrund der New Public Management Reformen an Bedeutung gewonnen. Die Entscheidungsfindung zur Zentralisation bzw. Dezentralisation schließt nebst dem Vergleich der Produktions- und Koordinationskosten der internen Leistungserstellung mit jenen des Marktes auch die Kosten hinsichtlich der Nutzung von Märkten, also der Transaktionskosten mit ein. Organisationen haben nur dann ein Existenzrecht, wenn sie intern die mit jeder arbeitsteiligen Leistungserstellung verbundenen Motivations- und Koordinationsprobleme besser und kostengünstiger als mit externen Marktpartnern lösen. Das Spektrum an Koordinations- und Motivationsinstrumenten bewegt sich von der hierarchischen Lösung bei vollständig vertikal integrierten Transaktionspartnern mit relationalen Verträgen (z. B. Unternehmens- oder Arbeitsvertrag) bis zu kurzfristig miteinander agierenden Akteuren bei Markttransaktionen. Dazwischen existiert eine Vielzahl von Zwischenformen wie Kapitalbeteiligungen, Kooperationen, Langzeitvereinbarungen oder Jahresverträgen (Picot et al. 2005).

Im Blickpunkt: Dezentralisation versus Zentralisation

Es lassen sich drei Typen der Dezentralisation unterscheiden, die in der Praxis auch kombiniert vorkommen können (Mintzberg 1983, S. 99):

- Die *vertikale* Dezentralisation verteilt die Macht entlang der hierarchischen Leitungsstruktur vom Top-Management zur Arbeitsebene und dadurch auf unterschiedliche Stufen und Personen aller Hierarchiestufen. Es geht um die Entscheidungsdezentralisation.
- Die *horizontale* Dezentralisation bewirkt eine Verteilung der Entscheidungsmacht auf Personen außerhalb der Linienstruktur, damit sich die Linienmanager verstärkt auf ihre Kernaufgaben konzentrieren können. Es geht – aus der Perspektive der Linie – um die Auslagerung von Aufgaben mit der entsprechenden Kompetenz und Verantwortung.
- Die *lokale* Dezentralisation verteilt die Leistungserstellung an unterschiedliche Orte. Das bedeutet jedoch nicht, dass auch die Hierarchiestrukturen und Entscheidungsbefugnisse dezentralisiert werden müssen.

Vorteile von Dezentralisation:

- Entscheidungsfindung und -fällung näher bei der Leistungserstellung
- Einbezug und Verantwortungsübernahme fördert Mitarbeitermotivation
- Direkte und schnelle Reaktion auf die Kundenbedürfnisse
- Vermeidung von bürokratischen Abläufen und entsprechenden Verwaltungskosten
- Genauere Kostenzurechnung
- Schnellere Anpassung an Umweltveränderungen

Vorteile von Zentralisation:

- Einfachere Durchsetzung einer gemeinsamen Organisationspolitik
- Gezieltere Steuerung der Untereinheiten
- Weniger aufwändige Koordination zwischen Abteilungen und Stellen
- Erwirtschaftung von Skalenerträgen und Reduktion der Managementkosten
- Bessere Nutzung und vielfältigerer Einsatz von Spezialisten
- Beschleunigung der Entscheidungsprozesse und weniger Kompromisse
- Einheitliche Kundenbetreuung

Die institutionalistische Governance-Forschung unterscheidet vor diesem Hintergrund drei zentrale Steuerungsmechanismen (Benz 2004):

- *Hierarchie*: Die hierarchische Koordination erfolgt durch Weisungen und Kommunikationsformen, der sich die Akteure entsprechend ihrer Positionierung innerhalb einer spezifischen Autoritätsstruktur unterwerfen.
- *Markt*: Die Marktkoordination erfolgt über sich laufend anpassende Preis- und Mengenstrukturen zwischen Eigentümern und Käufern auf dem Markt, die zwar für alle offen sind, jedoch kaum längerfristige Beziehungen ermöglichen.
- *Netzwerk/Gemeinschaft*: Die Netzwerksteuerung erfolgt als Anbieter-Nutzer-Beziehung über gegenseitige Wechselbeziehungen (Reziprozität) und daraus entstehendem Vertrauen zwischen den Akteuren.

Die angesprochenen Zwischenformen verdeutlichen die Möglichkeiten bei der Flexibilisierung und Dezentralisierung öffentlichen Organisationen. Notwendig sind aber jeweils situationsadäquate organisatorische Gestaltungsvorschläge. Als Analysemodell eignet sich hierfür das Konzept zur Bestimmung der Leistungstiefe öffentlicher Aufgabenerfüllung. Im nächsten Abschnitt folgt die Darstellung dieses Konzepts. In Abschn. 6.3.2 werden danach die alternativen Organisationsformen zur Erfüllung staatlicher Aufgaben dargestellt.

6.3.1 Bestimmung der Leistungstiefe

Das im Folgenden dargestellte Modell wurde von Naschold et al. entwickelt und basiert auf den Grundlagen der Transaktionskostentheorie (Naschold et al. 1996; Picot und Wolff 1995). Es betrachtet die öffentlichen Leistungserbringungsprozesse und ihre institutionellen Gestaltungsmöglichkeiten aus der Sicht der drei Kriterien strategische Relevanz, Spezifität und Wirtschaftlichkeit (vgl. Abb. 6.1). Diese Form der Leistungstiefenbestimmung soll einerseits ungeeigneten Generalisierungen bezüglich *der privaten oder staatlichen Leistungserfüllung* vorbeugen und andererseits anhand gezielter Kriterien einzelfallbezogene Entscheidungen ermöglichen.

6.3.1.1 Leistungserstellungsprozess

Der wieder ins Zentrum der organisatorischen Gestaltung gerückte Wertschöpfungsprozess bei der Erstellung von Gütern und Dienstleistungen (*Output*) existiert auch im öffentlichen Sektor. Der öffentliche Leistungserstellungsprozess muss sich an der Zielgruppe ausrichten und dort die höchstmögliche direkte Wirkung bzw. Verhaltensänderungen gemäß dem zu Grunde liegenden Auftrag zu erzielen versuchen (*unmittelbarer Outcome*). Obwohl die Wertschöpfung einer Leistung oft nicht in Geldeinheiten und anhand von Marktpreisen gemessen werden kann, kommt der Wert im gesteigerten indirekten Nutzen des Bürgers oder der gesamten Gesellschaft zum Ausdruck (*mittelbarer Outcome*). Aus dieser Sichtweise lässt sich das Wertschöpfungsprinzip auch auf die nicht produktionssty-pischen Aufgaben einer Verwaltung übertragen.

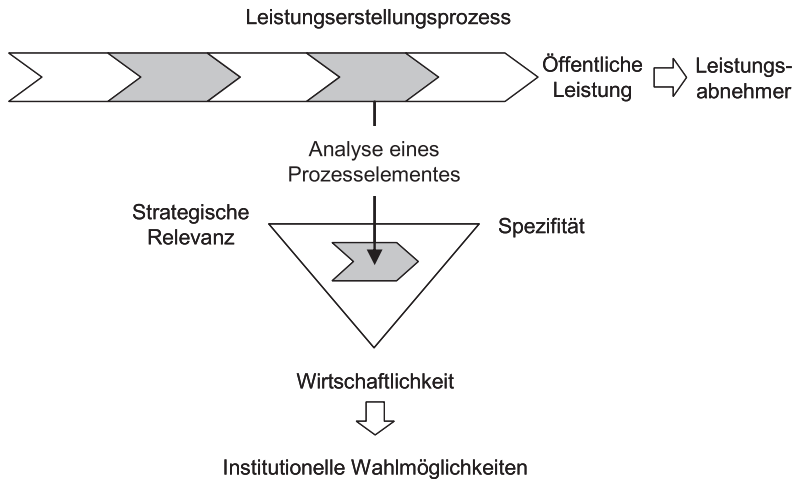


Abb. 6.1 Analyseraster zur Bestimmung der Leistungstiefe

Der Leistungsprozess umfasst alle zu durchlaufenden Tätigkeiten und Funktionen, um zu der angebotenen und nachgefragten Leistung zu gelangen. Prozesselemente, die keinen direkten oder indirekten Beitrag zur Nutzensteigerung beim Leistungsbezieher leisten, sind wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen. Nutzensteigerung muss hier im Sinne der Wirkungsorientierung verstanden werden, damit die *Legitimation nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip* auch aus einer staatspolitischen Perspektive begründet werden kann (Naschold et al. 1996, S. 15).

Die Leistungstiefe entspricht der *Zahl zusammengehörender Prozesselemente oder -stufen*, die innerhalb einer öffentlichen Institution von der Ressourcenbeschaffung bis zur Leistungsabgabe reichen (vgl. Abb. 6.1). Das Ziel der Prozessorientierung besteht darin, umfassende und zusammenhängende Prozesselemente in eine einheitliche Verantwortung zu geben. Die für die Leistungserbringung verantwortlichen Personen einer öffentlichen Institution gestalten den gesamten Leistungsprozess unter dem Aspekt der Kundenorientierung, verfügen über die notwendigen Ressourcen und beziehen die entsprechenden Vorleistungen intern oder extern (vgl. auch die Erläuterungen zur Prozessorganisation in Abschn. 6.5.3). Selten können alle Prozessabschnitte der gesamten staatlichen Leistungskette von der öffentlichen Hand kompetent und wirtschaftlich erbracht werden. Die im Folgenden erläuterten Analyse Kriterien mögen bei der Festlegung helfen, unter welchen Bedingungen Prozessabschnitte von privaten oder öffentlichen Institutionen bzw. in Kooperation zwischen beiden Institutionen wahrgenommen werden sollen.

6.3.1.2 Strategische Relevanz

Prozesselemente, die von hoher strategischer Bedeutung für eine Institution des öffentlichen Sektors sind, sollten nicht an externe Erbringer ausgelagert, sondern eigenständig erstellt werden. Welche konkreten Eigenschaften sind nun aber strategisch relevant? Die

Unternehmensstrategie bestimmt den langfristigen Rahmen für die Entscheidungsfällung bezüglich der Marktbereiche und Ressourcen zur Erreichung einer vorteilhaften Wettbewerbsposition. Die strategischen Ziele einer öffentlichen Institution bestimmen, in welchen Politikfeldern welche Handlungsweisen und Ressourceneinsätze zu wählen sind, damit die politischen Ziele erreicht werden können. Die strategische Relevanz ist folglich von der *Bedeutung der politischen Ziele* abhängig.

Anhand des politisch-administrativen Steuerungskreislaufs lässt sich ableiten, dass letztlich *die Outcome-Ziele strategisch relevant sind* (vgl. Abschn. 2.3). Der Vollzug von Politikprogrammen durch öffentliche Institutionen generiert einen Output, der im besten Fall die erwünschte Verhaltensänderung bei den Adressaten im betroffenen Politikbereich bewirkt. Dieser Outcome ist aber noch nicht das strategisch relevante Ziel, denn durch nicht beabsichtigte Folgen kann das Gesamtsystem unterschiedlich reagieren. Die letztlich aus den Reaktionen des Gesamtsystems resultierenden Auswirkungen bestimmen die politisch relevanten Ziele, welche man mit dem Programm zu erreichen versucht.

Das Kriterium der strategischen Relevanz gilt es zu prüfen, wenn beispielsweise eine Stadtverwaltung darüber entscheiden muss, ob die Straßenreinigung durch Anstellung zusätzlicher Arbeitskräfte oder Privatisierung optimiert werden soll. Aus einer wirkungsorientierten Sicht bringt die zweite Lösung große Vorteile und Effizienzgewinne. Aus einer wirkungsorientierten Sicht muss die Frage nach der *Reaktion des Gesamtsystems* gestellt werden. Werden durch die Modernisierung des Maschinenparks letztlich Stellen abgebaut, die einen wichtigen Beitrag zur Sozialpolitik der Stadt leisten? Besteht die Gefahr, dass langfristig die Sozialausgaben im Vergleich zum abnehmenden Reinigungsaufwand stärker zunehmen? Die strategische Relevanz entscheidet letztlich hierüber, weil Personen beschäftigt werden, die sonst keine Anstellung finden.

Die Festlegung der politischen Ziele ist das Ergebnis des politischen Willenbildungsprozesses. Die Diskussion, Definition, Entwicklung und Anpassung solcher Outcome-Ziele ist entscheidend für eine öffentliche Institution. Sind die hieraus abgeleiteten strategischen Ziele einmal geklärt, *müssen die gesamte Leistungskette und die darin zu treffenden Entscheidungen auf die Ziele abgestimmt werden*. Die Festlegung, welche Prozesselemente extern erbracht werden sollen und welche nicht, hängt von der Steuerbarkeit dieser Entscheidungen ab. Politisch gewollte Leistungsmerkmale von Teilaufgaben und Prozesselementen der Leistungskette müssen von der Institution selbst gesteuert werden können. Das heißt, die entsprechenden Ziele müssen gesetzt sowie durchgesetzt und die Zielerreichung muss überwacht werden können, wie es die Konzeption des Gewährleistungsstaats erfordert.

- Im Zentrum der Auslagerungsdiskussion stehen nicht die öffentlichen Aufgaben, sondern die zu erreichenden politischen Ziele, die zur Zielerreichung notwendigen Leistungen und die Steuerbarkeit der Leistungserbringung.

Die letzte Voraussetzung zur Beurteilung der strategischen Relevanz und der Steuerbarkeit von Leistungen besteht in der *Transparenz* im Hinblick auf Kosten, Qualität und Leistungen zwischen unterschiedlichen Leistungserbringern und Erstellungsalternativen, die gewählt werden können.

Zusammenfassend sind die folgenden *Kriterien zur Beurteilung der strategischen Relevanz* notwendig, um konkrete Anhaltspunkte für die Wahl der geeigneten Form der Leistungserstellung finden zu können:

- Klar definierte strategische Ziele aufgrund der politischen Zielsetzungen und der beabsichtigten Outcomes
- Zur Erreichung der strategischen Ziele festgelegte Leistungen innerhalb der Leistungskette mit beurteilbaren Indikatoren
- Kompetenz und Instrumente zur Ermöglichung einer politischen Steuerung über die Leistungserstellung

Daraus wird ersichtlich, dass es nicht die Kriterien der strategischen Relevanz schlechthin gibt, sondern dass anhand der Zieldefinition, der Verknüpfung von Zielen mit Leistungen und der Steuerbarkeit des betroffenen Leistungserstellungsprozesses die strategische Relevanz von Prozesselementen bestimmt werden muss.

6.3.1.3 Spezifität

Die Spezifität gilt als eine der wichtigsten Einflussgrößen für die Entscheidung über Eigen- oder Fremderstellung von Elementen des Leistungsprozesses. Es handelt sich dabei um einen sehr umfassenden Begriff, der zahlreiche Dimensionen einbezieht. Spezifität charakterisiert die *exklusive Bereitstellung, Gestaltung und den besonderen Einsatz von Ressourcen*. Das heißt: Fähigkeiten, Ressourcen und Prozesse haben in der Leistungskette eine einzigartige Bedeutung, weshalb auf alternative Verwendungsmöglichkeiten verzichtet wird. Kernkompetenzen im Sinne von dauerhaften und transferierbaren Ursachen für den Wettbewerbsvorteil einer Institution besitzen eine hohe Spezifität (Krüger und Homp 1997, S. 25 ff.). Ein anderweitiger, insbesondere außerhalb des öffentlichen Verwendungszwecks liegender Einsatz dieser Fähigkeiten, Ressourcen und Prozesse, hätte einen geringeren Wert und Nutzen. Dazu gehören etwa die Einrichtungen und aufgebauten Qualifikationen für die innere und äußere Sicherheit, die legislativen oder judikativen Institutionen oder die Aufgabenbereiche der Eingriffsverwaltung. Die dazu erforderlichen Ressourcen und Qualifikationen lassen sich im Normalfall kaum außerhalb des öffentlichen Bereichs nutzen. Dies im Gegensatz zu Tätigkeiten wie Reinigungsdiensten oder Transporten, die problemlos in ähnlichem Ausmaß auch in anderen (z. B. privatwirtschaftlichen) Bereichen durchgeführt werden können.

Da es bei einer hohen Spezifität der Leistung keine alternativen Verwendungsmöglichkeiten gibt, werden die *Bindungserfordernisse* für mögliche Leistungsanbieter umso größer. Entsprechende Leistungsanbieter benötigen langfristige Sicherungen, Verträge und Garantien zur Leistungsverwendung, da sich ansonsten die Leistungserstellung nicht lohnt. Denn wird die Leistung nicht mehr nachgefragt, hat der Erbringer keine oder nur noch verlustbringende Verwendungsmöglichkeiten für diese spezifische Leistung. Daraus folgt, dass bei sehr hoher Spezifität entweder eine Eigenerstellung der Leistung oder eine langfristige Bindung mit dem Anbieter zur Auswahl stehen. Bei unspezifischen,

standardisierbaren Leistungsprozessen bleiben hingegen eine Fremderstellung sowie der Einkauf und Verkauf auf dem Markt als Möglichkeiten offen.

Zusätzlich gilt, dass bei großer Umweltunsicherheit und Unklarheit über die Nachfrage nach einer spezifischen staatlichen Leistung der Aufbau von Eigenerstellungskapazitäten *risikoreich* ist, weil zu wenige Informationen über das Marktverhalten existieren. In diesem Fall empfiehlt sich vielmehr die Kooperation mit privaten Leistungserbringern im Sinne der „Public Private Partnerships“ (vgl. Abschn. 6.3.2.3). Es ist jedoch möglich, dass der Staat ein besonderes Interesse daran hat, spezifische Ressourcen in gezielten Politikfeldern selbst einzusetzen und zu entwickeln, um langfristige Kompetenzen aufzubauen und erhalten zu können. Dies kann beispielsweise in spezifischen Forschungsgebieten oder in der Sicherheits-, Sozial- und Umweltpolitik der Fall sein.

Zur Analyse der Spezifität von Ressourcen oder Leistungselementen nennen Naschold et al. (1996) folgende *Erscheinungsformen* und Aspekte der Leistungserstellung, die eine Beurteilung erleichtern sollen:

- Herstellungskompetenzen auch künftig nicht durch Marktlösungen ersetzbar
- Historisch-traditionelle Ursache statt strategischer Notwendigkeit der Leistungserbringung
- Marktüblicher oder hoch spezifischer Technologieeinsatz
- Aufgrund der politischen Institutionen spezifische politisch-administrative Verfahren

Weitere wesentliche Aspekte, welche die Spezifität beeinflussen, sind etwa die Kapazität, der Standort oder die Logistik der Leistungserstellung. Ein Großauftrag verlangt den Aufbau zusätzlicher Kapazitäten, deren längerfristige Auslastung garantiert sein muss. Die Entscheidung für einen Standort in der Nähe einer anderen öffentlichen Institution kann aufgrund notwendiger Zusammenarbeit erforderlich sein, obwohl ein zentralerer Standort für die gesamte Leistungspalette wünschenswerter wäre.

- Wie bei der strategischen Relevanz gilt aber auch hier, dass sich die Besonderheiten von Ressourcen und Leistungen im Zeitablauf ändern können und neue Entscheidungen zur Wahl der optimalen Institutionen für die Leistungserbringung anstehen. Daher ist die Spezifität zukunftsbezogen und nicht vergangenheitsorientiert zu beurteilen.

Die aus den Merkmalen der Spezifität unter Einbezug der strategischen Relevanz abgeleiteten organisatorischen Lösungen sind zudem unter dem Blickwinkel zu betrachten, dass spezifische Leistungen, ihre Eigenerstellung und daraus entstehende Bindungen eher zu einer Organisationserweiterung führen als zu schlankeren Strukturen. Indem der Staat die Möglichkeit besitzt, mittels Regulierungsvorschriften die Erfüllung seiner Ziele auch an andere Leistungserbringer zu delegieren, sollten staatliche Leistungsprozesse möglichst *entspezifiziert* werden und für nicht-staatliche, allgemeine Leistungsanbieter herstellbar sein. Einerseits kann dadurch der Gefahr vorgebeugt werden, dass das staatliche Leistungsangebot ohne politische Entscheide schleichend anwächst, andererseits eröffnen

sich neue Spielräume zum „Insourcing“ von in Zukunft bedeutungsvollen Aufgabenfeldern, die gegenwärtig nur unter staatlicher Federführung in Angriff genommen werden (z. B. Technologieentwicklung, Umwelt- und Bildungspolitik usw.).

6.3.1.4 Wirtschaftlichkeit

Öffentliche Institutionen sind wie private Unternehmungen dem Spannungsverhältnis zwischen realen Möglichkeiten und vorstellbaren Zielen ausgesetzt. Wirtschaftliches Handeln ist dadurch gekennzeichnet, dass zwischen dem angestrebten Ergebnis und den eingesetzten Mitteln ein möglichst günstiges Verhältnis erreicht wird. Dies kann einerseits durch einen *minimalen Mitteleinsatz* zur Erreichung eines vorgegebenen Ziels oder andererseits durch die Realisation eines *maximalen Ergebnisses* aufgrund eines vorgegebenen Mitteleinsatzes erreicht werden.

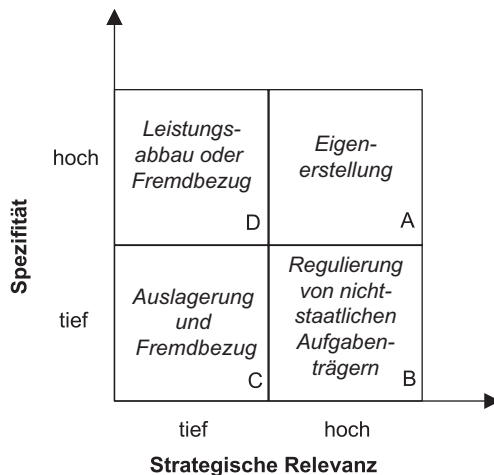
Diese allgemeine Definition von Wirtschaftlichkeit reicht nicht aus, um Leistungserstellungsprozesse zu beurteilen. Eine Operationalisierung der Größen, die durch wirtschaftliches Handeln gesteuert werden können, ist notwendig. Dabei lassen sich *Ziele, Maßnahmen und Kosten staatlichen Handelns* unterscheiden. Die Zielerreichung unter minimalen Kosten ist selten einfach festzustellen. Zum einen sind die Ziele meist quantitativ und qualitativ zu wenig eindeutig definiert, zum anderen sind die Kosten angesichts verschiedener Einflussgrößen sowie einer ungenügend entwickelten Kosten- und Leistungsrechnung im öffentlichen Sektor derzeit kaum erfassbar.

Eine Alternative zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit bieten die mengenmäßigen *Produktivitätskennziffern*. So kann z. B. die Anzahl ausgestellter Baugesuche pro Zeiteinheit, pro Abteilung oder Amt miteinander verglichen werden. Die Gefahr, dass „Äpfel mit Birnen verglichen“ werden, ist bei dieser Methode jedoch groß und erhöht sich, wenn die Ziele und Mittel unklar definiert sind.

Zur bestmöglichen Erfassung der Wirtschaftlichkeit ist es notwendig, die *Kosten auf der konkreten Mittelebene* und nicht im Bereich der schlecht strukturierten Oberziele zu erheben. Mit Blick auf den politisch-administrativen Steuerungskreislauf wird der Zusammenhang zwischen der Nutzen-/Wirkungs-, der Verhaltens-, der Leistungs- und der Prozessebene deutlich (vgl. Abschn. 2.3). Das Oberziel der Verminderung von Aids-Infizierungen ist beispielsweise quantitativ und qualitativ schlecht definiert und dessen Wirkungen (Outcome) lassen sich mit Hilfe von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen kaum hinreichend beurteilen. Eine Aktivität zur Zielerreichung können Vorbeugemaßnahmen darstellen, deren Wirtschaftlichkeit aufgrund der aufgewendeten Mittel (Input) und der durchgeführten Aktionen (Output) erheblich einfacher zu beurteilen ist. Am besten ist die Wirtschaftlichkeit auf der konkreten Kostenebene festzustellen, da die Kosten pro Informationsveranstaltung an Schulen genau erfasst werden können.

Wichtig ist, dass die konkreten Maßnahmen mit den angestrebten Oberzielen korrelieren, womit wiederum die strategische Relevanz ins Blickfeld gerät. Konkrete Maßnahmen, welche nicht zielbezogene Wirkungen, sondern Nebenwirkungen zu Tage fördern, sind aus der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auszuklammern. Vollständig neutralisieren lassen sich jedoch solche externen Effekte nicht.

Abb. 6.2 Beurteilung der Leistungserstellung



Die beste Kenntnis über die Wirtschaftlichkeit ihrer Leistungserstellungsprozesse haben die operativen Verwaltungseinheiten und bei einem entwickelten Rechnungs- und Berichtswesen auch die Verwaltungsspitze. Letzterer obliegt die Pflicht, anhand von Wirtschaftlichkeitsanalysen und Vergleichen mit privaten Anbietern über die Eigenerstellung oder den Fremdbezug von Leistungen zu entscheiden. Die politische Führung konzentriert sich auf Entscheide zur Ziel-Wirkungs-Ebene. Auf der operativen Ebene der Leistungserbringung wird die Wirtschaftlichkeit und Effizienz durch Wettbewerb mit anderen Anbietern oder Benchmarking gesteigert. Ebenfalls auf der operativen Ebene bildet die Häufigkeit des Leistungsaustauschs im Wettbewerb ein Kriterium zum Bestehen auf dem Markt. Dadurch kann eine Wirtschaftlichkeitserhöhung eintreten.

6.3.1.5 Zusammenfassende Betrachtung

Die vorangegangenen Konzepte zur Beurteilung der strategischen Relevanz, Spezifität und zur Wirtschaftlichkeit werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt. Die *integrierte Perspektive* soll eine Beurteilung hinsichtlich der geeigneten Institution zur Herstellung öffentlicher Leistungen erlauben. Das Verhältnis zwischen strategischer Relevanz und Spezifität sowie die daraus resultierenden Entscheidungsalternativen sind in Abb. 6.2 festgehalten.

Die kombinierte Betrachtung von strategischer Relevanz und Spezifität führt zu einer Vier-Felder-Matrix mit unterschiedlichen Strategien der Leistungserstellung:

- Bei hoher strategischer Relevanz und Spezifität der Ressourcen (Feld A) ist die Eigenerstellung von Leistungen am zweckmäßigsten. Eine staatliche Monopolstellung kann in dieser Situation gerechtfertigt sein. Neben den traditionellen, eindeutig hoheitlich zu erfüllenden Leistungen, wie z. B. Rechtssprechung, Landesverteidigung oder Aktivitäten einer Notenbank können hier auch neue und für die Zukunft bedeutende Aufgaben des Staates wie z. B. nationale Forschungsvorhaben angesiedelt werden.

- Bei hoher strategischer Relevanz und geringer Spezifität (Feld B) erweist sich die staatliche Eigenerstellung nicht als sinnvoll. Damit die Leistungserbringung aufgrund ihrer Bedeutung für den Staat trotzdem gesteuert werden kann, empfiehlt sich hier die Regulierung von nichtstaatlichen Aufgabenträgern, die auch im privaten Sektor tätig sind. Hierzu können Leistungen im Bereich des Umweltschutzes, der Bildungs- oder der Gesundheitspolitik zählen. Immer weniger gehören in dieses Feld die einst stark regulierten Bereiche der Telekommunikation und des Energie- und Verkehrswesens. Diese werden nun zunehmend dem Wettbewerb ausgesetzt.
- Leistungselemente im Feld C sind problemlos auslagerungsfähig und können von Dritten bezogen werden. Dies betrifft unspezifische und für den Staat strategisch nicht relevante Leistungen wie die Raumbewirtschaftung, Büromaterial, EDV-Unterhalt, Standardsoftware und je nach Anwendungsbereich auch administrative Dienstleistungen.
- Leistungen mit geringer strategischer Bedeutung, aber hoher Spezifität (Feld D) verdienen besondere Aufmerksamkeit, da die im Normalfall ursprünglich gegebene strategische Bedeutung nicht mehr vorliegt und deshalb die aufgebaute Spezifität nicht mehr erforderlich ist. Im schlechtesten Fall war die hohe Spezifität gar nie nötig. Hier empfiehlt sich ein schneller Abbau der staatlichen Leistung oder der Fremdbezug. Solche Leistungen können beispielsweise in Bereichen mit unkündbarem Personal auftreten, wo das Arbeitsangebot und nicht die Nachfrage die Leistungserstellung bestimmt.

Der *Beizug des Wirtschaftlichkeitskriteriums* hat spezifische Auswirkungen auf die Felder B und D in der Abbildung 33 (Naschold et al. 1996, S. 76). Die Entscheide in den Feldern A und C hingegen werden dadurch nicht wesentlich tangiert, da bei hoher strategischer Relevanz und Spezifität weder eine sehr wirtschaftliche noch eine unwirtschaftliche Leistungserstellung die Grundsatzentscheidung für die Eigenerstellung beeinflussen kann. Oft ist gerade der wirtschaftlich unrentable Ressourceneinsatz ein Merkmal von hoch spezifischen Leistungsprozessen. Im Feld C hat die Wirtschaftlichkeit im Normalfall kaum Auswirkungen. Eine Ausnahme entsteht in folgender Situation: Im Falle einer für sowohl private als auch öffentliche Leistungserbringer unwirtschaftlichen Erstellung wird die gesamte Leistung oder ein Teilprozess nicht mehr angeboten. Eine staatliche Eigenerstellung darf hier aus ökonomischer Sicht nicht ins Auge gefasst werden, eher ein Alternativangebot von privaten Anbietern.

Bei hoher Spezifität und niedriger strategischer Relevanz (Feld D) und gleichzeitig hoher Wirtschaftlichkeit des Leistungserstellungsprozesses drängt sich ein etwas verlangsamter *Leistungsabbau* auf. Das Kostenrisiko ist dadurch gering und die aufgebaute, aber nicht mehr notwendige Spezifität kann noch für eine bestimmte Zeitdauer genutzt werden. Längerfristig ist aber ein Leistungsabbau ins Auge zu fassen, da die Ressourcen für einen nicht bedeutungsvollen Prozess suboptimal eingesetzt sind.

Der Einfluss der Wirtschaftlichkeit ist in Feld B am größten. Ein strategisch relevanter, unspezifischer, aber sehr wirtschaftlicher Leistungsprozess wird problemlos an private Anbieter unter gewissen Auflagen abzugeben sein. Bei einem nicht-wirtschaftlichen Ressourceneinsatz besteht allenfalls die Gefahr, dass der Staat einen höheren Preis als bei

Eigenerstellung bezahlen muss, da keine Wettbewerber existieren und der Private kein besonderes Interesse an einer regulierten, nicht-wirtschaftlichen Leistungserstellung hat. So wird typischerweise gerade die Privatisierung und Deregulierung der Telekommunikationsindustrie sehr oft mit deren voraussichtlich wirtschaftlichen Leistungserbringung und rentablen Gesamtlage begründet.

6.3.2 Institutionelle Organisationsformen der Leistungserbringung

Ausgehend vom Modell des Gewährleistungsstaats wurden bereits im Kap. 2 dieses Buches die Erfordernisse an die staatliche Aufbauorganisation erläutert. Eine Konzentration der öffentlichen Leistungserbringung auf staatliche *Kernaufgaben* gilt dabei als wegweisend und resultiert auch aus der vorangehend erläuterten Leistungstiefenanalyse. Allerdings fällt die eindeutige Unterscheidung zwischen Kernaufgaben und anderen Tätigkeitsbereichen nicht leicht. Sie ist insofern gar nicht eindeutig möglich, weil es sogar hoheitliche Tätigkeiten gibt, von denen Teile sich zu kommerziellen Zwecken verwerten lassen, die aber alleine kaum von privaten Produzenten erbracht werden können, da sie aus der „Randnutzung“ von Produkten der staatlichen Leistungserstellung resultieren. So kann z. B. eine Wetteranstalt aus ihren Wetter- und Klimadaten gezielte Prognoseprodukte an Skifahrer, Landwirte oder Pollenallergiker als „Restprodukte“ anbieten, die alleine möglicherweise nicht erstellt und weitergegeben werden. Die bestmögliche Eingliederung von staatlichen Tätigkeitsfeldern oder Institutionen muss daher stufengerecht erfolgen und kann nicht auf die generelle Parole „entweder Staat oder Privatwirtschaft“ reduziert werden. Das Spektrum möglicher Aufgabenwahrnehmung reicht dabei von der ausschließlich staatlichen Aufgabenerfüllung über öffentlich-private Partnerschaften bis zur privatwirtschaftlichen oder sogar bürgerschaftlichen Leistungserbringung (Hill 1997, S. 5 ff.; Bolz und Reitze 1999).

Die unterschiedliche Festsetzung der Leistungstiefe bezweckt nicht einen Abbau des Staats, sondern die Effektivitäts- und Effizienzsteigerung der staatlichen Leistungserbringung. Generell ist ein Trend in Richtung Privatisierung staatlicher Einrichtungen festzustellen. Insbesondere im Post-, Telekommunikations- und Energiebereich sowie bei den öffentlichen Transportsystemen werden viele Einrichtungen schrittweise vom Staat losgelöst. Verstaatlichungen sind hingegen weniger oft beobachtbar. In Deutschland oder auch in anderen Ländern wurde in den letzten Jahrzehnten kaum ein bedeutendes privates Unternehmen in den Staatsbesitz zurückgeführt (Picot et al. 2005, S. 294). Die Ausschöpfung aller institutionellen Alternativen bewirkt einen stärkeren Wettbewerb unter den Leistungserbringern und dadurch eine effizientere Aufgabenerfüllung. Marktähnliche Strukturen lassen sich leichter im Bereich der Leistungsverwaltung einführen; durch die Einbindung der Hoheitsverwaltung in Kooperationen oder Netzwerke mit marktnäheren Institutionen wird aber auch dieser hoheitliche Bereich beeinflusst.

Das Organisationsspektrum zur Umsetzung der jeweiligen Leistungstiefe reicht von der zentralstaatlichen bis zur privaten Leistungserstellung. Dabei können verschiedene *Organisationsalternativen* unterschieden werden (Naschold et al. 1996, S. 24; Abu-

Tab. 6.2 Organisationsalternativen zwischen zentralstaatlicher und privater Aufgabenerfüllung

1. Aufgabenerfüllung durch Zentralverwaltung
– <i>Klassische Aufgabenerfüllung</i> durch zentralstaatliche Ministerien, Departemente, Direktionen, Ämter usw. – <i>Auftraggeber-Auftragnehmer-Modelle</i> innerhalb der Zentralverwaltung zur Gewährleistung von Managementfreiraum, jedoch keine rechtliche Autonomie (z. B. Next Step Agencies (UK), Executive Agencies (NL, B, AUS, IRL))
2. Aufgabenerfüllung durch dezentrale staatliche Organisation
– <i>Aufgabenerfüllung durch organisations- und finanzrechtliche verselbstständigte Agenturen/Anstalten</i> innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rahmens (z. B. öff.-rechtl. Anstalten, Körperschaften oder Stiftungen (A, DE, CH), „Statutory Authorities“ (AUS, IRL, EST)) – <i>Aufgabenerfüllung durch privatrechtliche Organisation in staatlichem Eigentum</i>, auch formelle (unechte, Organisations-) Privatisierung ohne Wandel der Eigentumsverhältnisse genannt oder staatlichem <i>Mehrheitseigentum</i> (z. B. Bundesunternehmung i. S. AG, GmbH, Stiftung (A, DE, CH), „State-Owned Enterprises, Foundations“ (angels. Raum))
3. Aufgabenerfüllung durch Private
– <i>Aufgabenerfüllung durch privatrechtliche Organisation</i> in vollständigem oder mehrheitlichem Privateigentum, auch materielle Aufgabenprivatisierung genannt, z. B. Auftraggeber-Auftragnehmer-Modelle mit externen, privaten Leistungserbringern (Outsourcing, Contracting Out) – Die <i>Übertragung von Staatsaufgaben auf die Gesellschaft</i> als Dezentralisierungsform wird insbesondere im Dienstleistungsbereich angewandt, wo die Qualität und Effektivität der staatlichen Aufgabenerfüllung durch gesellschaftliche Organisationen wie beispielsweise Quartiervereine, Hilfsorganisationen usw. gesteigert werden können.
4. Aufgabenerfüllung durch Kooperation
– <i>Kooperationsmodelle</i> (z. B. Public Private Partnership, Netzwerke) eröffnen die Möglichkeit der partnerschaftlichen Leistungserbringung. Insbesondere bei der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Anbietern können nicht nur Know-how und Erfahrungswissen geteilt, sondern auch finanzielle Vorteile für beide Partner erzielt werden. – Der <i>regulierte Regimewettbewerb</i> zwischen öffentlichen und privaten Leistungserbringer strebt eine Ergänzung von staatlicher und privater Leistungserbringung an, da weder bei einem privaten Monopol noch bei einer staatlichen Monopolstellung der Leistungsbedarf vollständig abgedeckt wird. Naschold et al. nennen für Deutschland z. B. die staatliche und gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung (vgl. Naschold et al. 1996, S. 29). Erstere ist eher bewerberorientiert und zieht folglich meist Stellenbewerber mit niedrigerem Qualifikationsniveau oder schwerer Vermittelbarkeit an. Die private Arbeitsvermittlung ist hingegen eher stellenorientiert und wird somit tendenziell vermehrt von beschäftigten Bewerbern mit bestimmten Qualifikationen aufgesucht.

Tayeh et al. 2018; Lienhard et al. 2003; Van Thiel 2012). Vor dem Hintergrund der Publicness-Theorie (vgl. Abschn. 3.3) ist mit der nachfolgend dargestellten Abstufung der Alternativen jedoch nicht gleichzeitig ausgesagt, dass eine konkrete dezentrale staatliche Organisation (z. B. öff.-rechtl. Anstalt) über weniger Publicness als eine privat-rechtliche Organisation, z. B. mit staatlicher Minderheitsbeteiligung enthalten muss. Wir unterscheiden grob vier Kategorien, welche jeweils verschiedene Untervarianten enthalten können (vgl. Tab. 6.2).

Die zuvor dargestellte Methode zur Bestimmung der Leistungstiefe erlaubt eine generelle Beurteilung zur Auslagerungseignung. Gleichzeitig ist damit nicht festgelegt, welche Organisationsalternative gewählt werden muss. Dies ist situativ und vor dem Hintergrund weiterer Aspekte zu beurteilen. Der Schweizerische Bundesrat (2006) hat in diesem Zusammenhang bei der Erarbeitung von Grundlagen zur Public Corporate Governance eine Aufgabentypologie erstellt, welche öffentlichen Aufgaben nach ihrer Auslagerungseignung einteilt, aber auch keine Handlungsanleitung für die Wahl der organisationsalternative darstellt. Es werden vier Aufgabentypen unterschieden, wovon dreien eine Auslagerungseignung zugesprochen wird (EFD 2006):

- *Ministerialaufgaben*: umfassen insbesondere die Politikvorbereitung sowie Dienstleistungen mit stark hoheitlichem Charakter. Vielfach ist ihre Erfüllung mit Eingriffen in die Grundrechte verbunden. Beispiele: Aufgaben der inneren und äußeren Sicherheit.
- *Auslagerungseignung*: Diesen Aufgaben fehlt die Auslagerungseignung, weil sie einen hohen politischen Steuerungs- und Legitimationsbedarf aufweisen. Wegen ihres ausgeprägten Koordinationsbedarfs mit anderen Aufgaben ist die Erfüllung innerhalb der zentralen Bundesverwaltung effizienter als ausserhalb.
- *Dienstleistungen mit Monopolcharakter*: lassen sich z. T. nur in den Grundzügen durch die Politik bestimmen, weil ihre Erfüllung weitgehend durch internationale, technische oder wissenschaftliche Vorgaben bestimmt ist. Sie sind z. T. attraktiv für mäzenatische Zuwendungen und Sponsoring. Ihr Erfolg hängt vielfach stark von der Reputation ab, über die ihr Erbringer verfügt. Beispiele: Dienstleistungen in Bildung, Forschung und Kultur.
- *Auslagerungseignung*: Diese Aufgaben sind zur Auslagerung geeignet: Die Auslagerung ermöglicht insbesondere ein eigenständiges Auftreten ihres Erbringers. Damit erhöhen sich dessen Möglichkeiten zum Aufbau einer eigenen Reputation. Unter den ausgelagerten Aufgaben bedarf dieser Typ jedoch der engsten politischen Steuerung, weil die Gesetzgebung in der Regel erhebliche Ermessensspielräume offen lässt und sich die Mehrheit dieser Aufgaben nur mit öffentlichen Geldern erfüllen lässt
- *Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht*: Diese Aufsichtstätigkeiten sind – ähnlich wie die Rechtsprechung – ohne politische Einflüsse im Einzelfall auszuführen. Beispiele: Finanzmarktaufsicht, Aufsicht über die Kernkraftanlagen.
- *Auslagerungseignung*: Diese Aufgaben sollten ausgelagert werden, weil die Auslagerung die Unabhängigkeit unterstreicht, mit der diese Aufsichtstätigkeiten wahrzunehmen sind.
- *Dienstleistungen am Markt*: Diese Dienstleistungen werden am Markt erbracht und weitgehend bzw. zunehmend durch Angebot und Nachfrage gesteuert. Das Gesetz garantiert aber weiterhin einen Mindestversorgungsgrad. Beispiele: Fernmelde- oder Postdienstleistungen.
- *Auslagerungseignung*: Diese Dienstleistungen eignen sich zur Auslagerung, da ihr Erbringer über eine weitgehende Eigenständigkeit verfügen muss, um sich erfolgreich am Markt positionieren zu können.

Für die Wahl der Organisationsalternative ist der konkreten Situation Rechnung zu tragen und die verschiedenen Alternativen sind gegeneinander abzuwägen. Als exemplarisches Beispiel dient hierzu die Organisationsanalyse des schulzahnmedizinischen Dienstes der Stadt Bern (Wüest-Rudin et al. 2017).

Praxisfenster

Organisationsanalyse des schulzahnmedizinischen Dienstes der Stadt Bern

Der Schulzahnmedizinische Dienst der Stadt Bern (SZMD) hat einen gesundheitspolitischen Auftrag (Prävention von zahnmedizinischen Problemen bei Kindern und Jugendlichen) sowie einen sozialpolitischen Auftrag (Finanzierung oder zumindest Subventionierung diverser zahnmedizinischer Angebote durch die öffentliche Hand) zu erfüllen. Der SZMD Bern wird seit 2002 an zwei Standorten als Teil der städtischen Verwaltung mit eigener Schulzahnklinik betrieben. Die Kostenentwicklung und Nachkreditanträge der Jahre 2015 und 2016 stellten die Wirtschaftlichkeit der SZMD in Frage. Aus diesem Grund wurde eine externe Struktur- und Organisationsüberprüfung des SZMD durchgeführt (Wüest-Rudin et al. 2017). Der Vergleich mit anderen schulzahnmedizinischen Diensten in der Schweiz zeigte deutlich, dass Verbesserungspotenzial sowohl bei den Kostenstrukturen als auch bei den Organisationsprozessen des SZMD vorhanden war. Zum einen sollten die Wirtschaftlichkeit des SZMD beurteilt und Optimierungsvorschläge entwickelt werden; zum anderen sollten alternative Organisationsmodelle zur heutigen Lösung der Stadt Bern aufgezeigt und Konsequenzen eines Modellwechsels dargestellt werden.

Die externe Analyse identifizierte drei Bereiche zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit des SZMD: Erstens gilt es die betriebswirtschaftliche Führung des SZMD sowohl auf der Führungs- als auch Administrationsebene zu stärken. Entsprechende Kompetenzen fehlen und die Führung innerhalb des SZMD wird generell als wenig durchschlagskräftig beurteilt. Zweitens ist der Personaleinsatz zu flexibilisieren, so dass Erlösschwankungen aufgefangen werden können und der Betrieb durch mehr Handlungsspielraum beim Personaleinsatz stabiler wird bzw. nicht aufgrund einzelner Vakanzen hohe Erlöseinbrüche generiert. Drittens ist die Zielorientierung zu verbessern, indem Leistungsziele mit dem zahnmedizinischen Personal vereinbart werden, mehr Transparenz beim Absenzenmanagement eingeführt wird und die Organisationskultur mehr in Richtung übergeordnete Zielerreichung anstelle individueller und unantastbarer Arbeitskulturen entwickelt wird.

Die Struktur- und Organisationsüberprüfung analysierte vier Alternativmodelle zur strukturellen Verankerung des SZMD anhand ihrer Vor- und Nachteile:

1. *Staat*: Das erste Modell sieht vor, dass die Schulzahnklinik Teil der Kernverwaltung ist und alle Leistungen in der staatlichen Kernverwaltung erbracht werden. Dadurch kann eine optimale Organisation, Einheitlichkeit und Qualität der Prophylaxe gesichert werden. Außerdem steigert es die Attraktivität des SZMD für die Kunden aufgrund seines öffentlichen Charakters und seiner Bekanntheit durch die Prophylaxeleistungen. Dagegen sprechen hohe Kosten im Vergleich zu den übrigen „privaten“ Alternativmodellen. In diesem Fall verbleibt auch das unternehmerische Risiko in vollem Umfang bei der Stadt Bern.

2. *Ausgelagert*: Das zweite Modell ist dadurch charakterisiert, dass der SZMD als selbstständiger Staatsbetrieb organisiert wird: Leistungen werden an eine Rechtsperson im staatlichen Eigentum ausgelagert. Zusätzlich zu den Vorteilen, die das Modell 1 bietet, wird die Transparenz und Zielausrichtung durch den Leistungsauftrag gestärkt. Außerdem werden unternehmerische Anreize gesetzt und eine flexible Finanzsteuerung ermöglicht. Jedoch bietet dieses Modell bei fehlender kritischer Größe nur eingeschränkte Kosten-/Effizienzvorteile.
 3. *Teilprivat*: Das dritte Modell ist durch die Auslagerung der Zahnmedizin an selbstständige Zahnärzte/-innen bestimmt: Schulzahnpflege bleibt staatlich, hingegen wird die Zahnmedizin durch private Zahnärzte/-innen auf Vertragsbasis erbracht. Dieses Modell ist nicht nur kostengünstiger als staatliche Modelle, sondern schließt das unternehmerische Risiko für die öffentliche Hand aus. Außerdem steigert dieses Modell die Akzeptanz bei den Eltern, da Wahlfreiheit gewährleistet ist und langfristige Beziehungen zum Zahnarzt/zur Zahnärztin möglich sind. Hingegen werden die Qualitätssicherung und Gewährung einheitlicher Präventionsmaßnahmen erschwert.
 4. *Vollprivat*: Das vierte Modell 4 als ein umfassender Auftrag an Private angelegt: sowohl Schulzahnpflege als auch Zahnmedizin werden von einer oder mehreren privaten Praxen erbracht. Diese vergleichsweise günstigere Lösung bietet eine gute Qualitätskontrolle dank umfangreicher Dokumentation und Beschwerdemonitoring, hohe Kostentransparenz und dadurch bessere Kostensteuerung sowie die Einheitlichkeit von Prophylaxe und zahnmedizinischer Behandlung. Die Einführung dieses Modells ist aber mit einem hohen Aufwand aufgrund der Vertragskonstruktionen verbunden. Außerdem benötigt die Einhaltung von Vertragsbestimmungen eine enge und kontinuierliche Kontrolle. Dieses Modell bringt zudem das Risiko der Abhängigkeit vom Monopolanbieter mit sich.
- Die vier Modelle werden in Tabelle einander gegenübergestellt.

Organisationsalternativen für den Schulzahnmedizinischen Dienst der Stadt Bern

Modelle	1. Staatlich: Schulzahnklinik in der Kernverwaltung	2. Ausgelagert: Selbstständiger Staatsbetrieb	3. Teilprivat: Auftrag an Schulzahnärzte/- innen	4. Vollprivat: Umfassender Auftrag an Privatfirma
<i>Merkmale</i>				
<i>Steuerung und Angebot</i>	Schulzahnklinik in der Verwaltung mit staatlich angestelltem Personal Komplettes Angebot Spielraum betr. Wahlmöglichkeit Privatzahnarzt/- ärztin	Schulzahnklinik ausgelagert, aber im Eigentum des Staates Personal bei ausgelagerter Einheit angestellt Komplettes Angebot Integration in Universität möglich	Keine Schulzahnklinik Instruktion/ Prophylaxe staatlich (Schulen) Zahnmedizin (Kontrolle; Behandlung) an private Praxen im Auftrag	Keine Schulzahnklinik Instruktion/ Prophylaxe und Zahnmedizin durch eine (oder mehrere) private Organisationen im Auftrag

Modelle	1. Staatlich: Schulzahnklinik in der Kernverwaltung	2. Ausgelagert: Selbstständiger Staatsbetrieb	3. Teilprivat: Auftrag an Schulzahnärzte/- innen	4. Vollprivat: Umfassender Auftrag an Privatfirma
<i>Merkmale</i>				
<i>Gewährleistung und Vollzug</i>	Gewährleistung staatlich Vollzug staatlich	Gewährleistung staatlich Vollzug parastaatlich	Gewährleistung staatlich Vollzug halb staatlich, halb privat	Gewährleistung staatlich Vollzug privat

Quelle: Wüest-Rudin et al. (2017)

Nachdem bisher eine Methodik zur Bestimmung der optimalen Leistungstiefe sowie grundsätzliche Formen der alternativen Leistungserbringung dargestellt wurden, erfolgt nun eine ausführliche Beschreibung von typischen Ausprägungen institutioneller Organisationsalternativen. Vor dem Hintergrund hoher Staatsquoten sowie einer engen Finanzlage kommt dabei der Aufgabenkritik innerhalb einer öffentlichen Institution eine wesentliche Bedeutung zu. Verwaltungen sind aufgefordert zu überprüfen, welche Aufgaben zwingend von staatlicher Seite erfüllt werden müssen und welche Aufgaben alternativ über den Markt geregelt werden können. Wie an den folgenden Organisationsformen dargestellt wird, sollten diese dann im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auf eine niedrigere Ebene verlagert werden.

6.3.2.1 Privatisierung

Ähnlich wie zahlreiche Betriebe der Privatwirtschaft stehen auch staatliche Institutionen vor „Make-or-buy“-Entscheidungen, d. h. vor der grundlegenden Frage, ob sie die öffentlichen Aufgaben selbst erfüllen oder andere Anbieter mit der Erfüllung dieser Aufgaben beauftragen sollen. Dabei wird unter Privatisierung eine Grenzverschiebung zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft zugunsten der Privatwirtschaft verstanden, die durch Einfluss- und Aufgabenverlagerung bewirkt wird (Brede 2005, S. 39). Im Sinne des Gewährleistungsstaats werden bisher von öffentlichen Institutionen erbrachte Leistungen verringert, indem sie entweder von Privaten übernommen werden oder ersatzlos entfallen. Staatlichen Institutionen stehen unterschiedliche Optionen und Modelle zur Verfügung, die sich hinsichtlich des Ausmaßes, in dem der Staat bei der Aufgabenerfüllung auf Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten verzichten möchte, unterscheiden. Diese sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

Bei einer *formellen (auch unechten oder Organisations-)Privatisierung* erfolgt eine Umwandlung der öffentlich-rechtlichen in eine private Rechtsform (GmbH, AG), wobei die Eigentumsverhältnisse unverändert bleiben (Brede 2005, S. 39). Ein Beispiel für diese Form der Privatisierung sind die Schweizerischen Bundesbahnen SBB, die sich seit 1. Januar 1999 in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft befinden, jedoch zu 100 Prozent Eigentum der Eidgenossenschaft sind oder die seit Januar 2011 aus der Fusion der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), des Deutschen Entwicklungsdienstes

(DED) und von InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH) hervorgegangene Bundesunternehmen Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Im Gegensatz dazu ändern sich bei einer *materiellen (echten) Privatisierung* die tatsächlichen Eigentumsverhältnisse, indem private Anbieter entweder Aufgaben übernehmen, die bislang von staatlichen Institutionen wahrgenommen wurden, oder öffentliche Projekte finanzieren. In diesen Fällen kann von einer Privatisierung im engeren Sinne gesprochen werden, da sich die öffentliche Hand aus der Aufgabenerfüllung zurückzieht. Beispielhaft sei hier der Verkauf des Stadtwerkes an ein Energieversorgungsunternehmen genannt.

Um eine besondere Form der Privatisierung handelt es sich bei Auslagerungen, für die in der betriebswirtschaftlichen Terminologie häufig auch der Begriff des *Contracting Out* verwendet wird (Lienhard und Wichtermann 2016). Beim Contracting Out werden private Dritte als „Erfüllungsgehilfen“ auf vertraglicher Ebene in die Aufgabenerfüllung eingebunden, wobei es sich bei den übertragenen Aufgaben um Tätigkeiten im Rahmen der Leistungserstellung für den Bürger handelt. Generell bleibt die Steuerungsverantwortung aber weiterhin beim öffentlichen Aufgabenträger, da nur die Aufgabenerfüllung ausgelagert und auf die private Hand übertragen wird. Wesentliche Gründe für das Contracting Out sind der zunehmende Rationalisierungsdruck und die knappen Kassen, mit denen öffentliche Institutionen konfrontiert sind. So werden beispielsweise eigene Sozialdienste aufgegeben. Ein klassisches Beispiel für die Auslagerung von Gemeindeaufgaben stellt der Werkhof bzw. Bauhof dar. So wurde z. B. in der Schweizer Gemeinde Münchenbuchsee der gesamte Werkhof an einen privaten Anbieter ausgelagert, dessen Kerngeschäft bereits in der Erfüllung kommunaler Aufgaben bestand. Vom Contracting Out lässt sich das *Outsourcing* („outside resource using“) unterscheiden (vgl. Abschn. 6.3.2.2).

Bevor jedoch die Entscheidung getroffen wird, öffentliche Aufgaben auszugliedern, sollte jede Verwaltung rechtliche Rahmenbedingungen sowie politische Vorgaben hinsichtlich der Aufgabenerstellung überprüfen. Weiterhin kommt einer *sorgfältigen Vertragsgestaltung* mit dem privaten Anbieter eine wichtige Bedeutung zu, da dezidierte Vereinbarungen über Art und Weise des Leistungsauftrags, Finanzmodalitäten, Laufzeit, Eingriffsmöglichkeiten etc. in Form von Leistungskontrakten (vgl. Abschn. 7.4.2.2) Voraussetzung für die adäquate private Aufgabenerfüllung sind (Eichhorn, 1997).

Privatisierung ist die *ideologisch* am stärksten umstrittene Gestaltungsalternative öffentlicher Aufgabenerfüllung. Während Befürworter ihre Argumente maßgeblich auf ökonomische Wirtschaftlichkeitsüberlegungen abstützen, zielen die Argumente von Privatisierungsgegnern auf die negativen Auswirkungen zulasten der Gesellschaft i. S. von „Gewinne werden privatisiert, Schulden werden sozialisiert“. Die ideologischen Grundannahmen verunmöglichen jedoch eine sachliche Debatte. So ist es geradezu ironisch, dass Befürworter die Privatisierung als Lösung für einen ineffizienten und ineffektiven Staat betrachten, aber übersehen, dass es ein gut funktionierendes Staatswesen braucht, um Privatisierung erfolgreich umsetzen zu können (Rainey 2014). Entsprechend ist es nötig, die Auswirkungen von Privatisierungen genau zu analysieren. Hodge (1998, 2000) untersuchte anhand einer internationalen Meta-Analyse von 28 Studien mit Ergebnissen zu 57 Performanzgrößen

auf der Basis eines kombinierten Datensamples von 20.131 Beobachtungen die *Effekte von Privatisierungen* und Contracting Out. In Bezug auf ökonomische Performanz zeigt sich, dass Contracting Out im Allgemeinen zu tieferen Kosten führt. Die gemessenen Kosteneinsparungen betrugen 8 bis 14 Prozent. Davon ausgenommen sind jedoch alle Aufwendungen in Zusammenhang mit dem Auslagerungsprozess oder nachfolgende Kontrollkosten. Diese positiven Ergebnisse lassen sich vor allem in Studien nachweisen, welche die Auslagerung allgemeiner, operativer Aufgabenerfüllung wie z. B. Unterhaltsarbeiten, Abfallentsorgung oder Raumreinigung analysierten. Nicht eindeutige Ergebnisse wurden in Aufgabenfelder wie Firmendienstleistungen, Technik, Parkanlagen und Freizeiteinrichtungen festgestellt. In anderen Aufgabenbereichen wie z. B. Polizei/Sicherheit, Gesundheit, Ausbildung, Transport wurden keine signifikanten Ergebnisse gefunden, u. a. auch wegen der beschränkten Datengrundlage. Interessant ist, dass insgesamt keine *Sektorunterschiede* gefunden wurden, d. h. wenn Auslagerungen öffentlicher Aufgabenerfüllung mit privaten oder mit öffentlichen Leistungserbringungen durchgeführt wurden. Daraus kann gefolgert werden, dass bereits Kosteneinsparungseffekte resultieren können, wenn alternative Erfüllungsformen initiiert werden, hierfür die bestehenden Prozesse hinterfragt und geändert werden oder aber einfach das damit ausgelöste Bewusstsein, dass effizientere Lösungen möglich sein könnten, zu entsprechenden Effekten führen kann. Zwar konnten im Bereich von Abfallentsorgungs- und Raumreinigungsdiensten rund ein Drittel höhere Einsparungsfolgen bei privater gegenüber öffentlicher Leistungserbringung gefunden werden, doch insgesamt ließ sich der Sektorunterschied nicht bestätigen.

Im Blickpunkt: Wenn Staat und Private an die Grenzen der Privatisierung stoßen

„On the witness stand and under pressure, Frank Shaw, the warden of the East Mississippi Correctional Facility, could not guarantee that the prison was capable of performing its most basic function. Asked if the guards were supposed to keep inmates in their cells, he said, wearily, „They do their best.“ According to evidence and testimony at a federal civil rights trial, far worse things were happening at the prison than inmates strolling around during a lockdown: A mentally ill man on suicide watch hanged himself, gang members were allowed to beat other prisoners, and those whose cries for medical attention were ignored resorted to setting fires in their cells. So many shackled men have recounted instances of extraordinary violence and neglect in the prison that the judge has complained of exhaustion. The case, which has received little attention beyond the local news media, provides a rare glimpse into the cloistered world of privately operated prisons, at a time when the number of state inmates in private facilities is increasing and the Trump administration has indicated that it will expand their use. The use of private prisons has long been contentious. A 2016 Justice Department report found that they were more violent than government-run institutions for inmates and guards alike, and the Obama administration sought to phase out their use on the federal level. Early last year, President Trump’s attorney general, Jeff Sessions, rever-

sed the ban. Several states, including Michigan and Utah, have stopped using private prisons in recent years because of security problems. But more than two dozen other states, including Mississippi, contract with privately managed prison companies as a way to reduce costs. Prisons are usually among the most expensive budget items for states. Since 2000, the number of people housed in privately operated prisons in the nation has increased by 45 percent, while the total number of prisoners has risen by only about 10 percent, according to an analysis by the Sentencing Project. The genesis of the problems at East Mississippi, according to prisoner advocates, is that the state requires private prisons to operate at 10 percent lower cost than state-run facilities. Even at its state-run institutions, Mississippi spends significantly less on prisoners than most states, a fact that state officials once boasted about. [...] Mr. Shaw, the warden – who works for Management & Training, not for the state – receives incentives for staying within budget, but is not penalized when inmates die under questionable circumstances or when fires damage the prison. Four prisoners have died this year. The warden said that he had been unaware of cases in which inmates had been so badly beaten that they required hospitalization, and that he had not disciplined guards who failed to ensure that inmates were unable to jam door locks and leave their cells. When Mr. Shaw was asked about the variety of homemade objects used to commit assaults at the prison, he was dismissive. „Inmates have weapons,“ he said. „It’s a fact of life.“ [...] The state prison mental health director is not a medical doctor, but a marriage and family therapist. And Gloria Perry, who became the prison system’s chief medical officer in 2008, said that she had never been to the East Mississippi prison. Pelicia E. Hall, the commissioner of the state prison system, testified that she may have been unaware of many problems at the facility because she did not read weekly performance reports from the state’s own monitor. In the courtroom, the reports were delivered in person: An inmate testified in tears that a female guard had mocked him when he tried to report being raped in a cell in January. The guard never informed her superiors about the rape. [...]

Quelle: Williams (2018)

Privatisierung ist kein Erfolgsrezept per se. Vielfach bieten sich Probleme aufgrund mangelnden Wettbewerbs. Das heißt, um wirkliche Effizienzeffekte realisieren zu können, muss z. B. echter Wettbewerb bestehen und aus Privatisierungen resultierende Einsparungen müssen gegenüber dem Aufwand, der betrieben wird, um Wettbewerb herzustellen, abgewogen werden. Die Rahmenbedingungen von Privatisierungs- und Auslagerungsprozessen sind folglich zentral, wenn Performanzeffekte oder anderweitige Erfolge eintreten sollen. Rainey (2014) hat die wichtigsten Erfolgsbedingungen für die Privatisierung von Aufgaben i. S. des Contracting Out zusammengefasst:

1. Umweltbedingungen:

- Ausreichende Anzahl an Anbietern, die qualifiziert und erfahren sind sowie die auszulagernde Leistung in der erforderlichen Kapazität zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort erbringen können
- Der politische Kontext sollte möglichst frei von Druck in Richtung eines spezifischen Leistungserbringers sein
- Ausreichend vorhandene Ressourcen für Auslagerungsprozess
- Privatisierungsvorhaben muss im Einklang mit rechtlichen Grundlagen und Anforderungen stehen

2. *Ziele und Werte:*

- Auslagerungsinitiativen sollten Ziele und Werte der übergeordneten Behörde unterstützen
- Klare Festlegung der Ziele und Werte der auszulagernden Aufgabe

3. *Strategie und Führung:*

- Verwaltungskader muss in Privatisierungsinitiativen involviert sein und sich mit den Behördenstrategien und -kulturen abstimmen

4. *Struktur:*

- Qualifikation und Verantwortlichkeit muss in der Behörde für alle mit Prozess zusammenhängenden Aspekte (z. B. finanzielle, rechtliche Aspekte, Kontraktmanagement, Monitoring) vorhanden sein
- Vorhandene zentrale oder dezentrale Kapazitäten auf Behördenebene, um Auslagerungen zu steuern bzw. notfalls bei Zusammenbrechen der Leistungserbringungsstrukturen Lösungen anbieten zu können
- Klare Verantwortlichkeitsstrukturen und Regeln zur Steuerung der Auslagerung (vgl. auch Abschn. 6.4.2)

5. Prozesse:

- Die Einflussbeziehungen, Verantwortlichkeitsstrukturen und Leistungsanreize oder Sanktionen müssen klar spezifiziert sein
- Entscheidungs- und Kommunikationsprozesse in der Vorbereitungsphase, mit verschiedenen Anbietern, aber auch die Entscheidungs- und Kommunikationsprozesse während der Aufgabenerfüllung sind klar festzulegen, damit die Rechenschaftsablage, Veränderungen und Innovationen resultieren
- Auswirkungen auf existierendes Personal wie Stellenabbau, Qualifikationsänderungen und entsprechende Strategien zum Umgang mit Widerstand sind im Voraus zu analysieren

6. *Ergebnisse:*

- Umfassende Performanzkriterien, die über die ökonomische Effizienz hinausgehen sind von Beginn weg zu definieren und für die laufende Datenerhebung zu verwenden.

Praxisfenster

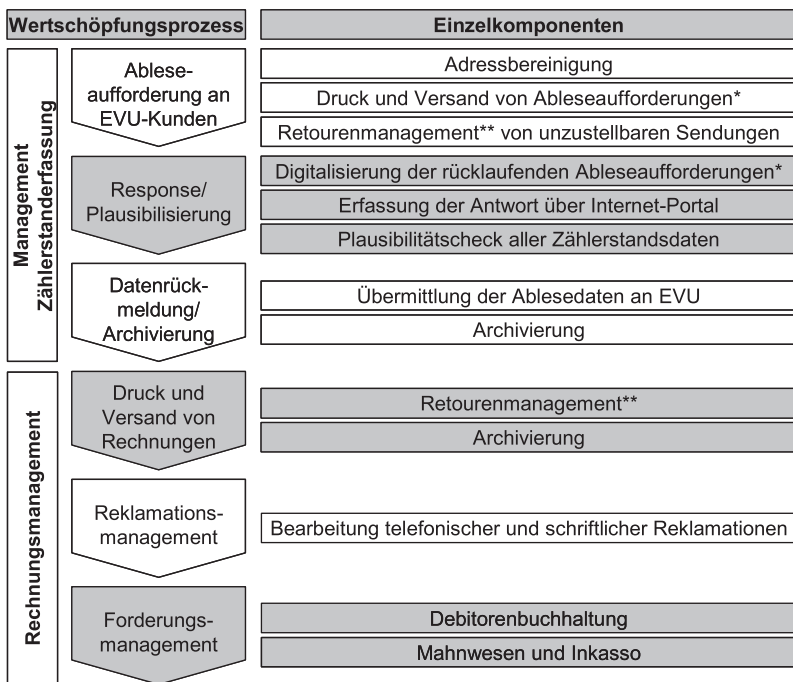
Auslagerung von Geschäftsprozessen in der öffentlichen Verwaltung: Debitorenmanagement für lokale Energieversorgungsunternehmen

1. Die Ausgangslage

Ein effizientes Liquiditätsmanagement ist für Unternehmen und öffentliche Verwaltungen unerlässlich. Die zügige und reibungslose Eintreibung ausstehender Forderungen ist von zentraler Bedeutung. Kommunale Energieversorger stehen hierbei vor besonderen Herausforderungen: Um die Verbrauchsdaten ihrer Kunden zu ermitteln, müssen die Mitarbeiter der kommunalen Stadtwerke mindestens einmal im Jahr jeden einzelnen Haushalt aufsuchen. Ist ein Kunde trotz vorheriger Terminabsprache nicht daheim, fällt sogar ein zweiter oder dritter Hausbesuch an. Auch die weiteren nachgelagerten Tätigkeiten wie Druck und Versand der Rechnungen, das Forderungsmanagement gegenüber den Endkunden sowie die Archivierung von Rechnungen und Ablesedaten zählen nicht zu den eigentlichen Kernaufgaben eines Energieversorgungsunternehmens (EVU).

2. Die Lösung

Die Deutsche Post AG bietet für Unternehmen und Verwaltungen Full-Service-Leistungen von Transport und Zustellung über die Betriebs- und Prozessbearbeitung bis hin zu komplexen Lösungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette des Kunden an. Im Debitorenmanagement sind sämtliche für EVU relevante Prozessstufen vom Versand der Ableseaufforderung über die Rechnungsstellung bis zum kompletten Forderungsmanagement enthalten (vgl. Abbildung).



*Brief, Karte; **Adressrecherche und Neuversand

„Debitorenmanagement“ am Beispiel eines EVU

Durch den Versand der Ableseaufforderungen wird die Erfassung der Verbrauchsdaten für Strom, Gas, Wasser oder Fernwärme in die Hände der Endkunden gelegt. Bei unzustellbaren Ableseaufforderungen recherchieren die Post-Mitarbeiter im Zuge des Forderungsmanagements in verschiedenen Quellen (z. B. die tagesaktuelle Umzugsdatenbank) nach der neuen Adresse. Spätestens nach fünf Tagen geht die Ableseaufforderung erneut auf die Reise, dieses Mal mit der richtigen Adresse. Zudem fließen die bereinigten Adressen in die Kundendatenbank der Stadtwerke ein und garantieren so eine erstklassig gepflegte Kundendatei. Die rücklaufenden Zählerstandsmeldungen werden digitalisiert und auf Plausibilität hinsichtlich Format und Angaben geprüft. Anschließend übermittelt die Post die Daten an das Versorgungsunternehmen und kümmert sich um deren fachgerechte Archivierung. Im nächsten Schritt der Prozesskette folgen Druck und Versand der Verbrauchsrechnungen, Bearbeitung von eventuellen Reklamationen, Debitorenbuchhaltung sowie das Mahnwesen und Inkasso.

All diese Prozessschritte kann der Energieversorger an die Deutsche Post auslagern. Natürlich können Unternehmen auch nur einzelne, in sich geschlossene Lösungen der Deutschen Post in Anspruch nehmen.

3. Der Erfolg

Geschäftsprozess-Outsourcing (GPO) ist immer die Kombination einzelner, auf die individuellen Kundenbedürfnisse abgestimmter Prozessschritte. Jedoch bringt erst die Summe dieser einzelnen Komponenten das optimale Resultat für den wirtschaftlichen Erfolg. Je breiter die ausgelagerte Prozesskette, umso geringer der Steuerungs- und Kontrollaufwand für den Auftraggeber und umso höher das gesamte Einsparpotenzial. So lassen sich nach Berechnungen der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung durch eine Full-Service-Lösung über alle Stufen des Rechnungsmanagements die Bearbeitungszeit um bis zu 90 Prozent reduzieren und Prozesskosten von 20 bis 40 Prozent einsparen.

Mit dem Debitorenmanagement der Deutschen Post straffen kommunale Energieversorger ihr Liquiditätsmanagement. Zudem optimieren sie ihre internen Geschäftsabläufe und erhöhen Adressqualität und die Responsequote. Zusätzlich sparen Versorger Kosten, indem sie die Zahl der Falschaussendungen verringern und unnötige Retouren vermeiden. Deutschlandweit vertrauen bereits mehr als 70 kommunale und gewerbliche Energieversorger im Bereich Debitorenmanagement auf die Deutsche Post.

Quelle: Pranke (2006)

6.3.2.2 Outsourcing

Outsourcing ist ein Kunstwort, das aus den englischen Begriffen *outside*, *resource* und *using* gebildet wird. Im Gegensatz zum *Contracting Out*, das sich auf das Erstellen externer Produkte für die Bürger bezieht, handelt es sich beim Outsourcing um die *Auslagerung von Aufgaben der Bedarfsverwaltung*. Somit werden beim Outsourcing Dritte nicht verpflichtet, Verwaltungsaufgaben für den Bürger wahrzunehmen. Vielmehr handelt es sich bei den ausgegliederten Tätigkeitsfeldern um Leistungen für den Eigenbedarf (Lienhard und Wichtermann 2016), die nicht für die Öffentlichkeit, sondern für die Verwaltung selbst von privaten Anbietern erstellt werden.

Ähnlich wie auch in der Privatwirtschaft lassen sich zahlreiche betriebliche Funktionen outsourcen. Wesentliche Bereiche sind dabei die Auslagerung von Informatikdienstleistungen, der Gebäudereinigung oder der Personalverwaltung an externe Anbieter. Neuere Outsourcing-Ansätze gehen noch weiter, indem *vollständige Prozessketten ausgelagert* und an private Anbieter übertragen werden (vgl. auch Praxisfenster). Wichtige Gründe für das Outsourcing sind die Flexibilisierung von Kosten, die durch die Aufgabenkritik geförderte Konzentration auf die Kernaufgaben einer öffentlichen Institution sowie die Rationalisierung von Geschäftsprozessen (Eichhorn 1997, S. 100). Analog zum Contracting Out ist auch beim Outsourcing die Vertragsgestaltung ein wesentlicher Erfolgsfaktor für das Funktionieren entsprechender Modelle. Erfolgskritische Punkte der Vertragsgestaltung können beispielsweise die Kosten- und Risikoteilung, die Haftung, der Einbezug Dritter, Qualitätsmerkmale, Informationsprozesse und Know-how-Schutz sein.

6.3.2.3 Public Private Partnership

Vor dem Hintergrund der Gewährleistungsstaatsidee bzw. der Governance-Entwicklungen und der damit verbundenen Diskussion über die optimale Leistungstiefe öffentlicher Institutionen gewinnt die als Public Private Partnership (PPP) bekannte Kooperationsform zwischen öffentlicher Hand und privaten Anbietern zunehmend an Bedeutung. Inwiefern PPPs eine neue Form der Aufgabenerfüllung sind, ist umstritten, denn sowohl langfristige Partnerschaften zwischen staatlichen und privaten Akteuren als auch Geschäftsbeziehungen zwischen Staat und Privaten zur erfolgreichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben existieren seit langer Zeit. Oft ist auch nicht genau klar, was unter PPP verstanden wird und die Gleichsetzung mit der kontraktbasierten Auslagerung öffentlicher Aufgaben (Contracting Out) ist nicht vollständig von der Hand zu weisen. Der Begriff muss von daher in Beziehungen zu diesen Organisationsalternativen verstanden werden und die Frage stellt sich bei jedem PPP-Projekt, ob es sich nun um eine spezifische und von den anderen Alternativen unterschiedliche Organisationsform handelt oder ob primär die u. U. negativ konnotierten Begriffe der Privatisierung und Auslagerung vermieden werden sollen (Hodge und Greve 2007).

- „What is new in the [private finance initiative] PFI model of partnership, however, is the preferential use of private finance arrangements, the highly complex contractualization of „bundled“ infrastructure arrangements, and altered governance and accountability assumptions.“ (Hodge und Greve 2007, S. 552)

Unter PPPs werden jene Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Wirtschaftssubjekten verstanden, in denen sich beide Seiten auf der Grundlage vertraglicher Beziehungen *freiwillig* dazu verpflichten, speziell abgegrenzte Aufgabenkomplexe in unternehmerischer Weise zu erledigen. Wesentliche Voraussetzungen für ein erfolgreiches PPP sind die *Zielkomplementarität* beider Partner sowie die Bereitschaft zum „Know how-Transfer“ (Thom und Ritz 2003a). Im Gegensatz zur materiellen Privatisierung zieht sich die öffentliche Hand nicht vollständig aus der Aufgabenerfüllung zurück, sondern behält zumindest die Steuerungsverantwortung, da sie im Sinne des Gewährleistungsstaates

höchstens die Durchführungsverantwortung auf Private überträgt. Von besonderem Anreiz für staatliche Auftraggeber ist die Möglichkeit ein großes Vorhaben wie z. B. Infrastrukturbauten nicht selber planen zu müssen. Eine Vielzahl der außerordentlich komplexen Planungsaspekte wird dadurch an die Auftragnehmer delegiert und die umfangreichen rechtlichen Vertragskonstrukte führen dazu, Politik und Verwaltung Großvorhaben „direkt aus dem Regal“ kaufen zu können (Hodge und Greve 2007).

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung von PPPs existieren *zahlreiche Varianten*, die in Bezug auf den Leistungsumfang, die Struktur, die Finanzierung sowie den Leistungsgegenstand unterschieden werden können (Bolz 2005, S. 26 ff. und nachfolgendes Praxisfenster). Dabei werden PPPs in nahezu allen Bereichen öffentlicher Aufgabenerfüllung als organisatorische Gestaltungsalternativen in Betracht gezogen (Bolz 2005; Thom und Ritz 2003b). Es lassen sich vier Arten unterschiedlicher PPPs im weiteren Sinne unterscheiden (Hodge und Greve 2007):

1. *Institutionelle Kooperation* für gemeinsame Produktion und Risikoteilung (z. B. staatlich-privat betriebene Hafenbehörde)
2. *Langfristige Infrastrukturprojekte*, deren Verträge die zu realisierenden Leistungen rechtlich genau spezifizieren (z. B. Stadionbau mit Einkaufszentrum und Mantelnutzung)
3. *Loose Policy-Netzwerke* zwischen staatlichen Akteuren und nicht-staatlichen Akteuren
4. *Symbolische Partnerschaften* zwischen Staat und Privaten zur Stärkung der Zivilgesellschaft und einer Gemeinschaft

Dabei wird ebenfalls ersichtlich, dass auch die Abgrenzung zu Formen der Netzwerkorganisation nicht eindeutig ist (Abschn. 6.3.2.4).

Mit einem PPP sind sowohl für die öffentliche Hand als auch den privaten Partner Chancen und Risiken, die in Tab. 6.3 überblicksartig dargestellt werden, verbunden (Greiling 2002, S. 340 ff.).

Praxisfenster

Public Private Partnership in der Schweiz

1. Partnerschaften: Ein neuer Ansatz für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben war nie eine exklusive Aufgabe der öffentlichen Hand. Seit jeher hat der Staat Private in die Aufgabenerfüllung einbezogen, sei es durch Aufträge (z. B. Bau eines Schulhauses) oder durch Staatsbeiträge (z. B. soziale Institutionen). Was früher noch mittels Verfügung mit Einschluss von Bedingungen und Auflagen erledigt werden konnte, wurde in breiten Bereichen immer mehr durch vertragliche Vereinbarungen und in den letzten Jahren auch durch Leistungsaufträge abgelöst. In der modernen Welt, im Zeitalter von Netzwerken, elektronischem Datenverkehr, Wirkungs- und Wertschöpfungsorientierung reicht dies nicht mehr. In vielen Bereichen verlangt eine moderne Steuerung längerfristige, partnerschaftliche Zusammenarbeitformen. Die kostenbewusste Verwaltung optimiert zudem die Beschaffung

Tab. 6.3 Chancen und Risiken von PPPs

	Chancen	Risiken
<i>Staat</i>	Synergieeffekte Zugang zu privatem Know-how und privatem Risikokapital Steigerung der Effizienz Imagegewinn durch privatwirtschaftliches Denken Gewährleistung der Aufgabenerfüllung Entpolitisierung sowie rationalere Entscheidungsfindung Modernisierung, Flexibilisierung Zugang zu neuen Märkten	Ausnutzung durch privaten Partner aufgrund von asymmetrischen Informationen Ziel- und Managementkonflikte aufgrund von Interessensdivergenzen Ineffiziente PPP gehen zu Lasten der Bürger Konkursgefahr des privaten Partners Verlust von direkter demokratischer Kontrolle
<i>Privater Partner</i>	Synergieeffekte Gewinn bzw. Rentabilität Möglichkeit der Risikostreuung Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Verwaltung Marketing- bzw. Imageeffekte Partizipation am Fortschritt	Ausnutzung durch Staat aufgrund von asymmetrischen Informationen Ziel- und Managementkonflikte wegen Interessensdivergenzen Imageverlust bei gescheiterten PPPs

durch bewusste Risikoallokationen und eine Lebenszyklusorientierung. Dies sind die Kernideen von Public Private Partnerships, die in den letzten Jahren in der ganzen Welt zunehmend an Popularität gewonnen haben. Im benachbarten Ausland ist die Diskussion über PPP meist fortgeschritten. In zahlreichen Ländern sind Pilotprojekte lanciert, PPP-Taskforces etabliert und erste Projektevaluationen liegen vor. Sie zeigen, dass PPP-Projekte – in geeigneten Fällen – Einsparungen von bis zu 20 Prozent realisieren können.

2. PPP-Potenzial in der Schweiz vorhanden

Lange Jahre war PPP in der Schweiz kein richtiges Thema. Eine Gruppe von Vertretern aus Wirtschaft, Verwaltung und Politik hat unter der Projektleitung von PricewaterhouseCoopers deshalb die „PPP-Initiative Schweiz“ lanciert. Die im Juni 2005 publizierte PPP-Grundlagenstudie (Bolz 2005) beinhaltet Erfahrungen aus dem Ausland, den Nachweis von Nutzenpotenzialen, abgeleitete Konzepte und Prozesse für die Schweiz, eine vertiefte Darlegung von PPP sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus rechtlicher Sicht sowie Empfehlungen für die Lancierung von PPP bzw. für die Nutzung des Potenzials in der Schweiz. Die Studie weist für die Schweiz ein beachtliches PPP-Potenzial aus. Insbesondere aufgrund ihrer Tradition mit öffentlich-privaten Kooperationen ist die Schweiz für PPP gut geeignet.

Die Auseinandersetzung mit PPP in der Schweiz kann in dreifacher Hinsicht Nutzen stiften: Auf Basis neuerer PPP-Erkenntnisse kann das Wissen über Risiken von öffentlich-privaten Kooperationen vertieft werden. Grenzen einer Zusammenarbeit lassen sich somit besser erkennen. Durch PPP-Ideen, -Konzepte, -Methoden und -Arbeitshilfen können

bestehende öffentlich-private Kooperationen weiterentwickelt und optimiert werden. Zudem kann die Diskussion über PPP neue Kooperationen in Form von PPP ermöglichen und beschleunigen.

3. Einblick in die PPP-Praxis

Aus Schweizer Sicht dürften insbesondere die Erfahrungen aus Deutschland übertragbar sein. So wird oft auf das Projekt „Schulen in Monheim“ in Nordrhein-Westfalen hingewiesen. Auf Basis einer positiven Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsstudie wurden die Leistungen der Sanierung, Unterhaltung und Bewirtschaftung sämtlicher zu sanierender Schulgebäude und Turn- bzw. Sporthallen über eine Vertragslaufzeit von 25 Jahren an einen privaten Partner übergeben. Die Stadt behält Informations- und Mitwirkungsrechte sowie die Beteiligung an der Geschäftsführung der mit der privaten Unternehmung gemeinsam geführten Bewirtschaftungs-GmbH. Sie zahlt dem privaten Partner ein jährliches Entgelt, Sanktionsmechanismen sind vertraglich festgelegt. Gegenüber einer konventionellen Beschaffung ergeben sich aus diesem PPP-Modell für die öffentliche Hand Effizienzvorteile von rund 15 Prozent, die vor allem aus der wesentlichen Verkürzung der Planungs- und Bauphase sowie aus der Übertragung eigener Risiken auf den privaten Partner resultieren.

Verschiedene in der Schweiz initiierte Projekte, wie beispielsweise im Bereich Hochbau, weisen PPP-Merkmale auf. Beim Stadion Thun werden die Planungsrisiken zwischen öffentlicher Hand und privatem Partner aufgeteilt, beim Kultur- und Kongresszentrum Luzern erfolgte die Planungs- und Realisierungsphase in bemerkenswert enger Zusammenarbeit. Oft fehlt bei den bisherigen Zusammenarbeitsformen in der Schweiz jedoch der lebenszyklusorientierte Ansatz, d. h. die Integration von sämtlichen Projektphasen über Planung, Bau, Finanzierung bis zum Betrieb des Objektes. Im Bereich Standortförderung kann die „Greater Zurich Area“ (GZA) als Vorzeigeprojekt für ein PPP angesehen werden. Die GZA verkörpert eine langfristig angelegte Standortförderung im öffentlichen und im privaten Interesse in gemeinsamen Strukturen (Stiftung, GZA AG). PPP ist somit auch außerhalb des Bereichs Infrastruktur von großer Bedeutung.

4. Schlussbemerkung

Das Projekt „PPP-Initiative Schweiz“ zeigt, dass mit Engagement, Fachkompetenz, partnerschaftlicher Zusammenarbeit in einem Netzwerk und einem wachen Sinn für die Feinmechanik von Innovation heute in kurzer Zeit viel erreicht werden kann. Indessen: Ein Buch ist ein Buch; Wandel muss in den Köpfen stattfinden! Wir werden sehen, ob sich mit demselben Rezept in der Folgephase nun auch tatsächlich in der Praxis etwas bewegt. Wir sind optimistisch. Die Zeit ist reif.

Quelle: Bolz (2006)

6.3.2.4 Netzwerke

Angesichts des dynamischen Wandels in Gesellschaft und Wirtschaft stoßen klassische hierarchische Organisationsmodelle vermehrt an ihre Grenzen. Die Leistungs- und Arbeitsprozesse wurden durch zunehmende Spezialisierung stark unterteilt. Dies führte in Verbindung

mit großer Neigung zur Formalisierung zu hoch komplexen organisatorischen Regelsystemen. Die Folgen sind ein steigender *Koordinationsaufwand in der Hierarchie* und eine aufwändigere „Wartung“ und Aktualisierung des bestehenden organisatorischen Gefüges. Die hierarchische Organisation des Staates bedient sich bereits seit langer Zeit der Netzwerkorganisation, wenn man bedenkt, dass heute ein beträchtlicher Anteil des Steuergeldes in Aufgabenerfüllung investiert wird, die nicht direkt durch die staatliche Verwaltung erfolgt. Der Einbezug Dritter in die staatliche Aufgabenerfüllung wurde stark durch die Privatisierungsreformen des Thatcherismus und Reaganismus in den 1980er-Jahren und die darauffolgenden NPM-Ansätze vorangetrieben. Dabei haben sich aber auch die Grenzen der Vermarktlichung staatlicher Aufgaben in die Privatwirtschaft gezeigt. Insbesondere für die Bearbeitung sogenannter „*wicked problems*“ ist der Beizug unterschiedlichster Kompetenzen aus verschiedenen Fachgebieten notwendig. Solche Problemstellungen sind weder eindeutig definierbar noch vollständig lösbar. Sie zeichnen sich im Gegensatz zu klar definierten Aufgaben, Zielen und Lösungsstrategien dadurch aus, dass es weder richtige noch falsche, sondern nur gute oder schlechte Lösungen dafür gibt. Letztere enthalten immer eine normative Wertung und eine Problemlösung generiert wiederum Probleme für eine andere Anspruchsgruppe. Es kann kaum festgelegt werden, ob alle Lösungsalternativen bekannt sind und jede Problemstellung einzigartig ist (Rittel und Webber 1973). Ein Beispiel hierfür ist die Stadt- und Raumplanung: Wird ein Quartier durch Lärmberuhigung aufgewertet, stösst diese Massnahme nicht bei allen auf Akzeptanz. Unter Umständen geht die Quartieraufwertung auch auf eine Problemanalyse zurück, die nicht eindeutig feststellen kann, ob es die Bausubstanz, die Bevölkerungszusammensetzung oder die Wirtschaftsstruktur des Quartiers ist, welche dessen Attraktivität negativ beeinflussen. Einzelne Personen oder Organisationen sind kaum in der Lage solche Probleme anzugehen, weshalb Netzwerke hierfür eine geeignete Organisationsform zur Problembearbeitung darstellen. Sie helfen zwar nicht, die einzig richtigen Problemlösungen zu finden, die bei allen auf Anklang stoßen, doch sie können Interessen zusammenbringen und zwischen Interessen vermitteln, um auch interessenausgleichend zu wirken und schwächere Positionen zu unterstützen. Die flexiblen Strukturen von Netzwerken, die Externe einbinden, möglichst viele Informationen zusammenbringen und nicht primär bürokratischer Kontrolle unterliegen, helfen öffentlichen Verwaltungen, Aufgaben durch Wissen und Kompetenzen anzugehen, die in der eigenen Institution nicht vorhanden sind (Isett et al. 2011). Insofern stellen Netzwerke eine Alternative dar, wenn Bürokratien und Märkte bei der staatlichen Aufgabenerfüllung versagen (O’Toole 1997) und sind eine zentrale Organisationsform der Aufgabenerfüllung im Gewährleistungsstaat (Milward und Provan 2003).

- „Not too long ago, I sat in on a meeting of local leaders as they wrestled with an education initiative that they were trying to implement in the community. Although the group’s goal sounded simple enough – introducing literacy programming into existing school and community projects – the conversation soon became complicated. There is a clear link between improving literacy and improving educational outcomes, but what else poses a problem to educational

achievement? The conversation soon turned to a discussion of racial disparities in the community, the failure of schools and nonprofits to recognize and address trauma in student populations, impending budget cuts, and the challenges of sharing data across schools and social service providers. 'This is a wicked problem,' acknowledged one of the leaders in the room, to the agreement of others." (Cooper 2018)

Netzwerke existieren jedoch nicht nur in Form von professioneller Kooperation zwischen staatlichen und/oder privaten Organisationen. Quilling et al. (2013) unterscheiden zwischen sogenannten natürlichen und künstlichen Netzwerken. Während *natürliche* (primäre und sekundäre) Netzwerke auf soziale Ressourcen zurückgreifen, sind professionelle Ressourcen die Grundlage von *künstlichen* (tertiären) Netzwerken. Folgende Typen natürlicher und künstlicher Netzwerke lassen sich unterscheiden:

1. *Primäre Netzwerke*

- Nicht organisierte Netzwerke: Affektive Primärbindung, z. B. in Familie und Freundeskreis

2. *Sekundäre Netzwerke*

- Gering organisierte Netzwerke: Kleine, informelle Netzwerke privater Akteure, z. B. Nachbarschaftsnetze, Interessengruppen
- Stark organisierte Netzwerke: Große, formelle Netzwerke privater Akteure, z. B. Vereine

3. *Tertiäre Netzwerke*

- Gemeinnützige Netzwerke, Dritter Sektor: Ressort- und raumbezogene Kooperation, z. B. institutionelle Beziehungen in thematischen Handlungsfeldern wie Altenpflege, Ausländerintegration usw.
- Marktliche Netzwerke: Marktbezogene Kooperation, z. B. Produktionsnetzwerke, Händlerverbände

Auch wenn im Folgenden primär auf künstliche Netzwerke eingegangen wird, so sind natürliche Netzwerke ebenfalls von großem Interesse für die öffentliche Aufgabenerfüllung. Insbesondere aus einer Gewährleistungsstaatssicht sind sekundäre Netzwerke zentrale Akteursverbände, die wichtige Leistungen in Nachbarschaft, Wohnquartieren, Sportgemeinschaften usw. erbringen. Die öffentliche Verwaltung interagiert selbstverständlich nicht nur innerhalb der Kategorie der gemeinnützigen Netzwerke, sondern sehr oft als Akteur oder Verbindungsglied zwischen den unterschiedlichen Netzwerktypen, sei es z. B. im Leistungsverband mit privaten Unternehmungen eines Public Private Partnership oder in der lokalen Quartierarbeit mit Nachbarschaftsgruppen.

- „Governance networks can be roughly defined as ‚more or less stable patterns of social relations between mutual dependent actors, which form around policy program and/or cluster of means and which are formed, maintained and changed through series of games“. (Koppenjan und Klijn 2004, S. 69–70)

Die Netzwerkorganisation als neueres Organisationskonzept trägt zur *Lösung der angesprochenen Komplexitätsprobleme* bei (Staeble 1999, S. 744 ff.). In Zusammenhang mit der Flexibilisierung von Organisationsstrukturen und aufbauend auf den Gedanken des Kontraktmanagements werden Netzwerke zu einer viel versprechenden Zusammenarbeitsform für staatliche Institutionen. Sie können sowohl innerhalb einer Organisation als auch institutionenübergreifend zum Tragen kommen. Die charakteristischen Merkmale eines Netzwerks sind die Verfolgung eines gemeinsamen Ziels durch die Netzwerkpartner, die freie Wahl der Netzwerkpartner, die Selbst- bzw. Spontankoordination sowie die intensive und informelle Kommunikation zwischen den Partnern.

- Netzwerke versuchen die unterschiedlichen Stärken der Kooperationspartner zur gemeinsamen Zielerreichung oder Problemlösung zu verbinden.

Die Bindung zwischen den Partnern basiert weder auf dem gegenseitigen Austausch von Geld und Leistung (wie bei normalen Marktpartnern) noch auf einem definierten Arbeitsverhältnis (wie bei hierarchischen Arbeitsformen). Angestrebt wird vielmehr eine *offene Zusammenarbeit*, die aufgrund des besonderen Abhängigkeitsverhältnisses (zwischen Markt und Hierarchie) eine langfristige und innovative Kooperationsform ist. Die Zusammenarbeit ist dabei primär kapazitäts- und vertrauensbasiert. Netzwerkpartner verhandeln ihre gegenseitigen Beiträge freiwillig aus. Jedoch kann aufgrund von spezifischen Konstellationen zwischen verschiedenen Akteursgruppen innerhalb des Netzwerks auch Handlungsdruck aufgebaut werden. Somit sind mit Netzwerken sowohl Chancen als auch Risiken verbunden, die im jeweiligen Kontext einen positiven oder negativen Einfluss auf die Leistungsfähigkeit des Netzwerks entfalten können (vgl. Tab. 6.4).

Netzwerke als Organisationsalternative zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben können verschiedenartig ausgestaltet sein. Vorab kennzeichnet sie die Vielfalt beteiligter Akteure am Leistungserstellungsprozess, die alle nur über begrenzte Macht und Kapazitäten verfügen, um die angestrebten Wirkungen zu erzielen. Netzwerke funktionieren folglich je nach Macht- und Kapazitätsverteilung zwischen den Akteuren unterschiedlich gut bzw. die Kooperationsbereitschaft zwischen den Akteuren wird dadurch positiv oder negativ beeinflusst (Löffler 2009).

Tab. 6.4 Chancen und Risiken von Netzwerken

Gemeinsame Ressourcennutzung	Autonomieverlust
Zugang zu neuen/anderen Märkten	Verhaltensunsicherheit der Akteure
Risikoverteilung	Unklare Verantwortlichkeiten
Reputationsgewinn	Reputationsverlust
Steigerung der Flexibilität	Erschwerte strategische Steuerung
Skaleneffekte	Bindung von Unternehmensressourcen
Interorganisationales Lernen / Wissen	Verlust organisationaler Identität
Senkung des Kapitalbedarfs	Hoher Koordinationsaufwand
Entwicklung von gemeinsamen Kernkompetenzen	Verlust der Kernkompetenzen

Quelle: Künzler (2016) und dort zit. Lit

In Anlehnung an Rhodes (1997) werden fünf Arten von Netzwerken in Abhängigkeit von der Anzahl beteiligter Akteure und deren Beziehungsstärke untereinander unterschieden:

- *Policy Netzwerk*: basiert stark auf Abhängigkeiten zwischen Politik, Verwaltung und Interessengruppen, ist entsprechend stabil, steht nur ausgewählten, oft stark politisch vernetzten Akteuren offen, verfügt über Abhängigkeiten und Wirkungen entlang der Hierarchie, jedoch weniger informationsbildend in die Breite, Netzwerkgrenzen und dominante Akteure sind offensichtlicher; z. B. Umweltforum, (Wirtschafts)Forum Zürich, Gütesiegel-Vereinungen, ISO-Organisation
- *Expertennetzwerk*: basiert auf professionsorientierten Beziehungen, ist sehr stabil, steht nur ausgewählten, zumeist kaum politisch vernetzten Akteuren offen, verfügt über Abhängigkeiten und Wirkungen entlang der Hierarchie, jedoch weniger informationsbildend in die Breite, dient den Interessen der Experten-, Berufsgruppe; z. B. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) Netzwerk, Expertennetzwerk Elektrotechnik
- *Zwischenstaatliches Netzwerk*: Begrenzte Mitgliedschaftsmöglichkeiten, zumeist unter Beteiligung politischer Akteure, beschränkte Abhängigkeiten und Wirkungen entlang der Hierarchie, jedoch stark informationsbildend in die Breite; z. B. Interkantonale Konferenzen, Schweizerische Konferenz der Personalleiter/innen öffentlicher Verwaltungen, Länderkonferenz MedienBildung (LKM)
- *Produzentennetzwerk*: Mitgliedschaften wechseln laufend, selten mit politisch orientierten Beziehungen, beschränkte Abhängigkeiten und Wirkungen entlang der Hierarchie, dient den Produzenteninteressen
- *Issue Netzwerk*: Zeitlich bedingte, offene, themenbezogene Netzwerke mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren inklusive politischen Repräsentanten und Experten, konsensorientiert, beschränkte Abhängigkeiten und Wirkungen entlang der Hierarchie; z. B. freiwillige Interessengruppen

Eine andere Typisierung der Netzwerkorganisation unterscheidet drei alternative Typen, welche sich insbesondere hinsichtlich ihrer Steuerbarkeit und organisatorischen Flexibilität unterscheiden (Vier 1996, S. 95 ff.). Das *interne Netzwerk* unterscheidet sich vom hierarchischen Ansatz vor allem durch die durchgängige Marktorientierung innerhalb einer Institution und gilt als gut steuerbar. Zwischen den internen Netzwerkpartnern werden alle ausgetauschten Leistungen verrechnet, wenn möglich zu Marktpreisen. Jedes Netzwerkmitglied ist alleiniger Spezialist im Verbund, wodurch Doppelspurigkeiten vermieden werden können. Diese Organisationsform kann für Bereiche der Zentralverwaltung unter der Voraussetzung eines ausgebauten Rechnungswesens angewendet werden, ist jedoch oft mit unverhältnismäßig großem Aufwand verbunden, der letztlich kaum die beabsichtigten Wirkungen des Verwaltungshandeln respektive Kosteneinsparungswirkungen gegenüber der Gesellschaft im erwünschten Maße zu steigern vermag. Das *stabile Netzwerk* besteht aus einer teilweisen Funktions- oder Bereichsausgliederung aus der staatlichen Institution. Die Zusammenarbeit mit externen Leistungserbringern oder Lieferanten ist

sehr eng und langfristig ausgerichtet, damit die organisatorische Steuerbarkeit immer noch recht hoch bleibt. Die Flexibilität wird durch die ausgelagerten Elemente, welche im Falle einer Neuausrichtung oder eines Politikwechsels ohne große interne Reorganisation verändert werden können, erreicht. Das *dynamische Netzwerk* spezialisiert das Verwaltungsmanagement auf einen Teil der Leistungskette. In der Verwaltung findet nur noch die Politikvorbereitung als intern erbrachte Leistung statt. Im Gegensatz zur weit verbreiteten Verantwortung der Verwaltung für den Aufgabenvollzug stehen im dynamischen Netzwerk die leistungserbringenden Netzwerkpartner nicht unter einer öffentlichen Managementverantwortung sondern sind externalisiert. Das staatliche Management übernimmt die Koordination zwischen den Partnern, die mittels mehrjähriger Kontrakte gesteuert werden, und kann in gewissen Bereichen im Extremfall nur noch diese Rolle wahrnehmen.

Das *Netzwerkmanagement* setzt sich mit den Möglichkeiten auseinander, wie Netzwerke gesteuert werden können, wenn die traditionelle hierarchische top-down Steuerung nicht mehr zur Verfügung steht. Die implizite Annahme lautet, dass zufriedenstellende Ergebnisse von Netzwerkaktivitäten kaum möglich sind ohne Netzwerkmanagement (Agranoff und McGuire 2001; Meier und O'Toole 2001). Hinzu kommt, dass Organisationen, die in Netzwerke eingebunden sind, immer noch zu einem Großteil hierarchisch führen und nur einen geringen Zeitanteil für kollaborative Aktivitäten aufwenden. Der Organisationsführung kommt die wichtige Verantwortung zu, den Mitarbeitenden, Spezialisten und „boundary spanners“, die in Netzwerke involviert sind, die nötigen Rahmenbedingen zu setzen, damit diese erfolgreich handeln können. Auch Netzwerke kennen eine Organisation, Abläufe und Regeln. Insofern funktionieren Netzwerke anders als Hierarchien, aber nicht komplett anders und ähneln teilweise Nonprofit Organisationen (Agranoff 2006).

Zwei wesentliche Netzwerkmanagement-Strategien zur Beeinflussung von Netzwerken lassen sich identifizieren (Kickert und Koopenjan 1997):

- *Prozessstrategien*: Direkte Steuerung der Interaktionen innerhalb des Netzwerkes bzw. zwischen den Netzwerkpartnern unter gegebenen Strukturparametern (Regeln, Positionen, Ressourcenverteilung) des Netzwerkes
- *Designstrategien*: Einflussnahme auf das institutionelle Setting (Positionen, Regeln wie Zulassungs-, Mitwirkungsbedingungen), um die Voraussetzungen für kooperatives Handeln zu verbessern

Diese Strategien werden als erfolgversprechend in Bezug auf die Netzwerkergebnisse angesehen (Klijn et al. 2010). Im Zentrum der Prozessstrategien steht die Fähigkeit, die jeweils zentralen Akteure des Netzwerks zu erkennen und diese dann zu vernetzen. Hinzu kommen Aspekte wie die Qualifikation der Netzwerkpartner oder ausgewählte Fähigkeiten von Netzwerkmanagern wie z. B. die Vernetzung und Beziehungsschaffung zwischen Netzwerkmitgliedern oder von der eigenen Organisation in externe Netzwerke hinein („boundary spanning“) (Agranoff 2006; Mandell 1990; McGuire 2002).

Bogenstahl (2012) veranschaulicht den Erfolg eines Netzwerks anhand eines Grundmodells, welches die Bedeutung des Zusammenspiels von *Netzwerkmanagement* und

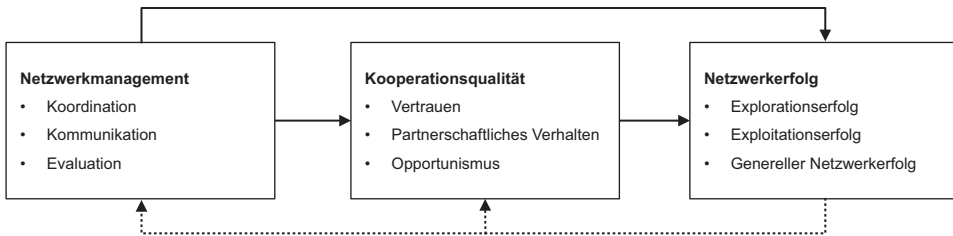


Abb. 6.3 Netzwerkmanagement und Netzwerkerfolg (Bogenstahl 2012; Künzler 2016)

Kooperationsqualität aufzeigt (Abb. 6.3). Dabei sind Koordinations-, Kommunikations- und Evaluationsaufgaben Teile des Managements von Netzwerken, die mit unterschiedlichen Prozess- und Designstrategien zusammenhängen können. Das Netzwerkmanagement wirkt sich auf die Kooperationsqualität aus. Eine hohe Kooperationsqualität entsteht durch Vertrauen, partnerschaftliches Verhalten und ein geringes Ausmaß an Opportunismus, wodurch sich kontroll- und Abstimmungsaufwand reduzieren. Solche Kooperationsqualität charakterisiert ein hohes Maß an Selbstregulierung im Netzwerk aufgrund übereinstimmender Ziele der Akteure. Der daraus entstehende *Erfolg* eines Netzwerks kann erstens einen Mehrwert von zusätzlichem externem Wissen für die eigene Organisation bedeuten, was deren Innovations- und Leistungsfähigkeit erhöht und strategische Vorteile generiert (Explorationserfolg). Zweitens können in der Tendenz kurzfristige Erfolge durch die Nutzung von Skalen und Verbundeffekten realisiert werden, indem beispielsweise eine effizientere Leistungsebringung aufgrund höherem Leistungsausstoß erfolgt (Exploitationserfolg). Schließlich resultiert genereller Netzwerkerfolg wie z. B. die allgemeine Zufriedenheit der Akteure mit der Kooperation oder die Stabilität der Kooperation.

Insgesamt zeigt die Netzwerkorganisation Möglichkeiten der flexiblen, aber längerfristigen Zusammenarbeit von Partnern unterschiedlicher Größe und differenzierter staatlicher Einbindung auf. In dieser Hinsicht besteht für den Gewährleistungsstaat eine zentrale Herausforderung darin, im Gegensatz zum traditionellen Hierarchieverständnis die Gleichwertigkeit der Partner, aber auch deren Anpassungsfähigkeit und Flexibilität in Bezug auf unterschiedliche Zusammenarbeitsformen zu sichern.

In diesem Zusammenhang lassen sich bei der Steuerung von interorganisationalen Netzwerken mehrere *Steuerungsmodi* unterscheiden. Interorganisationale Netzwerke stellen eine Gruppe von drei oder mehr Organisationen dar, die zum Zweck der Erreichung eines gemeinsamen Ziels miteinander verbunden sind (Provan et al. 2007). Die drei Steuerungsmodi interorganisationaler Netzwerke sind (Provan und Kenis 2008):

- *Shared Governance*: geteilte Steuerungsverantwortung zwischen den Netzwerkteilnehmern
- *Lead-Organization Governance*: eine einzelne Organisation übernimmt die Führung des Netzwerks
- *Network Administrative Governance*: Steuerung des Netzwerkes mittels einer gemeinsamen Verwaltungsorganisation

Während sich eine geteilte Steuerung durch das Fehlen einer zentralisierten Struktur und durch ein kollaboratives Verhalten der Netzwerketeiligten kennzeichnet, ist für den Steuerungsmodus durch eine einzelne Organisation im Netzwerk deren stark koordinierende Rolle typisch. Der dritte Steuerungsmodus ist durch Anwesenheit einer neutralen Verwaltungsinstitution charakterisiert, die eine Vermittlerrolle zwischen den Netzwerkteilnehmern einnimmt. In Abhängigkeit von der Anzahl der Netzwerketeiligten und deren Vertrauensverhältnisse untereinander sowie der gegenseitigen Übereinstimmung über das gemeinsame Ziel und den Bedarf an Kompetenzentwicklung auf Ebene des Gesamtnetzwerks, kann der eine oder andere Steuerungsmodus gewählt werden. Eine wichtige Bedingung für das effektive und einwandfreie Funktionieren eines interorganisationalen Netzwerks ist seine *Robustheit und Zuverlässigkeit*. Sie kennzeichnet die Fähigkeit des Netzwerks, künftige Entwicklungen im Laufe der Netzwerkarbeiten zu antizipieren und auch zu kontrollieren, um in Krisensituationen oder bei großer Beanspruchung der Netzwerkstruktur leistungsfähig und effektiv zu bleiben (La Porte 2006).

Berthod et al. (2017) haben am Beispiel des Notfallmanagements der Stadt Düsseldorf untersucht wie interorganisationale Netzwerke im öffentlichen Sektor diese Zuverlässigkeit und Robustheit erreichen. Das Netzwerk, das die Notfallmanagementaufgaben der Stadt Düsseldorf erfüllt, besteht aus mehr als 80 Organisationen, die sich in drei Subnetzwerke aufteilen lassen: Behandlung von Routineereignissen (formelle Führung durch die Feuerwehr Düsseldorf oder die Stadtpolizei), Behandlung von außergewöhnlichen Ereignissen (formelle Führung durch den Bürgermeister oder die Feuerwehr Düsseldorf) und Planung von Massenveranstaltungen (formelle Führung durch die Düsseldorf Marketing GmbH). Die Studie kommt anhand von Interview- und Beobachtungsdaten über die Dauer von zwei Jahren zum Schluss, dass die Robustheit eines interorganisationalen Netzwerks nicht mit Hilfe eines einzigen Steuerungsmodus, sondern durch Anwendung mehrerer Steuerungsmodi erreicht werden kann, die eher unterstützender und durchsetzungsstarker Natur sein können. Die Forscher unterscheiden dabei zwei Vorgehensweisen: „*layering*“ und „*switching*“. Ersteres kennzeichnet einen Prozess, bei dem Netzwerkteilnehmer gleichzeitig diverse Eigenschaften der drei Steuerungsmodi kombiniert anwenden. Diese Vorgehensweise ist am besten für stabile Zeitphasen der Netzwerkarbeit geeignet. Weitgehende Autonomie bei eigener Aufgabenerfüllung und eine lose Mitgliedschaft sowie demokratische Entscheidungsfindung ist bei routinemäßigen Arbeitsprozessen durchaus vorteilhaft. Hingegen erfordern außergewöhnliche Ereignisse eine rasche Reaktion seitens des Netzwerkes. Das rasche Umschalten (*switching*) auf einen zentralisierteren Steuerungsmodus ermöglicht beispielsweise der Feuerwehr Düsseldorf eine bessere Situationskontrolle und Koordination der einzelnen Netzwerkmitglieder. Dadurch wird deutlich, dass Netzwerke vielfach nicht nur über eine überdauernde Form des Netzwerkmanagements verfügen, sondern insbesondere die Steuerung von Netzwerken im Hoch-Zuverlässigkeits- und Sicherheitsbereich eine *dynamische Angelegenheit* darstellt.

6.4 Rahmenstruktur an der Schnittstelle von Politik und Betrieb

Öffentliche Verwaltungen sind außerordentlich heterogene und komplexe Organisationen. Ihr Leistungsspektrum umfasst eine Breite wie dasjenige kaum einer anderen Organisation. Abgesehen von der Breite der verschiedenen Politikfelder, die es zu bearbeiten gibt, ist aber auch die vertikale Differenzierung ausgeprägt. Vollziehenden Organisationseinheiten steht eine großer Überbau an politikvorbereitenden Stäben und den Vollzug beaufsichtigenden Organisationseinheiten wie z. B. Inspektorate gegenüber. Die Strukturierung dieser Verwaltungsgebilde ist üblicherweise stark in den rechtlichen Grundlagen eines Staatswesens verankert und deren Veränderung bedarf großer Reform-Anstrengungen. So wird beispielsweise seit Jahrzehnten über die Entlastung der schweizerischen Bundesregierung diskutiert. Großflächige Staatsleitungsreformen blieben jedoch jeweils chancenlos und so wird die auf die Gründung des Bundesstaats vor 170 Jahren zurückgehende Organisationsstruktur in kleinen Schritten, z. B. durch zusätzliche, nicht der Regierung angehörige Staatssekretäre oder Neuzuteilungen der Organisationseinheiten zu den Departementen bzw. Ministerien, verändert. Aus Organisationssicht geht es hierbei um eine optimale Gestaltung der *Rahmenstruktur* der Exekutive.

6.4.1 Rahmenstruktur des Konzerns Verwaltung

Eine Organisationsform, die es ermöglicht, unterschiedliche Stufen der Leistungstiefe festzulegen, ist die Konzernorganisation. Sie gilt als eine Weiterentwicklung der divisionalen Organisationsform, indem ähnliche Objekte als primäres Gliederungsmerkmal gewählt werden. Solche Objekte sind im politisch-administrativen System normalerweise die Politikfelder bzw. Aufgabenbereiche wie Bildung, Gesundheit, Finanzen, Soziales usw. einer öffentlichen Verwaltung. In der Literatur zum Public Management wird als geeignete Variante der Konzernorganisation zur Steuerung von objektartig separierten Institutionen die Holding-Organisation vorgeschlagen (Grünenfelder 1997, S. 71 ff.; Hunziker 1999, S. 40). Die Holding als eine Variante der Konzernorganisation unterscheidet sich von anderen Varianten durch die rechtliche Ausgliederung der Tochtergesellschaften und unterstützt die im Public Management angestrebte Trennung von Politik und Betrieb (Krüger 2005, S. 207 ff.; Wenger 1999, S. 119 ff.). Innerhalb der Holding-Organisation haben sich – vereinfacht dargestellt – die zwei dominanten Formen der Finanz- und der Management-Holding herausgebildet, welche sich in ihrer Wirkungsweise grundsätzlich unterscheiden (Bea und Göbel 2006, S. 388 ff.; Grünenfelder 1997, S. 1997 ff.).

In der Finanz-Holding überlässt die Holding-Leitung die gesamte Steuerung, insbesondere auch die strategische Führung, den Tochtergesellschaften. Die einzige Aufgabe der Holding-Gesellschaft besteht im Halten („to hold“) von Anteilen an den Tochtergesellschaften und in der Optimierung dieser Finanzbeteiligungen. Die Management-Holding auf der anderen Seite übernimmt die strategische Gesamtverantwortung über alle Organi-

sationseinheiten hinweg. Neben der strategischen Führung ist sie auch für die Gesamtorganisation der Holding, für die Ressourcenzuteilung und für die Führungskräfteentwicklung zuständig. Die Ziele einer *Management-Holding* sind (Bühner 1992, S. 34 ff.):

- Trennung von Strategie und Operation
- Bildung von sinnvoll abgegrenzten, ergebnisverantwortlichen Teileinheiten (in der Privatwirtschaft: Profit Center)
- Erfolgsorientierte Führung der gesamten Holding

Das primäre Ziel des Haltens von Finanzbeteiligungen und deren Optimierung ist nicht vereinbar mit der gesamthaften Führung eines Staatswesens, da es öffentlichen Güter geradezu inhärent ist, dass sich deren Erbringung aus einer rein finanziellen Perspektive nicht lohnt. Daher eignet sich das Grundmodell der Management-Holding für die Gestaltung der Rahmenstruktur klar besser und wird im Folgenden erläutert.

Die Holding-Organisation umfasst im öffentlichen Sektor sowohl die Regierung als auch die Verwaltungsstellen. Das Parlament wird hingegen nicht in die Holding-Organisation einbezogen. Zum einen würde dadurch das Prinzip der Gewaltenteilung beträchtlich in Frage gestellt, zum anderen vertritt das Parlament als Leistungsfinanzierer primär die Bürger und die Leistungsempfänger der Verwaltung. Durch den Leistungsfinanzierer werden die Ziele für das Regierungshandeln in Gesetzen und anderen Normen festgelegt. Diese kommen durch Volksentscheid oder parlamentarische Entscheide zustande. Aus organisatorischer Perspektive ändert sich folglich auf der Ebene der Leistungsfinanzierer nichts.

Die *Einbindung der Regierung* in administrative Führungsfunktionen wie bei der Management-Holding sieht je nach politischer Abhängigkeit der Regierung unterschiedlich aus. Im schweizerischen Konkordanzsystem auf Bundesebene kann die Regierung (mit Vertretern aus allen großen Parteien) die Rolle des Leistungskäufers einnehmen, da das Regierungskollegium (mit einzeln von beiden Parlamentskammern gewählten Mitgliedern) nicht von wechselnden Parlamentsmehrheiten in einzelnen Sachfragen in seiner personellen Zusammensetzung abhängig ist. Im deutschen Konkurrenzsystem (Regierung und Opposition) ist diese Bindung zwischen dem Regierungskabinett und der Parlamentsmehrheit wesentlich stärker. Dadurch wird die Rolle des Leistungskäufers nicht von der Gruppe der Regierungsmitglieder (Bundeskabinett), sondern von den stärker fachorientierten Ministerien wahrgenommen.

Die im Verwaltungsalltag nicht realisierbare Trennung von Strategie und Operation wird im Rahmen der Konzernorganisation im Public Management zweckmäßiger als *Trennung von Politik und Betrieb* bezeichnet, da sich politisches Handeln nicht an betriebswirtschaftlichen Konzeptionen orientiert. Die Trennung von Politik ist grundlegendes Prinzip der gewaltenteiligen Strukturen zwischen Legislative und Exekutive. Doch innerhalb der Exekutive ist diese Trennung nicht klar festlegbar. In der Politik, d. h. für die gewählten Repräsentanten in Parlament und Regierung, werden jene Geschäfte strategisch relevant, denen eine *hohe politische Bedeutung* zukommt – das können je nach Situation „operative“ Geschäftsfälle sein. Insbesondere vor Wahlen kann jedes Geschäft eine politische Bedeutung erlangen, weil damit

Wählerstimmen gewonnen werden können. Oder wenn das Potenzial besteht, dass eine Gelegenheit Medieninteresse wecken könnte, steigt das Interesse für die Politik unabhängig der „Flughöhe“ des Geschäfts. Dasselbe existiert auch im privatwirtschaftlichen Betrieb, wenn heikle, medienrelevante Themen für die Geschäftspolitik vordringlich werden und die oberste Führungsebene sich damit zu beschäftigen beginnt. Die Unterteilung in Politik und Betrieb entspricht vielmehr der Unterscheidung zwischen politischer und betrieblicher Rationalität im Gegensatz zur Zuordnung strategischer und operativer Verantwortlichkeiten des betriebswirtschaftlichen Denkens. Diese Unterscheidung soll einerseits eine ziel- und wirkungsorientierte Führung der staatlichen Institutionen durch die politisch handelnden Akteure sowie andererseits eine effektive und effiziente Leistungserbringung durch verwaltungsinterne und -externe Stellen, die maßgeblich am Politikvollzug beteiligt sind, begünstigen. Der Holding-Leitung kommt aber selbstverständlich auch eine strategische Führungsverantwortung zu, indem politische Entscheide in strategische Programme und Stoßrichtungen formuliert werden müssen, denen entsprechende Maßnahmen folgen. Doch ein maßgeblicher Teil der Führungsverantwortung in einer Großverwaltung enthält auch die Festlegung von administrativen Steuerungsprinzipien, z. B. im Rahmen des Personal- oder Finanzmanagements, die nicht primär politischer Natur sind. Die Exekutivspitze delegiert diese Verantwortung vielfach an Departementsstäbe und Amtsleitungen. Ebenso übt sie bzw. die damit beauftragten Stabseinheiten die zur Gesamtsteuerung zentralen Leitungs-, Kontroll- und Dienstleistungsaufgaben aus. Im nachstehenden Blickpunkt sind diese Aufgaben der Holding-Leitung einzeln aufgelistet (Wenger 1999, S. 131).

Im Gegensatz zu den in der Privatwirtschaft an Gewinngrößen gemessenen, fast vollständig eigenverantwortlichen Profit-Centern sind die staatlichen Konzerneinheiten als *Service- und Verantwortungs-Center* auszugestalten. Die zuvor beschriebene Autonomie der Betriebseinheiten ist unerlässlich zur Führung der Konzerneinheiten als echte Verantwortungs-Center. Das kennzeichnende Merkmal dieser Einheiten ist, dass die Erfolgsverantwortung bei der Leitung der Verantwortungs- und Service-Center liegt. Sie werden an den im Leistungskontrakt vereinbarten Outputs gemessen. Die Erreichung der Outcomes, welche eine primäre Aufgabe der Politik darstellt, kann nicht auf die Leitung des Verantwortungs-Centers abgewälzt werden, da diese den vielfältigen Einflüssen von anderen Leistungserbringern und Umsystemfaktoren unterliegen.

Im Blickpunkt: Aufgaben der Leitung einer Regierungs-Holding

Grundlegende Führungsaufgaben:

- Festlegung und Koordination der übergeordneten Verwaltungspolitik, -ziele und -strategien durch die Regierung vor dem Hintergrund der politischen Ziele und Gesetzgebung
- Festlegung und Koordination der Aufgabenbereichsziele durch die Minister zur Bewältigung wesentlicher Zukunftsaufgaben

- Delegation der Ergebnisverantwortung durch Leistungsvereinbarungen an die leistungserbringenden Einheiten
- Bündelung und Zuteilung von Ressourcen durch die Bestimmung der Outputs im Rahmen der jährlichen Budgetrunde
- Festlegung von verbindlichen Grundsätzen für die Personalpolitik sowie Konzeption zentraler Betreuungs- und Entwicklungsprogramme
- Auswahl, Entwicklung, Erhaltung und Abberufung von obersten Führungskräften der Verwaltung
- Koordination des Konzerns durch Festlegung bzw. Entwicklung der Konzern- und Managementstruktur
- Damit einhergehende Dezentralisations- oder Zentralisationsentscheide

Spezifische Überwachungsaufgaben:

- Konsolidierung, Genehmigung und Überwachung der Budgets aller Verwaltungseinheiten
- Konzernweite Überwachung der Leistungsergebnisse durch das strategische Controlling, das Berichtswesen und die Revisionsstellen

Dienstleistungsaufgaben:

- Beratungsangebote durch zentrale Spezialisten (z. B. in den Bereichen Personal, Finanzen und Recht)
- Konzeption und Betrieb zentraler Informatikplattformen und Sicherstellung der Öffentlichkeitsarbeit

6.4.2 Public Corporate Governance zur Steuerung ausgelagerter Einheiten

Der Wandel hin zum Gewährleistungsstaatsmodell führt vermehrt zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch ausgelagerte Verwaltungsträger bzw. Einheiten, die nicht der klassischen Kernverwaltung angehören. Die Steuerung des Verwaltungskonzerns umfasst alle solchen Organisationseinheiten, bei denen der Staat eine Eigentümerfunktion ausübt. Da die Bedeutung ausgelagerter Einheiten für die Aufgabenerfüllung zugenommen hat und diese zum Teil eine beachtliche Größe aufweisen – man denke z. B. an staatliche Post-, Bahn-, Telekomdienste – hat sich in Anlehnung an die privatwirtschaftlich ausgerichtete Corporate Governance Literatur das Konzept der *Public Corporate Governance* herausgebildet. Vor dem Hintergrund der Prinzipal-Agenten-Theorie entsteht durch die Auslagerung öffentlicher Aufgaben eine mehrstufige und komplexere Prinzipal-Agenten-Kette mit größeren Informationsasymmetrien und zusätzlichen Ziel- und Interessenskonflikten

zwischen mehreren Prinzipalen (z. B. Bürger, Legislative, Exekutive) und Agenten (z. B. Exekutive, ausgelagerte Organisation), wodurch opportunistisches Handeln des Agenten entstehen kann (Budäus und Hilgers 2009). Die Public Corporate Governance bezweckt dabei die Etablierung institutioneller Regeln, um die Ziel- und Interessenskonflikte zwischen Prinzipal und Agent reduzieren zu können. Sie dient der kohärenten Ausrichtung der staatlichen Eigentümerpolitik sowie des Managements von Beteiligungen an Organisationen des öffentlichen wie privaten Rechts, die teilweise oder ganz im staatlichen Eigentum sind. Dadurch soll allfälligen Steuerungs- und Kontrolldefiziten vorgebeugt werden. Im Kern geht es darum, dass

- für Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung Transparenz über die Unternehmenstätigkeit von Beteiligungen herrscht,
- frühzeitig Risikopotenziale erkannt werden und
- die Ziele der Unternehmensbeteiligungen auf die Ziele der öffentlichen Hand abgestimmt werden (Papenfuß und Schaefer 2017).

Lienhard (2009, S. 48) definiert das Konzept folgendermaßen: „Unter Public Corporate Governance zu verstehen sind sämtliche Grundsätze bezüglich Organisation und Steuerung von und in ausgelagerten Verwaltungsträgern zwecks wirksamer und effizienter Leistungserbringung im demokratischen Rechtsstaat.“ Public Corporate Governance stellt einerseits den rechtlichen wie faktischen Ordnungsrahmen von ausgelagerten Einheiten, andererseits auch die praktizierte Geschäftsführung solcher Einheiten dar (Papenfuß und Schaefer 2017). Ersteres erfolgt vielfach durch entsprechende Leitsätze, welche in Richtlinien von der Regierung verabschiedet werden (vgl. unten stehendes Praxisfenster). Diese sind rechtlich nicht bindend, erfordern jedoch Erklärungen, wenn davon abgewichen wird („comply or explain“). Auf internationaler Ebene hat sich vor allem die OECD solchen Grundsätzen und Prinzipien angenommen, die vor dem jeweiligen nationalen Corporate Governance Kontext, der nationalen Gesetzgebung und der Unternehmenskapazitäten auszugestalten sind. Die OECD formuliert sieben Leitsätze und daraus folgenden Anforderungen als besonders relevant für die Steuerung staatseigener Unternehmen ([OECD] 2016):

1. Der Staat übt seine Eigentumsrechte an staatseigenen Unternehmen im Interesse der Öffentlichkeit aus und legt diese in *Eigentümerpolitik* fest.
 - Regelmäßige Prüfung und Offenlegung der Ziele staatlicher Beteiligungen
 - Ausarbeitung einer Eigentümerpolitik zur Regelung der Beweggründe, Leitungs- und Überwachungsrollen und Umsetzungsverantwortlichkeiten für beteiligte staatliche Akteure
 - Ablegen politischer Rechenschaft über Eigentümerpolitik gegenüber Öffentlichkeit
 - Vorgabe und Offenlegung der politischen Ziele, die öffentliche Unternehmen betreffen
2. Der Staat handelt *sachkundig* und sorgt für *Transparenz*, *Rechenschaftspflicht*, *Professionalität* und *Effektivität* bei der Führung öffentlicher Unternehmen.

- Vereinfachung und Vereinheitlichung der Rechtsformen (z. B. öff.-rechtl. Anstalt und Aktiengesellschaft)
 - Gewährleistung vollständiger operativer Autonomie
 - Festlegung eines Eigentumsträgers, der zwischen Exekutive, Unternehmen und Aufsichtsorganen koordiniert
3. Der gesetzliche und regulatorische Rahmen für staatseigene Unternehmen sollte *fairen Wettbewerb* auf dem Markt sicherstellen, wenn wirtschaftliche Aktivitäten ausgeübt werden.
 - Trennung der Eigentümer- von Aufsichts- und Regulierungsfunktion
 - Gewährleistung des Zugangs zu unabhängigen Rechts- und Schiedsverfahren
 - Auseinanderhaltung und transparente Zuordnung von Kosten und Einnahmen bei gleichzeitig wirtschaftlichen und politikorientierten Aktivitäten
 - Marktübliche Bedingungen beim Zugang zu Fremd- und Eigenfinanzierung für wirtschaftliche Aktivitäten
 - Wettbewerbliche, diskriminierungsfreie und transparente Handhabung bei Beteiligung an Bieter- oder Beschaffungsverfahren
 4. Gleichbehandlung, gleichwertiger Informationszugang und *Anerkennung der Rechte aller Anteilseigner* im Falle staatseigener Unternehmen, die börsennotiert sind oder an denen nicht staatliche Anleger anderweitig Eigentumsanteile halten.
 - Einhaltung der nationalen Corporate Governance Kodizes
 5. Berichterstattung der staatseigenen Unternehmen über ihre Beziehungen zu allen *Stakeholdern* und klare Formulierung der Erwartungen an *verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln*.
 - Anerkennung der Rechte der Stakeholder
 - Breite Berichterstattungen über Beziehungen zu Stakeholdern
 - Erarbeitung, Umsetzung und Rechenschaftsablage von interne Kontrollmechanismen,
 - Ethikregeln und Compliance-Maßnahmen durch oberste Führungseinheit
 - Keine Finanzierung politischer Aktivitäten und Wahlen durch staatseigene Unternehmen
 6. Einhaltung hoher *Transparenzstandards* und derselben qualitativ anspruchsvollen *Rechnungslegungs-, Offenlegungs-, Compliance- und Rechnungsprüfungsgrundsätzen* wie börsennotierte Unternehmen.
 - Unter Berücksichtigung der Unternehmenskapazität und -größe Information über Unternehmensziele, Finanz-, Betriebsergebnisse, Kosten-, Finanzierungs-, Eigentumsstrukturen, Verbindlichkeiten, Vergütungspolitik, Qualifikation der Leitung, Risikofaktoren usw.
 - Jährliche Gesamtberichterstattung über alle Beteiligungen eines Gemeinwesens durch Eigentumsträger
 7. Ausstattung der *Aufsichtsorgane* staatseigener Unternehmungen mit den nötigen Befugnissen, um Festlegung strategischer Ziele und Überwachung der Geschäftsführung wahrnehmen zu können. Sie sollten dem Gebot der Integrität gehorchen und zur Rechenschaft gezogen werden können.

- Klare Mandatierung und Verantwortungsübertragung basierend auf rechtlichen Grundlagen, Pflicht zur Rechenschaftsablage gegenüber Eigentümer
- Ermöglichung eines objektiven und unabhängigen Urteils durch qualifizierte Zusammensetzung des Aufsichtsorgans
- Mechanismen zur Vorbeugung von Interessenskonflikten und Begrenzung politischer Einflussnahme
- Keine Personalunion zwischen Aufsichtsratsvorsitzendem und Geschäftsleiter
- Gewährleistung effektiver Arbeitnehmervertretungen, falls in Aufsichtsrat vertreten
- Jährliche, strukturierte Beurteilung der Leistungen des Aufsichtsrats

Praxisfenster

Verbreitung und Wirkung von Public Corporate Governance Richtlinien

Organisation und Steuerung ausgelagerter Verwaltungseinheiten und staatlicher Unternehmen ist im modernen Gewährleistungsstaat ein wichtiges Anliegen. Eine Sammlung von Empfehlungen zur Steuerung dieser Organisationseinheiten wurde zum ersten Mal durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Jahre 2005 erlassen. Nach 10 Jahren praktischer Erfahrung und Forschung über Corporate-Governance-Strukturen wurden die „OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises“ im Jahr 2015 überarbeitet und insbesondere zu den Themen Offenlegung und Transparenz, öffentlich-privater Wettbewerb sowie Förderung und Finanzierung staatseigener Unternehmen ergänzt. Die Erstausgabe der OECD-Leitsätze fand einen starken Widerhall in verschiedenen Ländern und veranlasste diese, eigene Empfehlungen für ihre ausgegliederten Organisationseinheiten zu erlassen.

In Deutschland wurde 2009 der Public Corporate Governance Kodex (PCGK) des Bundes verabschiedet. Mittlerweile existiert eine Reihe von PCGKs auf Kommunal- und Landesebene und es sind mehr als 45 PCGKs auf der Kommunalebene und 11 Länderkodizes bekannt (Institut für den öffentlichen Sektor 2018). Es ist zu erwarten, dass in den nächsten Jahren weitere deutsche Großstädte einen PCGK erlassen werden. Jedoch deutet eine Vergleichsanalyse von PCGK darauf hin, dass beachtliche Unterschiede und praxisrelevante Defizite bei der Umsetzung von Kodizes feststellbar sind und ein sogenannter „Flickenteppich“ von unterschiedlichen PCGKs entwickelt wurde (Papenfuß 2013). Um auffällige Gestaltungsdefizite zu vermeiden, ist die Einführung eines bundesweiten Muster-PCGK mit breiter Beteiligung der Länder und Kommunen empfehlenswert (Papenfuß 2017).

In der Schweiz startete dieser Prozess 2006 mit dem Erlass des Berichts des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht). Schweizer Kantone sind dem Beispiel des Bundes gefolgt und haben eigene Public Corporate Governance Richtlinien formuliert: 2014 existierten bereits in 15 von 26 Kantonen solche Richtlinien. Die Einführung von PCG-Richtlinien hatte zur Folge, dass die Steuerungsintensität zugenommen hat und die Kantone

mehr Instrumente zur Steuerung und zum Controlling einsetzen. Außerdem werden PCG-Richtlinien aus Sicht der Kantonsvertreter positiv wahrgenommen, da sich ihrer Meinung nach die Aufsicht über Beteiligungen durch die Kantone verbessert hat (Steiner et al. 2015). In Bezug auf die Frage nach der Gehaltstransparenz auf oberster Führungsebene in öffentlichen Unternehmen zeigt die Studie von Plitusiak (2018) hingegen, dass hier noch Verbesserungsbedarf besteht und der öffentliche Sektor nur bedingt eine Vorbildsrolle gegenüber der Privatwirtschaft wahrnimmt, PCG-Richtlinien jedoch signifikant positiv mit der Gehaltstransparenz in öffentlichen Unternehmen korrelieren. Während die quantitative Analyse auf eine beabsichtigte Wirkung von PCG-Richtlinien schließen lässt, zeigt die qualitative Studie jedoch deutlich, dass sich die Meinungen der strategischen Führungsorgane bezüglich der Kaderlohnoffenlegung spalten. Befürworter der Transparenz begrüßen die präventive Wirkung der Richtlinien, Kritiker zweifeln am Nutzen oder sehen sich der Flexibilität bei der Gehaltsfestlegung beraubt.

Die Festlegung und Überprüfung der politischen Ziele, der strategischen Ziele und der Unternehmenstätigkeit sind über die drei Ebenen hinweg sowohl in inhaltlicher wie zeitlicher Form aufeinander abzustimmen. Lienhard (2009) spricht hier von abgestimmten Steuerungskreisläufen und der Rolle des Beteiligungsmanagements. Dabei kommt der Außensteuerung der Beteiligung durch das Trägergemeinwesen mehr Bedeutung zu als der Binnensteuerung innerhalb des ausgelagerten Unternehmens. Diese erfolgt maßgeblich durch den Leistungsauftrag zwischen Träger und Beteiligung, wobei dieser gesetzlich definiert oder i. S. einer expliziten Leistungsbestellung ausformuliert sein kann. Daneben existieren weitere Steuerungsinstrumente wie z. B. Gesamtplanungen, Sachplanungen, Budgetierung oder Finanzbeschlüsse. Abgesehen von den Zielsetzungs- und Planungsinstrumenten verlangt die Steuerung ausgelagerter Einheiten auf Konzernstufe griffige Kontrollinstrumente und Sanktionsmechanismen, um allfällige Interessenskonflikte minimieren zu können. Die Schaffung von Transparenz, Wahrnehmung einer sachgerechten Kontrolle und fallweisen Intervention sind dabei zentral. Eignergespräche zwischen Trägergemeinwesen und Unternehmen, die Berichterstattung des Aufsichtsrats, den Geschäftsbericht und den Bericht der externen Revisionsstelle sind die wichtigsten Kontrollinstrumente (Bundesrat 2006). Sind Fehlentwicklungen im Gange, dann sind zentrale Interventionsmaßnahmen je nach Ausmaß der Entwicklung die qualifizierte Beobachtung der Unternehmensaktivitäten, die Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts, die Verweigerung der Entlastung des Aufsichtsorgans, die Abberufung von Personen, Änderungen der Zielsetzungen oder Anträge zur Änderungen der Gesetzgebung.

Die Organisation des Beteiligungsmanagements spielt eine wichtige Rolle, um die Steuerungsverantwortung optimal wahrnehmen zu können. Grundsätzlich lassen sich drei Organisationsansätze unterscheiden (Bundesrat 2006, S. 8289):

- *Zentrale Organisation des Beteiligungsmanagements:* Der Eigentümer wird z. B. im Finanzressort oder auf kommunaler Ebene als Stabsstelle des Bürgermeisters verortet. Im ersten Fall wird die haushaltspolitische, im zweiten Fall die politische Bedeutung der Beteiligungen per se betont. Die besondere Machtkonzentration der zentralen Organisationsform kann auch durch Errichtung einer eigenständigen Stelle oder Abteilung für das Beteiligungsmanagement zum Ausdruck gebracht werden (Papenfuß und Schaefer 2017).
- *Dezentrale Organisation des Beteiligungsmanagements:* Die Beteiligung werden durch die jeweiligen Fachressorts gesteuert. Während hierbei die Fachkenntnisse optimal genutzt werden können, wird die Gesamtsteuerung aller Beteiligungen erschwert und es kann eine einseitig fachorientierte anstelle haushaltsorientierte Betrachtung der Beteiligungen resultieren (Papenfuß und Schaefer 2017).
- *Duale Organisation des Beteiligungsmanagements:* Um beide Perspektiven, die haushalts- und fachpolitische, situationsadäquat einbringen zu können, werden die Eigengeschäfte sowohl vom Finanzressort als auch vom Fachressort vorbereitet. Dadurch wird eine klare Zuordnung des Eigentümers zu einem der beiden Ressorts besonders wichtig. In der schweizerischen Bundesverwaltung wird hierbei unterschieden nach Art der Aufgabe des betroffenen Unternehmens. Für Unternehmen mit Dienstleistungen am Markt oder Dienstleister mit Monopolcharakter mit großer Bedeutung für den Bundeshaushalt bereiten Fach- und Finanzressort gemeinsam vor, wohingegen bei Organisationseinheiten mit Aufsichtsaufgaben oder übrigen Dienstleistern mit Monopolcharakter die Vorbereitung durch das Fachressort unter punktuelltem Beizug des Finanzressorts erfolgt.

Während es sich bei den Public Corporate Governance Richtlinien oder Kodizes nicht um rechtsverbindliche Grundlagen handelt, ist die rechtliche Verankerung der entsprechenden Grundsätze auf Konzernstufe aber zu beachten. Lienhard (2009) nennt hierbei abgesehen vom verfassungsrechtlichen Rahmen, der z. B. die parlamentarische Oberaufsicht über ausgelagerte Einheiten oder allgemeine Haftungsprinzipien regelt, die spezialgesetzliche Verankerung einer ausgelagerten Einheit, welche die Grundsätze der Public Corporate Governance berücksichtigt. Bei mehreren Beteiligungen eines Gemeinwesens werden zudem die Querschnittsgesetzgebung (z. B. Organisations-, Haushaltsrecht) und deren Abstimmung mit spezialgesetzlichen Regelungen umso wichtiger. Die Verankerung der Public Corporate Governance in Richtlinien und Gesetzgebung ist wichtig. Dennoch darf nicht vergessen gehen, dass gerade durch die Auslagerung öffentlicher Aufgaben Handlungsspielräume geschaffen werden sollen, die im negativen Fall auch missbraucht werden können. Insofern ist eine erfolgreiche Public Corporate Governance nur im Zusammenspiel von Regeln und Werten möglich. Schwaar (2017) hat dies exemplarisch in Abb. 6.4 veranschaulicht.

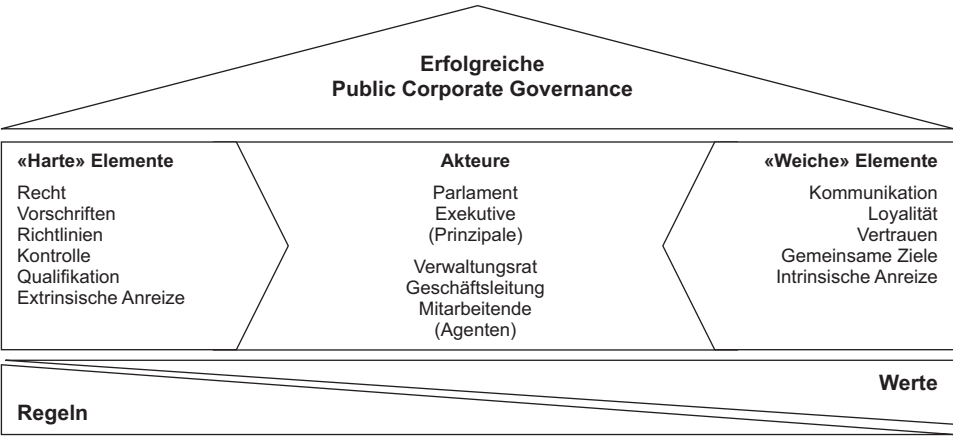


Abb. 6.4 Elemente der Public Corporate Governance (i. A. an Schwaar 2017)

6.5 Detailstrukturen innerhalb von öffentlichen Organisationen

Die Gestaltung der Strukturen und Prozesse innerhalb staatlicher Institutionen und insbesondere der Organisationseinheiten auf der betrieblichen Steuerungsebene werden in diesem Kapitel thematisiert. Im Einzelnen geht es darum, grundlegende Formen der Aufbau- und Ablauforganisation (funktionale und divisionale Organisation, Matrix- und Prozessorganisation) zu beurteilen. Diese spielen beim Wandel von der bürokratischen Administration zum modernen Dienstleistungsbetrieb eine wichtige Rolle.

6.5.1 Bisherige und zukünftige Organisationsstrukturen in Reformprojekten

Damit eine leistungsfähige und steuerbare Grundstruktur entstehen kann, müssen zusammengehörende Ressourcenbündel, Stellenprofile oder Leistungsprozesse aufbauorganisatorisch zusammengefasst werden. Diese Grundstruktur gliedert sich prinzipiell in die drei Funktionen der Steuerung (Management), der operativen Funktionen (fachliche Ausführung) und der Servicefunktionen (interne Versorgung). Die drei grundlegenden Funktionen lassen sich nun unterschiedlich aufeinander abstimmen und können separiert oder integriert auftreten. Dabei kann die Effizienz einer organisatorischen Lösung anhand verschiedener Effizienzkriterien beurteilt werden. Zu dieser komplexen Thematik existiert spezifische Fachliteratur (Thom und Wenger 2000). An dieser Stelle soll zunächst in einfach kommunizierbarer Form die Frage beantwortet werden, welche typischen Ziele der Verwaltungsreform welche organisatorischen Konsequenzen haben können. Tab. 6.5 enthält mögliche strukturelle Folgen aufgrund der jeweiligen Reformziele.

Werden die organisatorischen Konsequenzen der verschiedenen Reformziele in Betracht gezogen, ist es nicht verwunderlich, dass sich in über zwei Dritteln der in einer

Tab. 6.5 Reformziele im öffentlichen Sektor und deren organisatorische Folgen

Reformziele	Organisatorische Folgen
Mehr Handlungsspielraum	Selbständigere Organisationseinheiten
Mehr Kostenbewusstsein	Strukturen, die Kostenzurechnung auf Leistungen und Produkte erlauben
Stärkere Kundenorientierung	Strukturen, die an den Leistungsabnehmern ausgerichtet sind
Prozess- und Verfahrensbeschleunigungen	Strukturen, die sich an den Leistungserstellungsprozessen ausrichten
Erhöhung der Leistungsqualität	Ausrichtung auf den Leistungsabnehmer und die Herstellungsprozesse

Tab. 6.6 Organisationsstrukturen in Verwaltungen mit Reformprojekten

Bisherige und angestrebte Organisationsstrukturen Angaben in Prozent	Funktionale Organisation	Divisionale Organisation	Matrixorganisation	Prozessorganisation
Struktur vor dem Reformprojekt (n = 37)	86	11	3	0
Struktur nach dem Reformprojekt (n = 26)	8	54	7	31

Umfrage der Verfasser befragten schweizerischen Verwaltungsbereiche mit Reformprojekten die Organisationsstrukturen geändert haben oder noch verändern werden (vgl. Tab. 6.6). Hinsichtlich der Richtung der Veränderungen in den Organisationsstrukturen ist eine große Abkehr von der funktionalen Organisation auffällig. Die Strukturveränderungen gehen mehrheitlich *in Richtung divisionale Organisation und Prozessorganisation*. Die abnehmende Fallzahl deutet jedoch darauf hin, dass ein Teil der befragten Projekte zum Erhebungszeitpunkt noch keinen Entschluss betreffend der neuen Organisationsstruktur gefasst hat.

Die in Tab. 6.6 erläuterten Organisationsformen sind sich insofern ähnlich, als die oberste Managementebene jeweils unverändert bleibt und sich die organisatorischen Gestaltungsalternativen auf den nachfolgenden Hierarchieebenen zeigen. Die Prozessorganisation wird aufgrund ihrer Aktualität und ihrem Neuigkeitsgrad am ausführlichsten behandelt. In Abschn. 6.5.2 werden diese vier Organisationsalternativen erklärt sowie deren Vor- und Nachteile für Institutionen des öffentlichen Sektors aufgezeigt.

6.5.2 Klassische Organisationsformen

6.5.2.1 Funktionale Organisation

Die funktionale Organisation orientiert sich am primären Leistungsprozess, der in einzelne Elemente (wichtigste Verrichtungen) unterteilt wird (Bea und Göbel 2006, S. 376 ff.). Tiefer gelegene Hierarchieebenen können vom Funktionalprinzip abweichen und z. B. nach Produkten oder Standorten gegliedert werden.

- Bei der funktionalen Organisation sind die auf der zweiten Hierarchieebene angesiedelten Einheiten nach gleichartigen Funktionen (Verrichtungen) zusammengefasst.

Im Organigramm der funktionalen Organisation kann demnach auf der zweiten Hierarchieebene z. B. nach den Funktionen Personal, Finanzen, Leistungserstellung, -entwicklung und -abgabe unterschieden werden. Grundsätzlich lassen sich *Funktionen des Versorgungs- und des Vollzugsbereichs* unterscheiden. Der Versorgungsbereich umfasst die mehrheitlich inputseitig ausgerichteten Funktionen und Elemente des Leistungsprozesses wie die Mittelbeschaffung, -verwaltung und -bereitstellung. Der Vollzugsbereich umfasst die einzelnen leistungsbezogenen Prozesse wie die Leistungsentwicklung, -erstellung, -abgabe und -überwachung (Sidler 1974, S. 226 ff.). Insbesondere die Funktionen des Vollzugsbereichs sehen je nach Typ der öffentlichen Institution ganz unterschiedlich aus. Bei einer Finanzverwaltung können es beispielsweise die Funktionen Girostelle, Buchführung, Information und Recht sein. Im Rahmen einer Spitalorganisation sind es z. B. die Funktionen der Patientenaufnahme, diverse Funktionen der Medizin, Patientenpflege und Austritte.

Das Verrichtungsprinzip fördert die *Tendenz zur Standardisierung*, da innerhalb der Funktionen Spezialisten (z. B. für Finanz- und Personalfragen) tätig sind, die ihre Aufgabe zunehmend perfektionieren und Standardlösungen generieren. Interne und externe Merkmale, die eine funktionale Organisationsform begünstigen, sind ein überschaubares Leistungsprogramm und eine relative Stabilität der Umwelt. Dies mag im Bereich der Zentralverwaltung noch eher der Fall sein als bei staatlichen Institutionen, die sich nahe beim Bürger befinden und allenfalls auch von privaten Wettbewerbern bedrängt werden. Die Verteilung der Weisungsbefugnisse erfolgt in der funktionalen Organisation strikt nach dem Einliniensystem, wonach eine in der Leitungshierarchie untergeordnete Stelle nur von einer einzigen übergeordneten Einheit Weisungen empfangen darf, sodass die Merkmale der funktionalen Organisation den Charakteristika der Weberschen Bürokratie sehr ähnlich sind. Deshalb erstaunt die hohe Anzahl öffentlicher Institutionen nicht, welche vor Projektbeginn der Reform eine funktionale Organisationsform hatten.

Die Hauptproblematik der funktionalen Organisation liegt darin, dass aufgrund der Orientierung am Leistungsprozess keine autonomen Bereiche entstehen, da vielfältige Interdependenzen und *horizontale Abhängigkeiten* zwischen den Funktionen bestehen. Die Koordination erfolgt jedoch aufgrund des Einliniensystems nicht auf direktem Weg, sondern erschwert über die den Funktionsbereichen übergeordnete Instanz. Dies führt letztlich zu einer Entscheidungs- und Koordinationszentralisation an der Spitze der Organisation („Flaschenhalseffekt“). In kleinen und mittelgroßen Institutionen bei überschaubarem Leistungsprogramm und großem Spezialisierungsbedarf kann die funktionale Organisationsform zweckmäßig sein. Mit zunehmender Größe oder vielfältigem Leistungsprogramm der Institution sowie im Hinblick auf die neuen Anforderungen an den öffentlichen Sektor erweist sie sich jedoch vermehrt als ungeeignet (vgl. Tab. 6.7). Aus Sicht der Anforderungen an eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung sind die

Tab. 6.7 Vor- und Nachteile der funktionalen Organisation

Vorteile	Nachteile
• Einfache, überschaubare Struktur • Nutzung und Förderung von Spezialisierungs- und Standardisierungseffekten • Verringerung der vertikalen Koordinationskosten durch Entscheidungscentralisation • Verringerung von Doppelspurigkeiten • Vielzahl einzubeziehender Stellen fördert die Problemlösungsumsicht • Realisierung fachlicher Lern- und Übungseffekte in den Funktionsbereichen (Bündelung spezifischen Wissenspotenzials)	• Langwierige und suboptimale Entscheidungsprozesse auf der Managementebene, da unterschiedliche Sichtweisen der Funktionsvertreter abgestimmt werden müssen • Hohe Interdependenz der Funktionen erschwert klare Verantwortungszuordnung • Viele verarbeitungsablaufbedingte Schnittstellen zwischen den funktionalen Einheiten • Gefahr von Bereichsegoismen und fehlender Gesamtsicht innerhalb der Funktionen • Überlastung der obersten Steuerungsebene („Flaschenhalseffekt“) • Entwicklung des Führungsnachwuchses wird vernachlässigt, da die oberste Steuerung Führungsverantwortung an sich zieht • Das funktionsbezogene Denken der Führungskräfte behindert die Entwicklung von Generalisten • Mangel an Bürger-, Markt- und Wettbewerbsorientierung • Kaum autonome und unternehmerische Untereinheiten

erwähnten Nachteile gravierend, sodass sich empfiehlt, die Gesamtstruktur einer öffentlichen Institution nur bei unabdingbarem Erfordernis der Vorteile nach dem Funktionalprinzip zu gliedern.

6.5.2.2 Divisionale Organisation

Die divisionale Organisation entstand bei Erweiterung des Produktprogramms in Firmen, die eine Diversifikationsstrategie verfolgten (Chandler 2000).

- Auf der zweiten Hierarchieebene erfolgt eine Gliederung der Organisationseinheiten nach Objekten. Die Diversifikation kann sich auf Objekte im Sinne von Produkten, Produktgruppen, Kundengruppen oder Regionen beziehen.

Die divisionale Organisation wird oft auch als Objekt- oder Spartenorganisation bezeichnet. Die Weisungsbefugnisse sind wie bei der funktionalen Organisation nach dem Einliniensystem ausgestaltet. Die zentrale Leitung übernimmt zwar auch Koordinationsaufgaben, hat aber in erster Linie die Gesamtstrategie und -politik zu entwerfen sowie die umfassende Finanzplanung und die Überwachungsaufgaben wahrzunehmen. Insofern entspricht sie der bereits dargestellten Regierungs-Holding. Die Divisionen erhalten aufgrund der *Tendenz zur Entscheidungscentralisation* sowie wenigen Schnittstellen mit den anderen

Bereichen eine größere Autonomie, wodurch kein Flaschenhalseffekt auftritt. Die Organisation innerhalb der einzelnen Divisionen kann unterschiedlich (z. B. nach Funktionen, Produkten oder Kundengruppen) unterteilt werden. Diese quasi-autonomen Teileinheiten, welche als Profit- oder Cost-Center sowie bei der Holding-Organisation sogar mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet werden können, sind in der Regel für ihren Erfolg selber verantwortlich und besitzen dementsprechend beträchtliche Entscheidungskompetenzen.

In Verwaltungsorganisationen sind divisionale Gesamtstrukturen vielfach anzutreffen. Die Haupteinheiten (Ministerien, Departemente, Dezernate) sind oft nach ähnlichen Politikfeldern und Leistungsgruppen gegliedert (wie z. B. Verkehr, Bau, Energie, Polizei, Volkswirtschaft, Bildung, Recht usw.). Oft tritt auch die Region als Gliederungsmerkmal auf, so z. B. bei Einzugsbereichen von Schulen, Spitälern oder auch auf der Kommunalebene. Trotz der häufig vorherrschenden Objektstruktur treten die weiteren zu einer echten divisionalen Organisation gehörenden Merkmale seltener auf. Auf Grund der vielerorts noch fehlenden Leistungsziele, mangelnder Leistungsmessbarkeit und einem ungenügend ausgebauten Rechnungswesen können die divisionalen Einheiten *nur in Ausnahmefällen als echte Cost-Center* geführt werden. Am ehesten eignen sich Service- respektiv Verantwortungs-Center, die für ihre Kostenvolumen, für die erbrachten Leistungsmengen und -qualitäten eigenständig verantwortlich sind. Als Service-Center wird hier eine interne Dienstleistungseinheit verstanden, die primär an der erbrachten Leistungsqualität gemessen wird. Das Verantwortungs-Center trägt die volle Ergebnisverantwortung für seine Aufgabenerfüllung (z. B. an den Zielen des Leistungskontraktes messbar). Voraussetzungen dafür sind jedoch eine auftragsbezogene Führung mit Kontrakten, Handlungsspielräume in finanzieller, personeller und organisatorischer Hinsicht, alltagstaugliche Leistungs- und Wirkungsindikatoren sowie angemessene Leistungsanreize für die jeweiligen Verantwortungsträger (Reichard 1987, S. 172 f.).

Neben den recht unabhängigen Divisionen gibt es Funktionen, die spartenübergreifend gleichartig sind und die zur Erfüllung einer einheitlichen Strategie oder auf Grund von Skaleneffekten effizienter an einem Ort oberhalb der Divisionen angesiedelt werden. Diese Querschnittsfunktionen werden in sogenannten *Zentralabteilungen oder zentralen Steuerungsdiensten* (Schedler und Proeller 2006), welche unter anderem die Funktionen Finanzen, Planung, Controlling, Personal(-administration) enthalten, zusammengefasst. Die Zentralabteilungen sind direkt der obersten betrieblichen Leitungseinheit zugeordnet, im Falle des Bundes, der Bundesregierung oder dem eigenständigen Verwaltungsmanagement, und auf kommunaler Ebene dem Stadt- oder Gemeindepräsidium.

Abb. 6.5 zeigt eine divisionale Organisation am Beispiel einer Gemeindeverwaltung, welche nach der erfolgten Reorganisation die Spartenanzahl von neun auf sieben reduzierte. Die Aufgabenverteilung an die Departemente und die ihnen zugeteilten Departements- und Fachkommissionen (DK/FK) werden in einer separaten Departementsorganisation festgehalten. Die Querschnittsfunktionen sind in einem Dienstleistungsdepartement zusammengefasst und unterstehen dem vollamtlichen Gemeindepräsidenten. Aus dem Organigramm wird weiter ersichtlich, dass zwischen der politischen

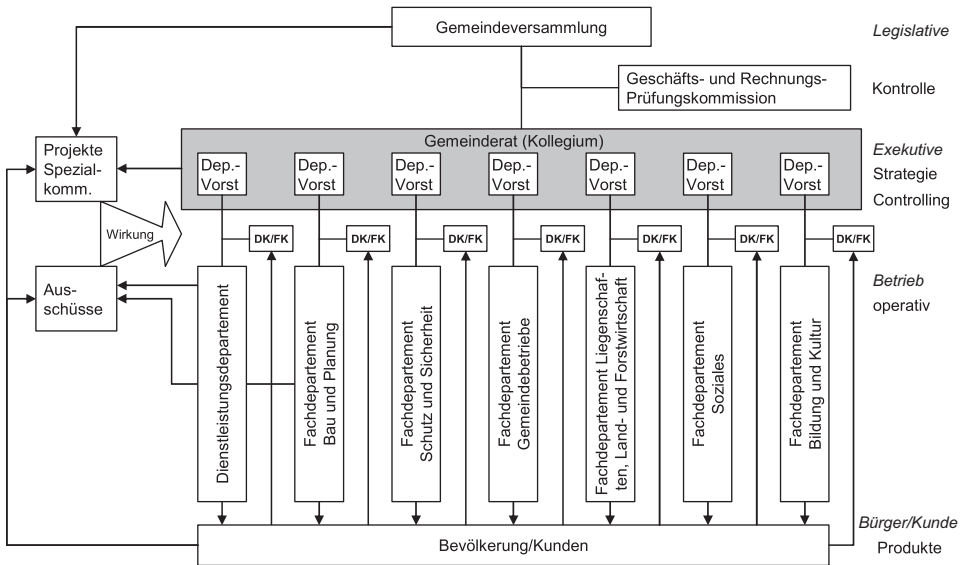


Abb. 6.5 Divisionale Organisationsform am Beispiel der Gemeinde Wohlen

(Gemeinderat) und der betrieblichen (Departemente) Ebene eine klare Trennung vollzogen werden soll, damit eine bessere Wirkungskontrolle der Verwaltungstätigkeiten durchgeführt werden kann. Außer dem vom vollamtlichen Gemeindepräsidenten geleiteten Dienstleistungsdepartement mit drei Abteilungsleitern werden alle anderen Fachdepartemente von einem nebenamtlichen Gemeinderatsmitglied und einem Abteilungsleiter geführt. Die Leistungsvereinbarung und -überprüfung geschieht jeweils zwischen den Departementsvorstehenden und den Abteilungsleitern. In diesen Zielvereinbarungsgesprächen ist jedoch auch immer der Gemeindepräsident in der Funktion als Personalchef anwesend, da er intensiv mit den Abteilungsleitern zusammenarbeitet. Die Departements- und Fachkommissionen beraten die Departemente in fachlicher und politischer Hinsicht und werden wie die themenbezogenen Ausschüsse und Spezialprojekte durch die Gemeindebevölkerung besetzt.

Die wichtigsten Voraussetzungen für eine divisionale Organisationsform sind bei vielen Institutionen im öffentlichen Sektor gegeben: Ein vielfältiges und unterschiedliches Leistungsprogramm mit verschiedenen Prozessen der Leistungserstellung und unterschiedlichen Abnehmergruppen sowie eine dynamische Umwelt, die anpassungsfähige Organisationsstrukturen verlangt. Der hauptsächliche Nachteil ist die *Gefahr einer zu weit reichenden Verselbständigung* der divisionalen Einheiten und dadurch ein Steuerungsverlust auf der obersten Managementebene (vgl. Tab. 6.8). Der hierarchische und zentrale Aufbau staatlicher Institutionen sowie die Kontrollverantwortung des Parlaments verhindern aber bisher eine so weit reichende Erhöhung des Handlungsspielraums wie dies in privatwirtschaftlichen Institutionen zu erkennen ist.

Tab. 6.8 Vor- und Nachteile der divisionalen Organisation

Vorteile	Nachteile
• Entlastung der Leitung von operativen Aufgaben, Konzentration auf Strategiefindung und Politikgestaltung • Bessere Koordination und schnellere Entscheidungen in den Divisionen • Geringer horizontaler Koordinationsbedarf über die Sparten hinweg • Ganzheitliche Delegation von Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung • Unternehmerische Selbstständigkeit der Spartenleiter erhöht die Motivation und ermöglicht eine exaktere Erfolgsbeurteilung • Höhere Flexibilität bei Veränderungen • Besseres Kostenbewusstsein durch Transparenz in der Gesamtinstitution • Verbesserte Bürger-, Kunden- und Marktnähe • Neue objektorientierte Teilsysteme können bei ausreichendem Geschäftsvolumen geschaffen werden • Bessere Entwicklung von Nachwuchsführungskräften • Reorganisationen sind ohne Anpassung der Gesamtorganisation möglich • Organisatorische Anpassungen wirken sich primär auf Sparten aus	• Gefahr zu weit reichender Verselbstständigungen der Sparten („Divisionsegoismus“) • Vernachlässigung übergeordneter Gesichtspunkte und ungenügende Nutzung von Verbundeffekten • Mehrbedarf an Leitungsstellen • Zusammenarbeit zwischen Zentralfunktionen und Sparten kann schwierig sein und erfordert hohe Kooperationsbereitschaft • Verlust von Synergieeffekten zwischen Sparten • Doppelspurigkeiten bei Funktionen, die in mehreren Divisionen wahrgenommen werden • Richtlinienkompetenzen der Zentralbereiche können Kongruenz der Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungszuteilung für Spartenleiter beeinträchtigen

6.5.2.3 Matrixorganisation

Die Matrixorganisation ist im öffentlichen Sektor und auch in der privaten Wirtschaft in expliziter Form nicht sehr weit verbreitet. Dies erklärt sich unter anderem wegen der hohen Anforderungen an die Organisationsmitglieder. Implizite Matrixstrukturen mit sich überlagernden Kommunikations- und Weisungsebenen existieren jedoch häufiger. Im Gegensatz zur funktionalen und divisionalen Organisation folgt die Matrix dem *Mehrlinienprinzip*.

- Die Organisationseinheiten innerhalb einer Rahmenstruktur nach dem Matrixprinzip unterliegen den spezifischen Weisungsbefugnissen von zwei übergeordneten Stellen und werden nach einem zweidimensionalen Gliederungsprinzip strukturiert.

Die Zweidimensionalität entsteht durch die Überlagerung eines vertikalen und eines horizontalen Leistungssystems. Dieses nimmt vor allem die folgenden Ausprägungen an:

- Funktion – Funktion (Finanzen, Personal usw.)
- Funktion – Objekt (Kunden, Produkt usw.)
- Funktion – Region
- Objekt – Region

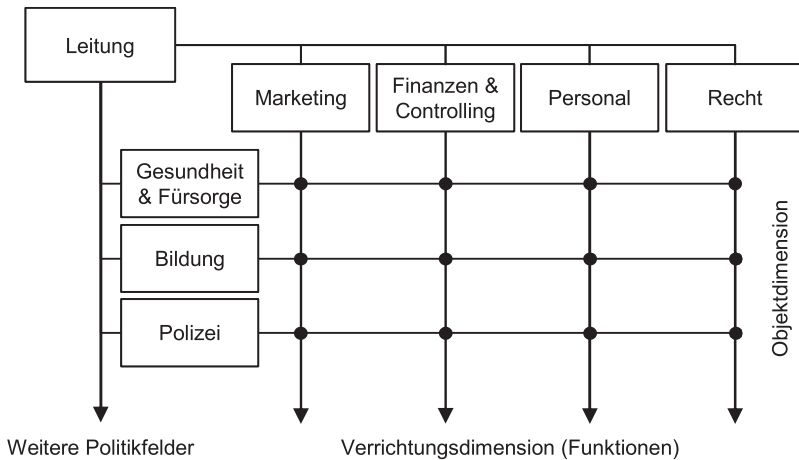


Abb. 6.6 Matrixorganisation

Bei öffentlichen Verwaltungen ist am ehesten an eine Kombination von Funktionsbereichen und Objektdimensionen im Sinne von Produktgruppen zu denken. Eine Ähnlichkeit zur divisionalen Organisation besteht trotz der unterschiedlichen Anordnung dieser zwei Dimensionen. Bei der Matrixorganisation sind aber die in einer divisionalen Organisation in Zentralabteilungen zusammengefassten Funktionen gegenüber den Objektdimensionen gleichberechtigt (vgl. Abb. 6.6). Das heißt keineswegs, dass jeweils beide Instanzen dieselben Kompetenzen besitzen müssen. Die eine Instanz ist z. B. für fachliche Lösungen und den Personaleinsatz zuständig, die andere Instanz hat die Kompetenz für die strikte Einhaltung von Termin- und Kostenvorgaben. Eine gleichwertige Stellung und Einbringung von spezifischem Wissen und Erfahrungen soll jedoch einen umsichtigen Willensbildungsprozess ermöglichen, bei dem *fachliche Kompetenz und Überzeugungskraft mehr Gewicht haben als formale Autorität* (Bea und Göbel 2006, S. 395 ff.).

Die Matrixorganisation ist koordinationsaufwändig, fördert jedoch die Selbstregelung von Problemen zwischen den horizontalen und vertikalen Dimensionen. Dies erfordert eine hohe *Konfliktaustragungsbereitschaft* bei den betroffenen Personen und die Entwicklung von entsprechenden Sozialkompetenzen für eine konfliktträchtige, aber produktive Zusammenarbeit zwischen den Instanzen.

Matrixstrukturen eignen sich bei abgrenzbaren Produktbereichen, die aber auf gemeinsame Ressourcen zurückgreifen sowie bei einer *Organisationsumwelt, die sich in den relevanten Umweltsegmenten häufig und stark ändert*. Das Überlappen von klar abgrenzbaren vertikalen und horizontalen Bereichen ermöglicht eine teamorientierte und relativ hierarchiefreie Zusammenarbeit der Matrixpartner. Falls diese kooperieren, erhöhen sie ihren Handlungsspielraum gegenüber der vorgesetzten Instanz. Eine effiziente (Selbst-) Koordination der Matrixpartner wiederum erfordert eine sehr transparente und offene Informationskultur, damit keine Informationsasymmetrien zwischen Objekt- und Verrichtungsdimensionen entstehen.

Tab. 6.9 Vor- und Nachteile der Matrixorganisation

Vorteile	Nachteile
• Umfassende Problemlösung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Standpunkte • Erhöhung der Wahrscheinlichkeit von kreativen und innovativen Lösungen • Kürzere und direktere Kommunikationswege • Flexible Anpassungsfähigkeit an die Kunden- und Wettbewerbserfordernisse, ohne dass die Grundstruktur modifiziert werden muss • Vielfältige Möglichkeiten der Personalentwicklung; guter Nährboden für Durchlässigkeit und innerbetriebliche Mobilität • Förderung von Teamentscheidungen und Mitarbeiterpartizipation • Entlastung der obersten Leitung durch Entscheidungsdelegation auf Matrixpartner • Nutzung von Spezialistenwissen • Förderung der Sachkompetenz im Gegensatz zur formalen Autorität	• Gefahr von Kompetenzkonflikten und Machtkämpfen aufgrund schwieriger Kompetenzabgrenzungen • Hohe Informationsverarbeitungskapazität erforderlich • Gefahr von widersprüchlichen oder eindimensionalen Weisungen • Gefahr von langwierigen Entscheidungsprozessen wegen der zahlreichen Schnittstellen • Bürokratisierungstendenzen durch komplexe Organisationsform und formalisierte Absicherung für Konfliktsituationen • Gefahr der Verantwortungsabschiebung bei Fehlentscheidungen und Misserfolgen; Fehler können auf beide Dimensionen zurückwirken • Großer Bedarf an qualifizierten Führungskräften

Wird in staatlichen Institutionen die Objektdimension nach Produktgruppen oder Leistungsabnehmern gegliedert, dann kann ein bewusster Schwerpunkt auf die Kundenorientierung gelegt werden, indem auch die Verrichtungsdimensionen in den gemeinsamen Entscheidungsprozessen mit einer auf die Leistungsabnehmer gerichteten Perspektive konfrontiert werden. Zudem obliegt den Leitern der Objektdimensionen die Verantwortung für produktbezogene Ressourcen und Finanzen.

Insgesamt ist die Matrixorganisation eine aufwändige und anspruchsvolle Strukturierungsalternative (vgl. ausführlicher Thom 1990). Für staatliche Institutionen, welche bisher nach einem eher starren, eindimensionalen Weisungssystem organisiert waren, stellt die Einführung von Matrixstrukturen eine große Herausforderung dar. Vor einem solchen Schritt sollten die erforderlichen Kompetenzen (Grad der „*Matrixreife*“) analysiert und über ein vorausgehendes Organisations- und Teamentwicklungsprogramm vermittelt werden. Für die Besetzung neuer Positionen in den Matrixdimensionen bedarf es idealerweise einer längeren Vorlaufzeit.

Die wesentlichen Vor- und Nachteile der Matrixorganisation sind in Tab. 6.9 enthalten.

6.5.3 Prozessorganisation

Im Gegensatz zu den drei vorher beschriebenen Organisationsformen, welche inzwischen alle als traditionelle und bewährte Konzepte der *Aufbauorganisation* gelten, rückt die Prozessorganisation die lange Zeit in den Hintergrund gedrängte *Ablauforganisation* ins

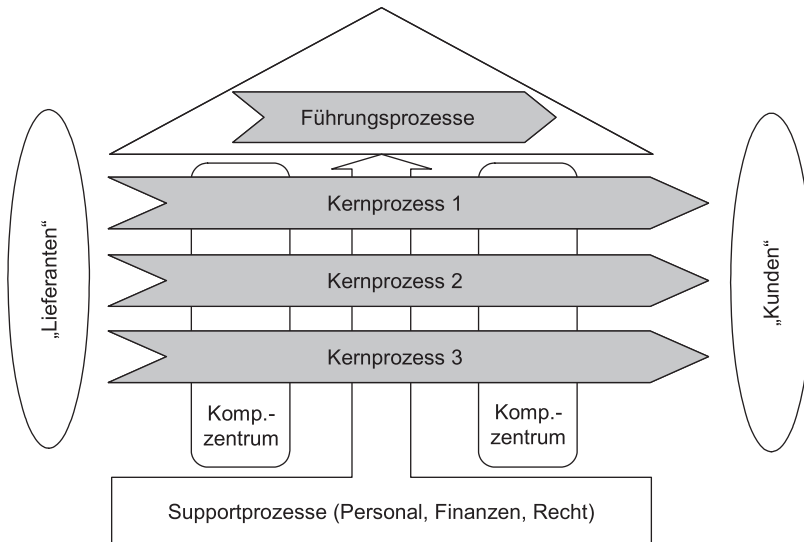


Abb. 6.7 Prozessorganisation

Zentrum der organisatorischen Gestaltung. Im Vergleich zu den bisherigen Strukturierungsalternativen fällt auf, dass die Prozessorganisation die Lieferanten und die Leistungsabnehmer in das Organigramm integriert und konsequent eine Orientierung nach beiden „Grenzpunkten“ des eigenen Systems verfolgt (vgl. Abb. 6.7).

Aufgrund ihrer Aktualität wird im Folgenden ausführlicher auf die Gestaltung der Prozessorganisation eingegangen. Gerade für Institutionen des öffentlichen Bereichs eignet sich die Prozessorganisation sehr gut, da sie drei Schwerpunkte verfolgt, die bisher nicht im Mittelpunkt der Verwaltungsführung standen, aus einer Public-Management-Perspektive aber als notwendig erachtet werden:

- Aufhebung der bisher funktionsbezogenen Arbeitsteilung durch Bündelung einer Tätigkeitsfolge, die einen Nutzen für Interne oder Externe erbringt, sowie Aufgabenerfüllung durch Teamstrukturen
- Strikte Ableitung der Prozessinhalte aus den strategischen Zielsetzungen
- Schaffung von Einheiten mit der Verantwortung für die gesamte Leistungskette vom Lieferanten bis zum Kunden

Dies widerspricht den oft beklagten verwaltungstypischen Merkmalen der horizontalen Arbeitsteilung bei gleichzeitig starrer Hierarchie, der fehlenden Zielorientierung, der „organisierten Verantwortungslosigkeit“ und der mangelnden Kundenorientierung. Insofern ist die Prozessorganisation ein geeignetes Konzept für den Abschluss eines erfolgreichen organisatorischen Wandels in öffentlichen Institutionen.

6.5.3.1 Prozessdefinition

Bei der Prozessdefinition geht es um die Auswahl und Abgrenzung der unterschiedlichen Prozesse, die einen Nutzen für den Leistungsabnehmer erzeugen. Tätigkeitsbereiche, die keinen Leistungsempfänger (weder einen internen noch einen externen) kennen, sollten möglichst bald aufgehoben werden.

Der Prozessdefinition geht eine *strategische Geschäftsfeldanalyse* voraus, welche aufgrund der übergeordneten politischen Zielsetzungen die Ausrichtung der Verwaltungstätigkeiten im spezifischen Politikfeld festlegt, woraus die Kernaufgaben und -leistungen der Organisation bestimmt werden. Ähnlich wie bei der Ermittlung der strategischen Relevanz im Rahmen der Leistungstiefenanalyse beziehen sich diese Kernaufgaben auf die angestrebten Wirkungen, welche durch das Verwaltungshandeln erreicht werden sollen. Innerhalb der Institution werden nun diejenigen Aktivitäten, welche vom Input bis zum Output zusammenhängen und einen eigenständigen Beitrag zu den beabsichtigten Gesamtwirkungen der Institution leisten, zu Prozessen gebündelt. Diese wichtigsten Leistungsprozesse, welche primär zur Erreichung der Ziele und Wirkungen beitragen, sind die Kernprozesse. Eine Organisation besteht jedoch immer aus mehreren unterschiedlichen Prozessen, die nicht alle gleich auf das Leistungsergebnis einwirken. Im Folgenden werden deshalb Führungs-, Kern- und Supportprozesse unterschieden.

Die bisherige Literatur zur Prozessorganisation beschränkte sich auf die Entwicklung von Kern- und Supportprozessen. Wird davon ausgegangen, dass die Führungsarbeit einen entscheidenden Stellenwert in jeder Institution einnimmt, sich aber nur indirekt auf die Leistungsabnehmer der Institution im Sinne der Kernprozesse bezieht und aufgrund ihrer Wichtigkeit auch nicht den Supportprozessen zugeordnet werden sollte, dann erscheint die *Entwicklung von eigenständigen Führungsprozessen* als ein zwingendes Element der Prozessorganisation.

Der Führungsprozess setzt sich aus strategischen und operativen Tätigkeiten zusammen. Entsprechend werden im Weiteren strategische und operative Führungsprozesse unterschieden, wobei erstere die strategische Planung und letztere die Strategieumsetzung sowie -kontrolle beinhalten (Kühn und Grünig 2000, S. 61 f.).

Führungsprozesse gewährleisten in erster Linie die Steuerung der öffentlichen Institution hinsichtlich der *Erhaltung und Entwicklung ihrer langfristigen Erfolgspotenziale*. Der strategische Führungsprozess widmet sich der Entwicklung der Gesamtstrategie der Institution, den einzelnen Politik- oder Geschäftsfeldstrategien, der strategischen Weiterentwicklung der prozessübergreifenden, zentralen Supportfunktionen und den erforderlichen Ressourcen. Folgende Aufgabenbereiche werden im Rahmen des strategischen Führungsprozesses (Gerber 1999) bearbeitet: die Visions-, Leitbild-, Strategieentwicklung für die Gesamtinstitution, die Aushandlung der Leistungskontrakte, die Erarbeitung der Personalpolitik und Zielfestlegung für die Personalauswahl und -entwicklung bei Führungskräften, die langfristige Ressourcenplanung sowie die Kommunikation mit internen und externen Anspruchsgruppen.

Die *operativen Führungsprozesse* übernehmen die Umsetzung und Überwachung der in den strategischen Führungsprozessen gefällten Entscheide und die daraus folgenden Tätigkeiten. Für die Strategieumsetzung sind zwei Aufgabenkomplexe notwendig, um die geplanten Ziele in der Institution zu verankern. Einerseits geht es um die Realisierung der strategischen Planung durch Konkretisierung der Ziele in Plänen, strategischen Programmen, Projekten oder Vereinbarungen für die operative Führung, d. h. die Umsetzung und Formulierung von Sachzielen („Was“?) stehen im Vordergrund. Andererseits müssen die Strategien im Rahmen der Strategieimplementierung über Führungsinstrumente und über die interaktive Personalführung den Mitarbeitenden vermittelt werden. Dies geschieht durch den Einsatz von Führungsmitteln im Sinne der Zielvereinbarung, durch strategiebezogenes Führungsverhalten und durch Programme im Rahmen der Personalentwicklung, Organisationsentwicklung usw. Hier steht also das „Wie“ der Transformation von strategischen Zielen zu den Mitarbeitenden im Zentrum. Dazu kommen noch die Aufgaben der strategischen Kontrolle. Diese geschieht anhand einer regelmäßigen Prämissenkontrolle zur Überprüfung der Annahmen, welche angesichts der sich wandelnden politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Umsysteme den formulierten Strategien zu Grunde liegen. Daneben ist eine punktuelle Überprüfung der Meilensteine strategischer Programme sowie eine kontinuierliche Überwachung der Veränderungen in den relevanten Umweltsegmenten notwendig (Kühn und Grünig 2000).

Zu den operativen Führungsprozessen gehören unter anderem:

- Zielformulierung für die einzelnen Geschäftsfeldstrategien und Planerstellung
- Programminitialisierung zur Strategieumsetzung, z. B. innerhalb des jährlichen Leistungskontraktes
- Budgetprozess, Berichtswesen und Controlling
- Wirkungsprüfungen und Evaluationsprogramme
- Erstellung von Auswahl-, Beurteilungs- und Entwicklungsprogrammen im Personalbereich

Die Führungsprozesse werden durch die Geschäftsleitung gesteuert und dienen als Wegweiser für die im Folgenden beschriebenen Kern- und Supportprozesse.

Das *Merkmal von Kernprozessen* besteht in deren direkter Ausrichtung auf die in den Führungsprozessen festgelegten strategischen Ziele. Kernprozesse werden durch eine zusammengehörige Abfolge von Aktivitäten gebildet, die auf ein bestimmtes Kundensegment ausgerichtet sind. Osterloh/Frost empfehlen eine Beschränkung auf wenige, robuste Kernprozesse, die je nach Art der Institution die Anzahl fünf bis acht nicht überschreiten sollte (Osterloh und Frost 2006, S. 36 ff.).

Die *Kernprozesse basieren auf den Kernkompetenzen* (vgl. Abschn. 5.3.2) einer öffentlichen Institution, welche diese benötigt, um die ihr demokratisch übertragenen Aufgaben zur Erreichung des öffentlichen Nutzens zu erfüllen. Folgende Eigenschaften zeichnen die Kernkompetenzen einer öffentlichen Institution aus (Hunziker 1999, S. 150 ff.):

- Spezifität (vgl. dazu die Ausführungen im Rahmen der Leistungstiefe in diesem Kapitel).
- Nicht-Substituierbarkeit: Die Kernprozesse können kaum durch anderweitige Prozesse ersetzt werden.
- Nicht-Imitierbarkeit: Die für die öffentliche Institution spezifischen Arbeitsprozesse lassen sich nicht leicht und schon gar nicht kurzfristig von anderen Leistungsanbietern nachahmen.
- Politikrelevanter öffentlicher Zusatznutzen: Kernkompetenzen ermöglichen die Erstellung von Leistungen, die eine gesellschaftliche Wertschöpfung bewirken, für welche die politisch legitimierten Organe bereit sind, Staatsgelder zur Verfügung zu stellen.

Kernprozesse können sowohl eine Leistungs-, Regulierungs- als auch Umverteilungsfunktion bezwecken und sind je nach Politikfeld und Art der öffentlichen Institution verschieden. Sie rechtfertigen letztlich, dass eine staatliche Steuerung des Prozesses aufgrund oben genannter Merkmale notwendig ist (vgl. auch die früheren Ausführungen zur strategischen Relevanz in Abschn. 6.3.1.2).

Supportprozesse können mit den Querschnittsfunktionen einer Organisation verglichen werden. Jedoch wird auch hier die für die Prozessorganisation charakteristische Kundenorientierung in diese unterstützenden Prozesse einbezogen. Supportprozesse haben demzufolge ihre Leistungsabnehmer im Sinne interner Kunden innerhalb der Institution. Sie können je nach Unternehmenspolitik auch von externen Anbietern eingekauft werden (z. B. Personaladministration, Informatik, Rechtsberatung usw.). Dennoch sollte vor allfälligen Auslagerungsentscheiden sorgfältig geprüft werden, ob die Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Institution nicht sinnvoller oder unter Einbezug der Koordinationskosten nicht kostengünstiger wäre. Ein zentrales Entscheidungskriterium im Rahmen der Prozessorganisation ist die Nähe zu direkt kundenrelevanten Elementen der Kernprozesse. Darüber hinaus tragen sie zu einem problemlosen Nebeneinander und reibungslosen Ablauf innerhalb der Kernprozesse bei.

In der Praxis zeigt sich, dass zur Wahrnehmung wichtiger Funktionen oft sogenannte *Kompetenzzentren* eingerichtet werden. Ähnlich wie bei einer Matrixorganisation überlagern sich hier eine funktionale und eine objektbezogene Strukturdimension. Die Kompetenzzentren dienen der Spezialisierung auf einzelne Inhalte des Leistungsprozesses. Dazu können z. B. die Forschung und Entwicklung, das Marketing oder gerade für öffentliche Institutionen auch die rechtlichen Belange gehören. Im Gegensatz zu den Funktionszentren einer Matrix- oder Spartenorganisation ist es hier aber nicht erforderlich, dass ein Kompetenzzentrum aus einem festen Mitarbeiterstamm besteht und dieser alleine das Spezialwissen generiert. Die Eigenheit besteht gerade darin, dass Personen aus den Kernprozessen auch Aufgaben innerhalb des Kompetenzzentrums wahrnehmen können und so eine Verknüpfung der Kundenorientierung mit der Spezialisierung stattfinden kann. Kompetenzzentren bilden also zugleich auch Ausbildungsstätten für Personen aus den Kernprozessen. Im Gegenzug dazu können fest Mitarbeitende aus den Kompetenzzentren in den Prozessteams neue und kundenbezogene Erfahrungen sammeln (Osterloh und Frost

2006, S. 220 ff.). Die Leitung des Kompetenzzentrums kann entweder von einer Person mit nur diesem Aufgabenbereich oder einem Mitarbeitenden aus einem Kernprozess wahrgenommen werden.

6.5.3.2 Prozessstrukturierung

Die Art und Weise, wie Prozesse letztlich unterteilt und aufgebaut werden, stellt sich als eine der Hauptschwierigkeiten innerhalb der Prozessorganisation heraus. Die Gefahr liegt nahe, dass die bisherige Abteilungsstruktur in eine *neue, prozessorientierte Struktur* übertragen wird, also z. B. dass eine Spartenorganisation „um 90 Grad gedreht“ und als Prozessorganisation benannt wird. Zur Unterteilung der Kernprozesse schlagen Osterloh/Frost eine Segmentierung entweder nach Funktionen, Komplexitätsgraden oder nach Kundengruppen vor (Osterloh und Frost 2006, S. 52 ff.).

Die funktionale Segmentierung unterteilt den Kernprozess in Prozesselemente im Sinne der funktionalen Organisation (Mittelbeschaffung, -entwicklung, -verwaltung und -bereitstellung). Dies entspricht am ehesten dem eigentlichen Prozessgedanken einer Leistungskette vom Lieferanten bis zum Leistungsabnehmer. Eine *Segmentierung nach Komplexitätsgraden* unterscheidet zwischen Teilprozessen, welche unterschiedlich schwer durchzuführen sind. Daraus ergeben sich z. B. komplexe, mittelschwere und routinemäßige Prozesse. Diese Variante eignet sich unter anderem bei einer Versicherungskasse oder einem Sozialamt, welche unterschiedliche Schwierigkeitsgrade der Fallbearbeitung kennen. Die Prozessmitarbeitenden müssen entsprechende Fähigkeiten besitzen, um die jeweilige Art der Fälle bearbeiten zu können. Die Segmentierung nach Kundengruppen oder Leistungsbereichen ist eine in der Praxis häufig gewählte Alternative. Hier kommt die Kundenorientierung der Prozessorganisation am stärksten zum Ausdruck, indem die Bearbeitungsteams eines Kernprozesses jeweils eine Kundengruppe oder einen kundenausgerichteten Leistungs-Produkt-Bereich verfolgen. So kann der Kernprozess „Baubewilligung“ einer Baubehörde in die Teilprozesse der Wohnhäuser und Industriebauten unterteilt werden. Abb. 6.8 zeigt die möglichen Strukturierungsalternativen.

Die dritte Variante der Prozessstrukturierung nach Produkt- oder Kundengruppen dient der Schaffung von Transparenz in der öffentlichen Leistungserstellung. Dies geschieht vor allem durch die gezielte Gliederung der Prozessoutputs nach unterschiedlichen Anspruchsgruppen oder Leistungscharakteristika des öffentlichen Sektors. Ein Teilprozess kann demnach einen Output für die hoheitlichen Leistungsbereiche hervorbringen oder Beiträge für ein kommerziell vermarktbare Produkt leisten. Diese Zuordnung ermöglicht eine genaue Bestimmung der Anteile an unterschiedlichen Leistungsbereichen der öffentlichen Institution, welche bis in die Zuteilung auf einzelne Kostenstellen in der Kosten- und Leistungsrechnung reicht. Abb. 6.9 enthält eine Dreiteilung nach hoheitlichen Leistungsbereichen, die nicht kostendeckend erbracht werden können und durch die Politik finanziert werden müssen, damit das staatliche Leistungsangebot überhaupt erbracht werden kann. Beispielhafte Leistungen sind die Erstellung des Fixpunktenetzes für die Landesvermessung, die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, der Truppenunterhalt im Rahmen der Landesverteidigung usw.

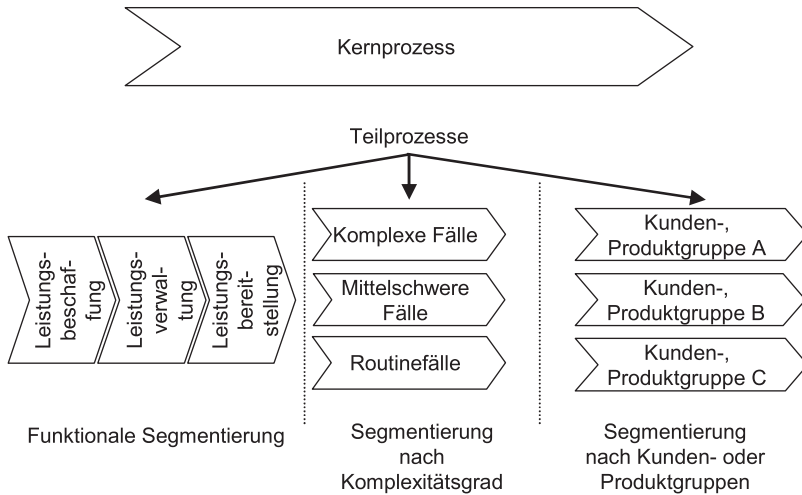


Abb. 6.8 Strukturierung von Prozessen. (Quelle: nach Osterloh und Frost 2006)

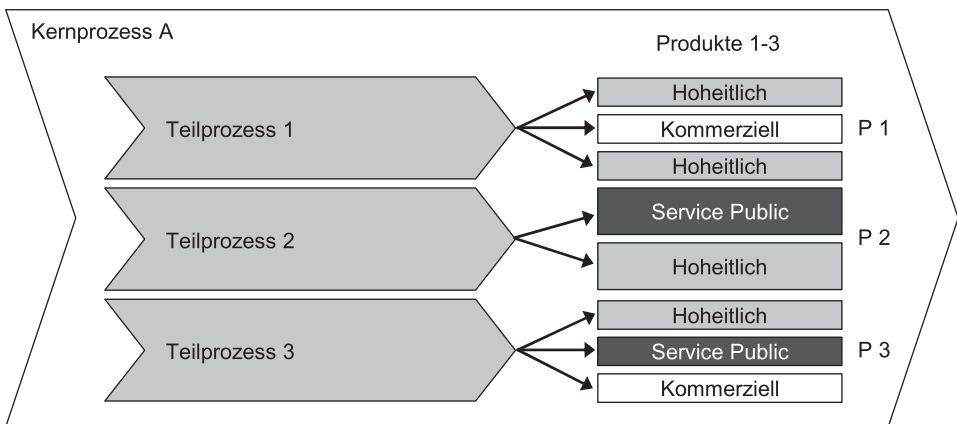


Abb. 6.9 Prozessstrukturierung nach Produkt- oder Leistungsbereichen

Leistungen des „Service Public“ stehen der Bevölkerung unter der Bedingung des gleichen Preises und meist flächendeckend zur Verfügung. Sie werden über Gebühren finanziert und aufgrund eines von der Politik an die Verwaltung erteilten Auftrags produziert. Bei Nachfrageänderungen entscheidet die Politik über eine allfällige Angebotserneuerung. Kommerzielle Leistungen werden aufgrund der Nachfrage angeboten und erreichen einen vollen Kostendeckungsgrad. Diese Leistungen benötigen dieselben Ressourcen wie die beiden anderen Leistungskategorien und stehen in engem Zusammenhang mit der Grundaufgabe der öffentlichen Institution.

In der Praxis erweist sich die Prozessstrukturierung häufig als schwierig, da die Strukturen in öffentlichen Institutionen gewachsen sind und oft nicht auf Grund bewusst gewählter Prinzipien gestaltet wurden. Deshalb ist eine vorausgehende *Analyse der Leistungsbereiche* notwendig. Folgende Fragestellungen sind dazu hilfreich:

- Welche Teilaktivitäten des Kernprozesses sollten zu einem Bündel zusammengefasst werden?
- Welche Arbeitsschritte tragen zu demselben Output bei?
- Erzeugen die gebündelten Teilprozesse einen begründeten Nutzen für Bürger, Kunden oder Politik?
- Zwischen welchen Personen finden der größte Informationsaustausch und die stärkste Kommunikation statt?
- Welche Teilprozesse greifen auf die gleichen Ressourcen (Personen, Sachmittel, Finanzen) zurück?
- Welche Tätigkeitsbereiche unterliegen der Verantwortung derselben Person oder Personengruppe?
- Beherrschen die im Teilprozess tätigen Personen mehrere oder alle Teilarbeiten des Teilprozesses?

Ziel der Prozessstrukturierung ist die *Reduktion der Schnittstellen* innerhalb eines Leistungsprozesses. Der Koordinationsbedarf zwischen den innerhalb eines Prozesses tätigen Mitarbeitenden wird also reduziert. Das eigentliche Koordinationsinstrument innerhalb eines Teilprozesses ist letztlich die Selbstabstimmung zwischen den Prozessmitarbeitenden (Bea und Göbel 2006).

6.5.3.3 Prozessträger

Die Prozessorganisation wirkt sich stark auf die Arbeitsorganisation innerhalb der Prozesse aus. Das Hauptmerkmal liegt dabei auf einer Vergrößerung des Handlungsspielraums für die einzelnen Mitarbeitenden durch eine teamorientierte Arbeitsorganisation (vgl. Praxisfenster). Die Arbeitstätigkeiten innerhalb der Prozesse werden von sogenannten „Process Owners“ oder Prozessmanagern gesteuert und von den Prozessteams bearbeitet (vgl. Abb. 6.10 und Osterloh und Frost 2006, S. 113 ff.).

Der *Prozessmanager* ist für die gesamte Leistungskette eines Kernprozesses und die darin tätigen Personen verantwortlich. Ebenfalls kann für einzelne Teilprozesse eine verantwortliche Person bestimmt werden, woraus normale Unterstellungsverhältnisse und daraus folgende Verantwortlichkeiten wie bei den anderen Organisationsformen resultieren. Entsprechend der Teamorganisation hat der Teilprozessverantwortliche als Teamsprecher jedoch keine formal höhere Position gegenüber den anderen Teammitgliedern. Der Prozessmanager ist für die Koordination der Teilprozesse untereinander sowie für übergeordnete Aufgabenbereiche zuständig.

Der Hauptunterschied zur Abteilungsstruktur besteht in den *Prozessteams*, welche für bestimmte Teilprozesse zuständig sind.

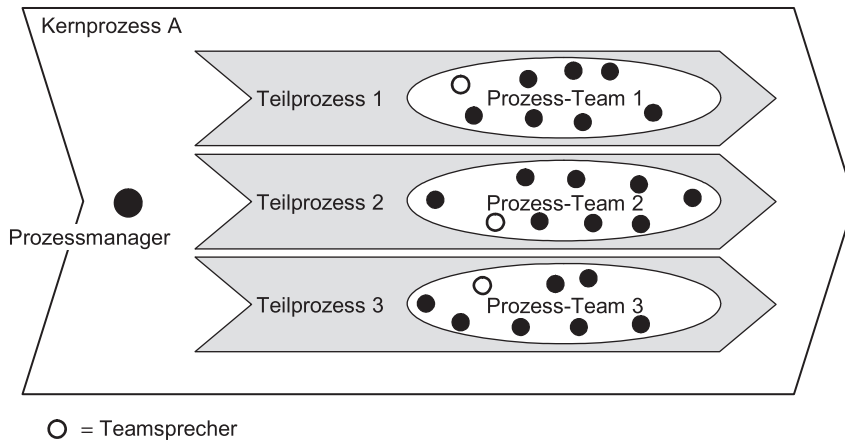


Abb. 6.10 Prozesssträger innerhalb eines Kernprozesses

- „Die Teamarbeit ist insofern eine logische Folge der Prozessorientierung, als die größeren, zusammenhängenden Aufgabenbereiche (Prozesse) oft nicht allein von einer Einzelperson zu bewältigen sind.“ (Bea und Göbel 2006, S. 416 f.).

Der Teamarbeit wird eine wachsende Bedeutung zugestanden (Scholz 2000, S. 849 ff.). Unterschiedliche Fähigkeiten, Spezialisierungsgrade und ein gemeinsames Ziel kennzeichnen die Zusammensetzung eines Teams. Innerhalb eines Prozessteams existieren keine hierarchischen Unterordnungsverhältnisse. Es kann lediglich vorkommen, dass ein Teamsprecher das Team nach außen vertritt. Im Gegensatz zu einer Arbeitsgruppe herrschen in einem Team ein besonders starker Zusammenhalt und eine hohe Kooperationsbereitschaft. Das Prozessteam ist primär durch die zwei folgenden Merkmale gekennzeichnet (Bea und Göbel 2006, S. 416 ff.; Osterloh und Frost 2006, S. 113 ff.; Ulich 2005, S. 215 ff.):

- **Kundennähe**
Möglichst alle Prozessteams und deren Mitarbeitende sollten in Kundenkontakt stehen. Dieser kann durch direkten Leistungsaustausch, aber auch durch die Übernahme von Funktionen innerhalb des Mängelmanagements, der Service-Funktionen usw. geschehen. Dies steht im Gegensatz zu einer arbeitsteiligen Abteilungsstruktur, bei welcher nur die in der Leistungsabgabe tätigen Mitarbeitenden in Kundenkontakt stehen.
- **Erweiterter Handlungsspielraum**
Gegenwärtig bezeichnet durch den Terminus „Empowerment“ ist die Erweiterung des Handlungsspielraums durch autonomere Teams eine Folge der Prozessorganisation. Anspruchsvolle Tätigkeitsbündel und deren umfassende Bearbeitung durch eine Gruppe verlangen nach echter Delegation von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen. Einerseits wird der Tätigkeitsspielraum des einzelnen Mitarbeiters durch „Job Enlargement“ erweitert, andererseits entsteht durch die Vergrößerung des Entscheidungs- und Gestaltungsspielraums echte Delegation im Sinne des „Job Enrichments“.

Tab. 6.10 Vor- und Nachteile der Prozessorganisation

Vorteile	Nachteile
• Schnellere Leistungsprozesse, Verfahrensbeschleunigung durch Überwindung der Funktionsdominanz und Reduktion der Liegezeiten bei Verwaltungstätigkeiten • Verminderung von Schnittstellen • Komplexitätsreduktion durch Begrenzung auf einige wenige Kernprozesse • Strategie- und Kundenausrichtung • Erhöhung der Innovationsfähigkeit durch Integration der Kundenperspektive • Kostensenkung durch Konzentration auf Kernaktivitäten und Auslagerung, Elimination nicht wertschöpfungsrelevanter Sekundärprozesse • Qualitätsverbesserung durch Integration der Kundenperspektive	• Vernachlässigung der permanenten Förderung von Spezialistenwissen und -fähigkeiten • Gefahr einer Überstrapazierung der Kundenorientierung im Gegensatz zur Ressourcenorientierung im staatlichen Bereich • Gefahr der „Doppelbearbeitung“ von Kunden durch unterschiedliche Process-Owners • Überadministration bei der Optimierung von Prozessen bis ins letzte Detail • Zu starke Hierarchieverflachung kann zu Konflikten führen • Gefahr der Prozessorientierung ohne konsequente Übernahme der Teamstruktur

Dafür notwendig ist der Zugang zu den erforderlichen Informationen, welcher heute durch die informationstechnischen Möglichkeiten wesentlich vereinfacht wird. Die Kontrollfunktion wird in erster Linie durch die Gruppe im Sinne einer Selbstkontrolle wahrgenommen.

Insgesamt muss festgehalten werden, dass die Entwicklung einer reinen Prozessorganisation ein sehr anforderungsreiches Projekt für eine öffentliche Institution darstellt. Diese Struktur- und Prozessänderung ist kein rein formal-organisatorischer Akt, sondern erfordert neue Fähigkeiten und Verhaltensweisen, wie sie durch Personal- und Organisationsentwicklungsaktivitäten vermittelt werden. Zum einen ist das anzustrebende Kunden- und Produktdenken mit einer *vollständigen Neuausrichtung aller Tätigkeitsbereiche* verbunden, zum anderen verlangt die teamorientierte Arbeitsorganisation eine weitgehende Delegation sowie eine Abkehr vom bisherigen Hierarchieprinzip und dessen Arbeitsteilung mit dem Resultat einer Verflachung von gewachsenen Hierarchiegebilden. Abschließend werden in Tab. 6.10 Vor- und Nachteile der Prozessorganisation erörtert.

Ebenso weitreichende Folgen hat die Prozessorganisation auf die *Anreizsysteme* als Teil des Personalmanagements. Strategie-, team- und fähigkeitsorientierte Anreizsysteme sind eine logische Konsequenz dieser Organisationsform. Dies im Gegensatz zu den in den letzten Jahren vermehrt aufgekommenen individualorientierten Entlohnungssystemen im öffentlichen Sektor (vgl. Abschn. 9.5.3).

Praxisfenster

Von der Bundesanstalt für Arbeit zum modernen Dienstleister
Die Bundesagentur für Arbeit als Nachfolgerin der Bundesanstalt für Arbeit hat in den vergangenen Jahren mehrere Reformprozesse durchlaufen. Auf den ersten Blick

scheint es, als würde der zweite, aus politischen Entscheidungen resultierende, grundlegende Reformprozess die unter dem Titel „Arbeitsamt 2000“ vorangegangenen Veränderungen in Frage stellen. Bei genauerer Betrachtung wird jedoch sehr schnell offensichtlich, dass eine deutliche Akzentverschiebung stattgefunden hat. Gleichzeitig kann der Beweis erbracht werden, dass die vorangegangenen Reformschritte in verschiedener Hinsicht den Boden für das „Kundenzentrum der Zukunft“ bereitet haben, welches aktuell das Gesicht der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland verändert.

1. Was war das Arbeitsamt 2000?

Die Reform unter dem Titel „Arbeitsamt 2000“ zielte darauf ab, die über Jahrzehnte verfestigte Spartenorganisation (Arbeitsvermittlung, Leistungsgewährung, Berufsberatung, interne Verwaltung) aufzubrechen. Ziel war eine teamorientierte Arbeit, bei der die Mitarbeiter in die Gestaltung der Prozesse eingebunden sind. Innerhalb der Teams gab es keine formalen Hierarchien. Alle Dienstleistungen an den Kunden sollten aus einer Hand erbracht werden. Der Teamleiter stand außerhalb des Teams. Er führte mehrere Teams und war von ausführenden Aufgaben freigestellt. Die Ziele der Reform lauteten: Dienstleistungsorientierung, Effektivität, Effizienz und Mitarbeiterorientierung. Die zu erreichenden Ziele der Teams wurden in Form eines differenzierten Dialogs vereinbart.

Eigens ausgebildete Organisations-Entwicklungs-Begleiter wurden aus der Belegschaft der Arbeitsämter gewonnen und für die Einführung der neuen Organisationsform in den Ämtern für mehrere Monate eingesetzt. Ihre Aufgabe war es, die Führungskräfte auf ihre neue Rolle vorzubereiten und den gesamten Umorganisationsprozess im Arbeitsamt zu begleiten. Alle Mitarbeiter wurden in mehrtägigen Seminaren auf teamorientiertes Arbeiten vorbereitet.

2. Vom Arbeitsamt 2000 zur Agentur für Arbeit

Die politische Entscheidung, den Reformprozess „Arbeitsamt 2000“ abzubrechen, traf die Arbeitsämter in unterschiedlichen Stadien. Während einzelne bereits in der neuen Organisationsform arbeiteten und die neuen, teamorientierten Strukturen mit den damit verbundenen Gremien, Qualitätszirkeln etc. eingeführt hatten, wurden andere aus dem Reformprozess gerissen. Weitere befanden sich noch in der ursprünglichen Spartenorganisation.

Ausgehend vom Beschluss der Bundesregierung, die Arbeitsmarktpolitik durch die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die „Hartz-Kommission“, auf den Prüfstand zu stellen, wurden auf der Grundlage der Empfehlungen dieser Kommission und dem Beschluss der Bundesregierung, diese möglichst 1:1 umzusetzen (Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – „Hartz I–IV“), sämtliche Fachprozesse auf ihre Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit überprüft. Gemäß dem Prinzip des „Förderns und Forderns“ und dem sich daraus ergebenden Dienstleistungskatalog wurden die Aufgaben der Organisation mit Prozessen hinterlegt, die in insgesamt mehr als 25 Projektgruppen unter Begleitung führender Wirtschaftsberatungsunternehmen erarbeitet wurden. Ziel war es, durch die Standardisierung der Prozesse eine einheitliche

Dienstleistungsqualität in allen Agenturen sicherzustellen. Von den Ergebnissen der Projektgruppen – soweit sie von der Geschäftsführung der Bundesagentur für Arbeit übernommen wurden – leiteten sich die Qualifikationsanforderungen an die Mitarbeiter und die Organisationsstrukturen der neuen „Agenturen für Arbeit“ ab. Diese neuen Strukturen sind mittlerweile bundesweit implementiert. Hierzu zählt nicht zuletzt die stützpunktartige Einrichtung von Service Centern, durch die die telefonische Erreichbarkeit der Agenturen deutlich optimiert werden konnte.

3. Resümee

Im laufenden Reformprozess zeigt sich, dass diejenigen Agenturen, welche in den vorangegangenen Jahren die Gelegenheit genutzt hatten, alte Strukturen aufzubrechen, die Mitarbeiter auf teamorientiertes Arbeiten und die klare Ergebnisverantwortung der Teams vorzubereiten, einen Vorteil gegenüber denjenigen Agenturen haben, die noch in den ursprünglichen Strukturen verhaftet waren. Die Agenturen, die aus dem „Arbeitsamt 2000“ heraus die neuen Reformanstrengungen unternahmen, profitierten von der Reform Erfahrung der Mitarbeiter, ihrer Flexibilität in der Wahrnehmung neuer Aufgaben und deren Fähigkeit, ihr Wissen in die Gestaltung neuer Prozesse einzubringen.

Quelle: Kärcher (2006)

6.5.4 Ausgestaltung der Regierungsebene des Verwaltungskonzerns

Die organisatorische Ausgestaltung der Regierungs-Holding zeichnet sich in erster Linie durch eine Trennung von politischen und betrieblichen Aufgaben aus. Damit entsteht sowohl bei der politischen Steuerung als auch bei der Verwaltungsführung eine Konzentration auf Kernprozesse. Im Folgenden (Abschn. 6.5.4.1 und Abschn. 6.5.4.2) werden zwei Hauptvarianten zur organisatorischen Gestaltung vorgeschlagen. Zum einen die Regierungs-Holding ohne zentrale Verwaltungsführung und zum anderen die Regierungs-Holding mit zentraler Verwaltungsführung (Grünenfelder 1997).

6.5.4.1 Ohne zentrale Verwaltungsführung

Diese Art der Regierungs-Holding entspricht einer nahe liegenden Weiterentwicklung der typischen Organisation gegenwärtiger Bundesregierungen (z. B. in der Schweiz). Die Politik wird durch den oder die Regierenden und deren Ministerien gesteuert. Auf dieser politischen Ebene existieren ausschließlich politische Institutionen und Akteure, welche Politikleistungen von den ihnen zugeteilten Verwaltungseinheiten beziehen. Letztere werden mittels Leistungskontrakten zwischen Minister und Verwaltungsleitung gesteuert. Die Leitung der Verwaltungseinheiten wird nicht auf Grund politischer Kriterien besetzt. Diese Management-Verantwortlichen werden von der Holding-Leitung, also der Gesamtregierung, eingesetzt, damit nicht die politischen Präferenzen eines einzelnen Ministers über die Managementbesetzung entscheiden. Hier zeigen sich jedoch die Grenzen einer solchen Organisationsform. Durch das Fehlen einer zentralen betrieblichen Führung droht die *politische Unabhängigkeit* der Verwaltungsleitungen verloren zu gehen, da deren direkter

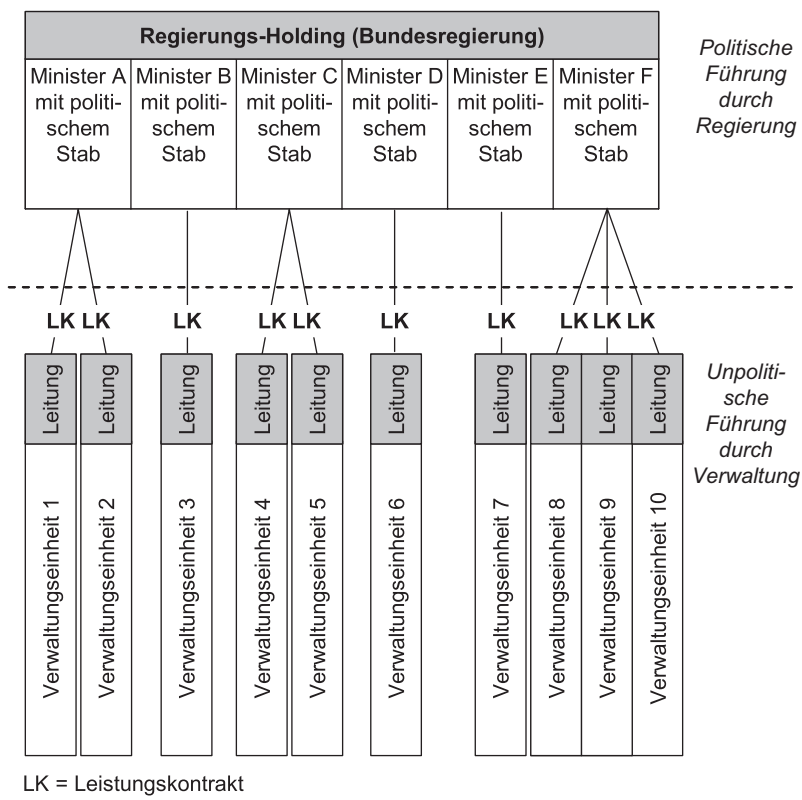


Abb. 6.11 Regierungs-Holding ohne zentrale Verwaltungsführung

Bezug im Verwaltungsalltag eher das politische Ministerium sowie dessen Stäbe und nicht die Gesamtregierung ist. Diese Gefahr ist besonders groß in Verwaltungseinheiten mit politischer Brisanz wie beispielsweise dem Sozial-, Gesundheits- oder Landwirtschaftsbereich (vgl. Abb. 6.11). Letztlich wäre es aber eine Illusion zu denken, dass Behördenleitungen vollkommen politisch unabhängig sind. Vielfach werden sie von den jeweilig vorgesetzten Regierungspersonen vorgeschlagen, was je nach Präferenzen der vorgesetzten Regierungsperson für stärkere oder schwächere politische Gemeinsamkeiten sorgen kann. So zeigt sich beispielsweise bei der Auswahl von Positionen an der Spitze der deutschen Bundesverwaltung, dass politische Loyalität und politiknahe Erfahrungen wichtiger als Erfahrung in verwaltungsinternen Führungspositionen sind (Bach und Veit 2018).

Die rechtliche Ausgestaltung der einzelnen Verwaltungseinheiten kann unterschiedlich geregelt werden. Je unabhängiger und selbstständiger die Einheiten jedoch sind, desto mehr Wert wird auf politische Unabhängigkeit gelegt. Das bedeutet jedoch nicht, dass die politikvorbereitenden Leistungen für die Ministerien nicht mehr in nützlicher Form oder sogar im Widerspruch zur politischen Spitze erbracht werden – im Gegenteil. Die verselbstständigte Verwaltungseinheit ist oft stärker bemüht, die Ansprüche im Bereich hoheitlicher Aufgaben oder freier Dienstleistungen und Produkte zur vollen Zufriedenheit der Leistungsbesteller

zu erfüllen. Im Extremfall wird sie sogar Leistungen anbieten und Informationen verarbeiten, die aufgrund ihres Expertenwissens nicht sinnvoll sind, jedoch vom politisch motivierten Ministerium verlangt werden. Wird die *erhöhte Leistungs- und Expertenfähigkeit* der selbstständigeren Verwaltungseinheiten erkannt, kann eine verbesserte Wirkungsorientierung und Effektivitätssteigerung politischer Entscheide realisiert werden.

Bei dieser Organisationsvariante werden Querschnittsaufgaben soweit wie möglich dezentral wahrgenommen, was zu einer Entlastung der Holding-Leitung und zu einem größeren Aufgabenvolumen bei den dezentralen Verwaltungseinheiten führt. Ein Minimalanteil an Querschnittsaufgaben, welche zur zentralen Steuerung unbedingt standardisiert erstellt und gesteuert werden müssen, lässt sich in der organisatorischen Form von Stabsabteilungen an die Holding-Leitung angliedern.

6.5.4.2 Mit zentraler Verwaltungsführung

Eine zentrale Verwaltungsführung bündelt die Entscheidungskompetenzen zur effektiven und effizienten Steuerung der staatlichen Leistungserbringung in größeren Institutionen wie einer Bundes- oder Landesregierung (vgl. Abb. 6.12).

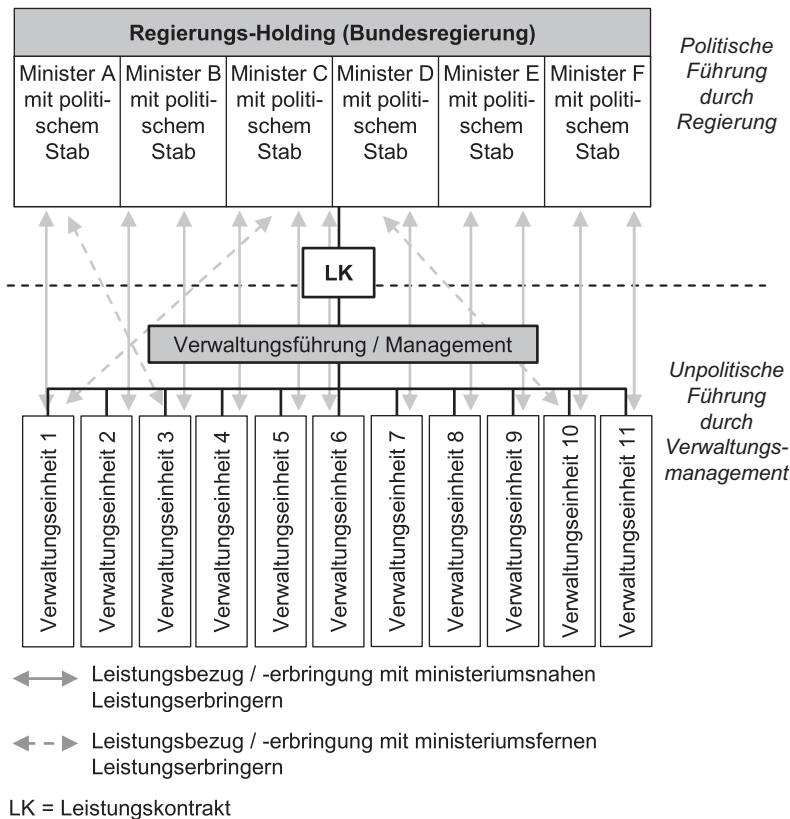


Abb. 6.12 Regierungs-Holding mit zentraler Verwaltungsführung

Die Verwaltung wird durch das Verwaltungsmanagement geführt. Die Holding-Leitung wählt das Management aus und gibt diesem den Leistungskontrakt vor. Im Gegensatz zur Variante ohne zentrale Managementverantwortung existieren hier nicht mehrere Kontrakte, welche von den einzelnen Ministerien ausgestaltet werden, sondern ein *Rahmenkontrakt zwischen Regierung und Verwaltungsführung*. Einzelne Leistungsvereinbarungen zwischen den Ministerien und den Verwaltungseinheiten sind jedoch weiterhin möglich, sofern sie nicht dem Rahmenkontrakt widersprechen. Mangelhafte oder fehlende Leistungserbringung wird hier durch die Ministerien und deren Stäbe beim zentralen Verwaltungsmanagement, das die Verantwortung für Korrekturen in der operativen Leistungserstellung trägt, beanstandet. Die Organisation der leistungserbringenden Verwaltung obliegt der Verwaltungsführung. Sie wird in den wichtigen Bereichen ein mehr oder weniger ähnliches Abbild der politischen Ministerien und ihrer Stäbe darstellen. Dadurch wird der hauptsächliche Leistungsbezug zwischen den inhaltlich ähnlich strukturierten Verwaltungseinheiten und Departementen bzw. Ministerien erfolgen. Querbezüge von anderen Verwaltungseinheiten sind den Ministerien jedoch erlaubt, jedoch aufgrund der gegebenen Strukturen wenig wahrscheinlich.

Diese Variante fördert eine *Entscheidungs- und Machtansammlung bei der Verwaltungsführung*. Sie ist für eine ziel- und wirkungsorientierte Leistungserbringung sowie zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten und unerwünschten Schnittstellen innerhalb der Verwaltung vorteilhaft. Je nach Art der Leistung wird das Verwaltungsmanagement die leistungserbringenden Stellen zweckmäßigerweise unterschiedlich zentral oder dezentral führen müssen. Verschiedene Rechtsformen sind bei dieser Rahmenstruktur möglich.

Diese Strukturvariante des Konzerns Verwaltung ist am stärksten auf Stadt- und Gemeindeebene verbreitet. Eine gewählte Exekutive beauftragt den Gemeindemanager oder -verwalter mit der Führung der Gemeindeverwaltung. Je nachdem besteht ein engeres Abhängigkeitsverhältnis zwischen Gemeindeverwalter und Exekutive oder eine größere Unabhängigkeit. Ersteres ist insbesondere dort der Fall, wo eine starke Präsidialfunktion das Gemeindepräsidium charakterisiert und nicht nur eine repräsentativ-symbolische.

6.5.4.3 Organisation der Holding-Leitung

Je nach politischem System ist die oberste Leitung der Holding, also die Regierung, unterschiedlich organisiert. In einem *Konkordanzsystem* wie demjenigen der Schweiz mit einer siebenköpfigen Bundesregierung (als Kollegium ohne Regierungschef) kann jeweils ein Regierungsmitglied (Bundesminister) ein Ministerium und die dazugehörenden politischen Stäbe führen. Ebenso besteht aber die Möglichkeit, dass mehrere (Fach-)Minister von einem Regierungsmitglied geführt werden. Das Regierungsmitglied führt hierbei den wichtigsten politischen Bereich selber (vgl. Abb. 6.13). In einem *Konkurrenzsysteem* mit einer Einpersonen-Regierungsspitze entfallen alle politischen Bereiche auf Ministerposten und der Regierungschef führt kein Ministerium der Holding-Organisation.

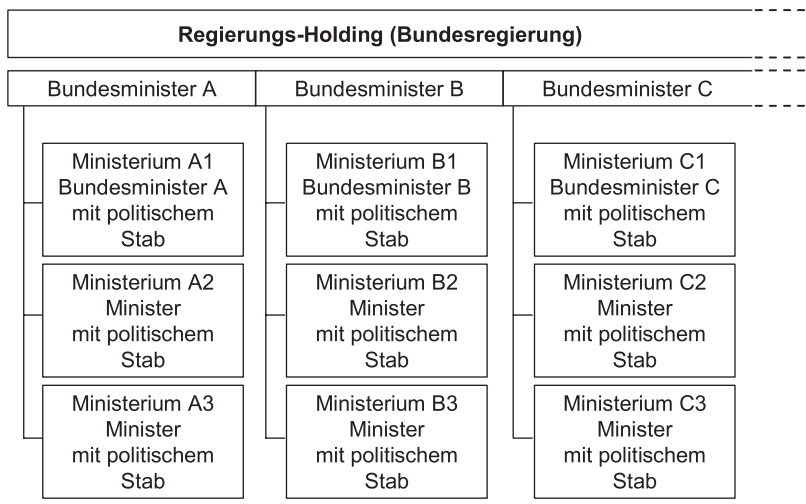


Abb. 6.13 Ministerial-Organisation der Holding-Leitung (Kollegialsystem)

6.5.4.4 Querschnittsfunktionen

Wie die vorangegangenen Gestaltungsmöglichkeiten der Regierungs-Holding zeigen, sind die politischen Aufgabenfelder (Objektorientierung) das Hauptkriterium zur Organisation der Holding-Leitung und der Verwaltung. Eine Einteilung nach Funktionsbereichen (Verrichtungsgliederung) eignet sich nicht für die Führung einer staatlichen Institution. Insgesamt werden innerhalb der Holding-Organisation viele Querschnittsaufgaben an die Verwaltungsstellen abgetreten. Dennoch existieren Organisationsbereiche, für die sich eine *funktionsorientierte und meistens zentrale Gliederung* sinnvoller erweist, da eine zentrale Standardisierung notwendig und eine dezentrale Leistungserbringung nicht wirtschaftlich ist. Solche Bereiche sind etwa die Informatik, das zentrale Finanzwesen und das Controlling, Grundlagen des Personalmanagements (z. B. Dienstrecht), gewisse Bereiche der Aus- und Weiterbildung (z. B. für höhere Führungskräfte), Beschaffungsstellen oder Unterstützungsaktivitäten.

Bei einer Regierungs-Holding ohne zentrales Verwaltungsmanagement ist die Angliederung solcher Funktionen an die Holding-Leitung durch zentrale Stäbe, Steuerungsdienste usw. zweckmäßig (Schedler und Proeller 2006, S. 112 ff.). Existiert eine zentrale Verwaltungsführung, dann empfiehlt es sich, diese zentralen Funktionen, welche auch Leistungen für die Holding-Leitung erbringen, dem betrieblichen Verwaltungsmanagement anzugliedern (vgl. auch die alternativen Organisationsformen in Abschn. 6.5.2).

6.6 Management des Wandels

Das Management des Wandels ist eines der bedeutendsten Elemente der strukturellen Führungselemente des Public Managements, und gewinnt zunehmend an zentraler Bedeutung für die laufende Führung von Institutionen sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor, da Wandel allgegenwärtig und nicht nur ein punktueller Ereignis ist.

6.6.1 Konzepte des Managements des Wandels

Veränderungen können sich in kleinen Schritten oder in großen Schüben vollziehen (vgl. Abb. 6.14). Die Bandbreite der Umgestaltungsmaßnahmen bewegt sich im Sinne eines Kontinuums grundsätzlich zwischen radikalen und evolutionären Formen des Managements des Wandels in öffentlichen Institutionen (Thom 1998, S. 4 ff.).

Die radikale Veränderung hat ihren Ursprung im 1993 von Hammer und Champy vorgestellten Konzept des „*Business Reengineering*“ (BR). BR ist „[...] ein fundamentales Überdenken und radikales Redesign von Unternehmen oder wesentlichen Unternehmensprozessen. Das Resultat sind Verbesserungen um Größenordnungen in entscheidenden, heute wichtigen und messbaren Leistungsgrößen in den Bereichen Kosten, Qualität, Service und Zeit.“ (Hammer und Champy 1994, S. 24). Die Zielvariablen des Veränderungsmanagements sind der Organisationszweck, die Vision und die Leitprinzipien zur Steigerung der Leistung der Organisation. Effekte auf der Individualebene stehen nicht im Vordergrund bzw. nur soweit, als sich beim bestehenden Personal rasch Einstellungs- und Verhaltensänderungen in Bezug auf die Zielvariablen ergeben müssen oder Personalwechsel eingeleitet werden. Die radikale Neugestaltung der Prozesse und damit verbunden die effektive und effiziente Befriedigung der Wünsche interner und externer Kunden sowie die Steigerung der Organisationsleistung steht im Mittelpunkt des Konzepts. Die Gestaltungsprioritäten lauten: „Structure follows strategy“. Im Gegenteil dazu handelt es sich beim evolutionären Ansatz der *Organisationsentwicklung* (OE) um eine partizipative Konzeption zur Planung, Initiierung und Durchführung von Wandlungsprozessen (Thom 1992). Zuerst müssen sich die Einstellungen, Werte und Verhaltensweisen der Mitglieder eines sozio-technischen Systems ändern, bevor sich dieses System selbst wandeln kann. Die Gestaltungsprioritäten lauten daher: „Structure follows culture“. Das Ziel besteht in der Verbesserung der Qualität des Arbeitslebens zur Förderung der individuellen Entwicklung, was wiederum in positivem Zusammenhang mit der Organisationsleistung stehen kann (Organisationsentwicklung 1980). Abb. 6.15 veranschaulicht das Wirkungsmodell des Managements des Wandels exemplarisch.

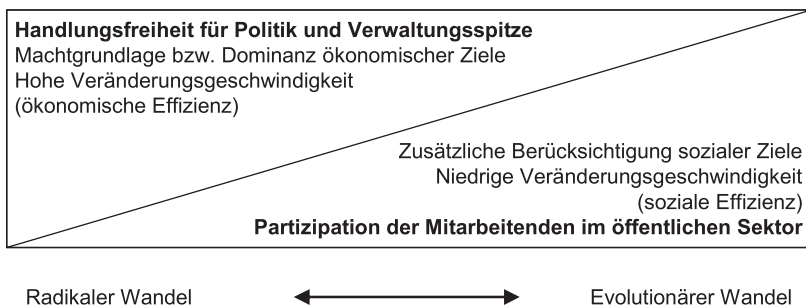
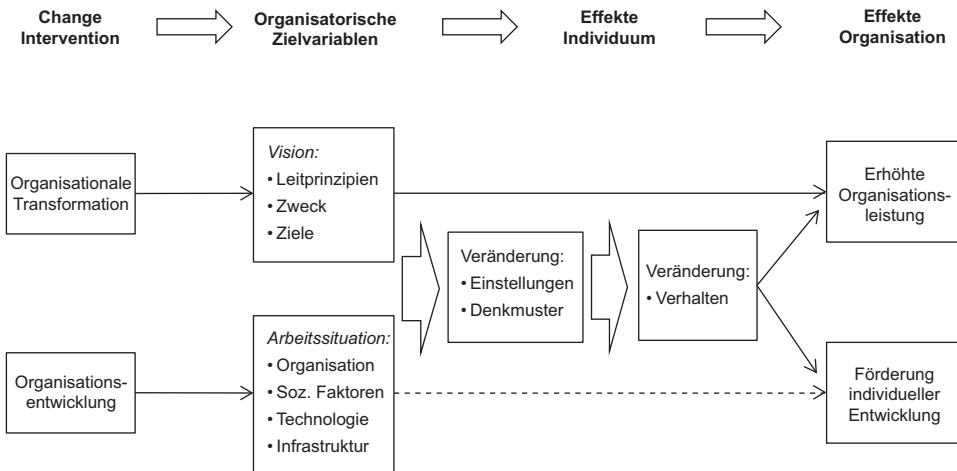


Abb. 6.14 Grundverständnisse eines Managements des Wandels



Kontext / Situation

Abb. 6.15 Wirkungsmodell Management des Wandels (i. A. Porras und Silvers 1991)

Die Gegenüberstellung in Tab. 6.11 verdeutlicht die beiden Extremansätze des Managements des Wandels (Thom 1998, S. 9 ff.).

Die Beurteilung der Zweckmäßigkeit beider Ansätze hängt von vielen Faktoren ab. Fundamental sind die Unterschiede im *Menschenbild und Machtverständnis*. Der evolutionäre Wandel basiert auf einer Partizipation der Verwaltungsmitarbeitenden am Veränderungsprozess. Auf dem Kontinuum zum radikalen Ansatz nehmen der Partizipationsgrad ab und die Handlungsfreiheit für die Politik und Verwaltungsspitze zu. Die Situationsgerechtigkeit eines dieser extremen Wandlungskonzepte kann insbesondere an der Krisenart, in welcher sich die öffentliche Institution befindet, beurteilt werden (Thom 1998, S. 4). Äußerst selten wird gezielter Wandel in krisenlosen und erfolgreichen Zeiten angestrebt. Zudem wächst auch die Bereitschaft, Wandel in krisenhaften Situationen und bei genügend starkem Leidensdruck zu akzeptieren. Im Rahmen der Reformen im öffentlichen Sektor ist zu beachten, dass es sich zum einen aus der Sicht des öffentlichen Haushalts oft um Liquiditätskrisen (überhöhter Verschuldungsgrad), zum anderen aber auch um strategische Krisen bei Politik und Verwaltungsführung handelt und somit im letzten Fall prinzipiell ein recht großer Handlungsspielraum besteht (Naschold 1997). Aufgrund des demokratischen „Vorbildcharakters“, der von der Leitung öffentlicher Institutionen häufig erwartet wird, und der immer noch eher starren Rahmenbedingungen durch das Dienst- und Organisationsrecht, sind in der Regel radikale Reengineering-Ansätze schwieriger zu realisieren. Außerdem ist vielfach die für ein Reengineering erforderliche starke Machtposition der Hierarchiespitze nicht erwünscht. Die Reengineering-Idee der Prozessorientierung für sich alleine betrachtet ist jedoch auch für den öffentlichen Sektor sehr nützlich (Hill 1996, S. 14). Und nicht zuletzt ist der Organisationskultur als Widerstandselement eine nicht zu unterschätzende Rolle beizumessen.

Tab. 6.11 Business Reengineering und Organisationsentwicklung im Vergleich

<i>Kriterium</i>	Business Reengineering	Organisationsentwicklung
<i>Menschenbild</i>	Tendenziell Theorie X (während des Wandlungsprozesses)	Theorie Y (für den Wandlungsprozess und das Zusammenleben danach)
<i>Ziele</i>	Erhebliche und nachhaltige Erhöhung der Wirtschaftlichkeit (ökonomische Effizienz)	Erhöhung der Wirtschaftlichkeit (ökonomische Effizienz) und der Humanität (soziale Effizienz)
<i>Auslöser/Krise</i>	• Liquiditätskrise • Erfolgskrise	• Erfolgskrise • Strategische Krise
<i>Veränderungsstrategien</i>	• Spitze-Abwärts-Strategie	• Spitze-Abwärts-Strategie • Basis-Aufwärts-Strategie • Bipolare Strategie • Keilstrategie • Multiple-Nukleus-Strategie
<i>Stärken</i>	• Möglichkeit zum Neuanfang • Chance zur deutlichen Steigerung der Wirtschaftlichkeit • Schnelligkeit des Wandels • Konzeptionelle Einheitlichkeit der Veränderungsmaßnahmen (durchgängige Prozess-Perspektive) • Bedeutende Kompetenzerweiterungen für „Prozess-Spezialisten“	• Sozialverträglichkeit, da natürliche Veränderung • Berücksichtigung der Entwicklungsfähigkeit der Systemmitglieder • Förderung des Selbstmanagements bzw. der Selbstorganisation • Langfristige Optik • Vermeidung/Reduktion von Änderungswiderständen
<i>Schwächen (Gefahren)</i>	• Instabilität in Veränderungsphase • Zeit- und Handlungsdruck, unter anderem Druck auf kurzfristige Resultatverbesserungen • Ausschluss alternativer Veränderungsstrategien (neben der Spitze-abwärts-Strategie) • Mangelnde Sozialverträglichkeit (wenig Sensibilität bei Änderungswiderständen)	• Reaktionsgeschwindigkeit teilweise unzureichend • Extrem hohe Anforderungen an die Sozialkompetenz der Beteiligten • Zwang zur Suche nach Kompromissen • Unzureichende Möglichkeiten zur Durchsetzung unpopulärer, aber notwendiger Entscheidungen (Unterschätzung der Machtkomponente für Ressourcen- und Kompetenzverlagerungen)

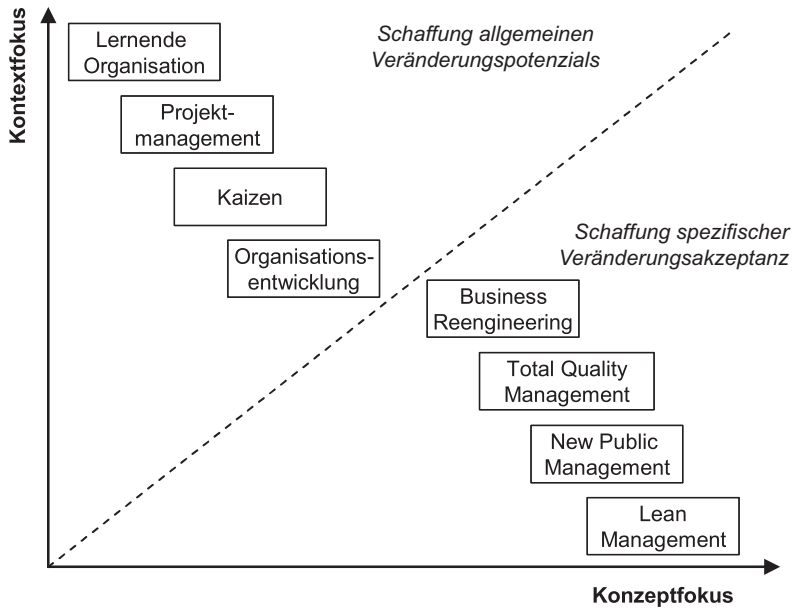


Abb. 6.16 Kontext- und konzeptorientierte Ansätze des Managements des Wandels

► When strategy meets culture, culture wins.

In der Managementpraxis gibt es eine Vielzahl von Erneuerungsansätzen zur Bewältigung von Wandel. Grundsätzlich lassen sich diese in zwei Gruppen einteilen (Reiß 1997a, S. 22 ff.): Einerseits die Konzepte, welche den Inhalt des Veränderungsprogramms schwerpunktmäßig betrachten (*Konzeptfokus*) und andererseits jene Ansätze, welche sich stärker auf die Art und Weise der Umsetzung und die dafür notwendige Infrastruktur zur Erreichung der Projektziele fokussieren (*Kontextfokus*). Für das eigentliche Management des Wandels ist der Kontextfokus entscheidend. Es geht im Rahmen des Public Managements beispielsweise darum, wie durch das Veränderungsmanagement neue ergebnisorientierte Kulturelemente und dazugehörige Steuerungsinstrumente erfolgreich eingeführt werden können. Abb. 6.16 verdeutlicht diesen Unterschied zwischen den kontext- und konzeptorientierten Ansätzen im Rahmen des Veränderungsmanagements. Kontextorientierte Ansätze haben zum Ziel, in der Organisation ein allgemeines Veränderungspotenzial herbeizuführen; dies im Unterschied zu den konzeptorientierten Ansätzen, die eine spezifische Akzeptanzhaltung für einen konkreten Veränderungsansatz schaffen wollen (Reiß 1997a, S. 23).

Die weiteren Ausführungen zum Management des Wandels bauen auf einer kontextorientierten Sichtweise auf, wonach allgemeine Veränderungspotenziale und -fähigkeiten in der staatlichen Institution geschaffen werden sollen. Diese können sich später günstig auf die Förderung spezifischer Akzeptanz für die Modernisierung der Verwaltungsführung auswirken.

6.6.2 Widerstand gegen Wandel

Jedes Veränderungsprojektprojekt, das maßgebliche Neuerungen enthält, wird auf *Hindernisse und Widerstand* stoßen. Widerstand kann also als Normalfall im Organisationsalltag bezeichnet werden und ist letztlich immer eine Beziehungsangelegenheit zwischen unterschiedlichen Zielen, Annahmen und Werte von Personen in einer Organisation. Widerstand äußert sich offensichtlich oder verdeckt (Nagel 2016). Im ersteren Fall kann es zu Verhärtungen zwischen Organisation und Person bzw. Führungskräften und Mitarbeitenden oder Kollegen führen, wenn der Widerstand als unangemessen zurückgewiesen wird. So kann sich ein endlos wirkender Machtkampf entwickeln, der mühsam erlebt, in allen kritischen Situationen neu aufflammt und schwer zu überwinden ist. Verdeckter Widerstand ist keinesfalls wirkungslos. Vielfach wirkt er sich subtiler und für die Leitungsverantwortlichen problembehafteter aus, da er keine rasche, direkte und gezielte Reaktion erlaubt. Man muss ihm zuerst auf die Spur kommen. Verdeckter Widerstand resultiert aus einer Distanzierung zwischen Person und Organisation oder beteiligter Akteure. Vielfach äußert er sich in raffinierten, kaum sicht- oder hörbaren Verweigerungen, Humor oder Rivalitätsspielchen (Nagel 2016). Widerstand hat immer einen Hintergrund. Mitarbeitende sind nicht per se gegen etwas, sondern fürchten etwas, sehen etwas anders, vermischen etwas usw. Dadurch fehlt den Mitarbeitenden die Möglichkeit, das subjektive Kontrollbedürfnis über das sie betreffende Organisationsgeschehen stillen zu können, was fundamental mit dem individuellen Sicherheitsbedürfnis verbunden ist. Gleichzeitig führt zu starke Kontrolle seitens der Organisation und der Vorgesetzten zu einer Beschränkung des individuellen Autonomiebedürfnisses und ist oft eine Ursache von Widerstand.

Ursachen von Widerstand sind in der Regel unterschiedliche Gegebenheiten:

1. Widerstand aufgrund einzelner Personen, personeller Beziehungen und Konstellationen oder gruppendynamischer Effekte
2. Widerstand aufgrund der Initiierungs- und Umsetzungsart einer Massnahme
3. Widerstand aufgrund des Maßnahmenzeitpunkts und der generellen Situation, in welcher sich die betroffene Institution befindet
4. Widerstand aufgrund des konkreten Maßnahmeninhalts

Beim gezielten Einsatz des Veränderungsmanagements interessieren die Punkte eins und zwei am stärksten. Hier bestehen Steuerungsmöglichkeiten, die von der Projektleitung und den Führungskräften in einem Veränderungsprojekt aktiv eingesetzt werden können. Ausgehend von diesen Überlegungen werden in den Abschn. 6.6.2.1 und 6.6.2.2 die Barrieren gegen Wandel, die Mitarbeiterbeteiligung und die Führungsfunktion in Reformprojekten dargestellt. Im Abschn. 6.6.4 werden die Phasen des Veränderungsprojekts betrachtet.

6.6.2.1 Barrieren gegen den organisatorischen Wandel

Bei der Einführung von Neuerungen im Organisationsalltag existieren einerseits die euphorischen Befürworter, andererseits die schwarz malenden Bedenkenträger. Die Befürworter

und leider auch viele Projektleitungen unterliegen der großen Gefahr, die Umsetzungsarbeit zu unterschätzen, weil sie das „richtige“ Konzept gefunden zu haben glauben. Bei der Umsetzung zeigen sich jedoch meist recht bald die ersten Widerstände und die beträchtliche Trägheit der staatlichen Institutionen. Diese Hindernisse oder Barrieren bei der Umsetzung umfassen einerseits konkrete Widerstandsaktionen, daneben aber auch generelle Hemmschwellen und allgemeine Trägheit, welche die Nutzung bestehender und neuer Gestaltungsspielräume verhindern (Kieser et al. 1998, S. 120 ff.).

Die Barrieren, welche Widerstand entstehen lassen, zeigen sich oft erst zum Zeitpunkt, in dem bereits etwas nicht stimmt. Bis es jedoch soweit kommt, sind vorläufig viele Begegnungen, Prozesse und Entscheidungen abgelaufen, die zur Entstehung der Barrieren geführt haben. Das frühzeitige Erkennen des Widerstandes respektiv Ansätze davon gilt als eine Kernkompetenz in Veränderungsprozessen, um Partizipation umsetzen und Identifikation mit den neuen Bedingungen entstehen lassen zu können. Typische *Anzeichen* dafür, dass etwas nicht stimmt sind z. B. (Doppler und Lauterburg 1994, S. 204 f.):

- Arbeits-, Entscheidungs- und Kommunikationsprozesse laufen nur noch zähflüssig ab. „Es rollt nicht mehr.“
- Nebensächlichkeiten treten an Sitzungen in den Vordergrund, man kommt nicht zum Ziel, verliert sich in den Details und Anwesende beginnen unter Umständen zu „blödeln“.
- Peinlichkeiten entstehen, betretene Gesichter und Ratlosigkeit weisen auf fehlendes Engagement oder mangelnde Motivation hin. Bisher gute Mitarbeitende halten sich auffallend zurück.
- Auf klare Fragen wird ungenau geantwortet, eventuell auch ausgewichen. Das vordergründig Plausible lässt sich bei genauerem Hinhören nicht richtig einordnen.

Im Weiteren können hohe Fluktuationsraten, Fehlzeiten, Intrigen, Mobbing, Gerüchtebildung, „bissige“ interne Nachrichten und überschnelle Konflikte auf den entstandenen Widerstand hindeuten.

Es lassen sich fünf Formen von *Defiziten* unterscheiden, die bei den Reformbeteiligten Widerstand aufkommen lassen: Wissens-, Fähigkeits-, Willens-, Norm- sowie Systembarrieren (vgl. Abb. 6.17, Reiß 1997a, S. 17 ff.) und Rosenstiel 1997, S. 201 ff.). Die ersten drei stellen typische personelle Bedingungsgrößen dar, die Systembarrieren institutionelle und die Normbarrieren weisen sowohl Aspekte der personellen als auch institutionellen Bedingungsgrößen auf. Bei allen fünf Formen des Widerstandes muss unterschieden werden, ob deren Ursachen system- oder personenbedingt sind. Widerstand als personenbedingte Beharrungstendenz entsteht durch fehlende Veränderungsbereitschaft oder -fähigkeit im Gegensatz zur systembedingten Trägheit, welche die Folge mangelnder strategischer Neuausrichtung, einer unzureichenden Machtbasis oder ungeschriebener Gesetze der Organisation darstellt (Kieser et al. 1998, S. 123 ff.).

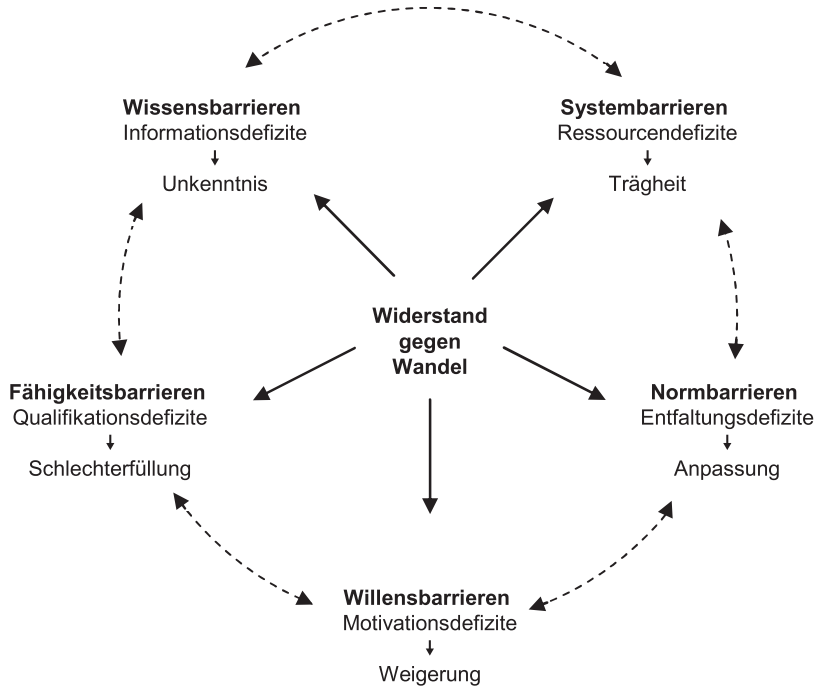


Abb. 6.17 Arten des Widerstands gegen Wandel

- *Wissensbarrieren* kennzeichnen das „Nicht-Kennen“ von Informationen, Abläufen, Personen usw. in Zusammenhang mit der Arbeit oder speziell mit dem Veränderungsvorhaben.
- *Fähigkeitsbarrieren* kennzeichnen das „Nicht-Können“. Fähigkeiten und Fertigkeiten fehlen, um den Wandel gestalten oder zumindest den Schritt der Veränderung mitgehen zu können. Im Rahmen der täglichen Arbeit entstehen diese Defizite aufgrund mangelnder Qualifikation. Bei Reformprozessen müssen deshalb betroffene Mitarbeiter für ihre neuen Aufgaben gezielt entwickelt werden.

Wissen und Können alleine genügen noch nicht, um mit Wandlungsprozessen erfolgreich Schritt halten zu können, wenn das individuelle Wollen einer Person fehlt. Immer wieder zeigt sich, dass Personen nicht ihrem Wissen und Können entsprechend handeln (Rosenstiel 1997, S. 201).

- *Willensbarrieren* kennzeichnen das „Nicht-Wollen“: Ob jemand ein spezifisches Verhalten an den Tag legt, hängt stark von seiner Motivation und den mit dem Verhalten verbundenen Zielen ab. Im Rahmen von Veränderungsprozessen kann die Verhaltens- und Einstellungsmodifikation durch Veränderung der Wertorientierung oder geeignete Anreize erreicht werden.

- *Normbarrieren* kennzeichnen das „Nicht-Dürfen“: Innerhalb jeder Organisation gibt es bestimmte Selbstverständlichkeiten und kulturelle Ausprägungen, die das Tun oder Lassen der Mitarbeitenden leiten. In öffentlichen Institutionen sind Normen und Regelungen besonders stark ausgeprägt. Oft wird dadurch das Potenzial der Mitarbeitenden nicht ausgeschöpft (Entfaltungsdefizite). Normen werden im Besonderen durch glaubwürdige Führungspersonen gesetzt und gefestigt. Eine Veränderung erfordert diesbezüglich eine Neuorientierung im Führungsverständnis.
- *Systembarrieren* kennzeichnen Ressourcendefizite und existieren dann, wenn der Einzelne oder auch eine Gruppe aufgrund fehlender Ressourcen wie Geld, Räume oder zur Verfügung stehende Zeit die Projektziele nicht verfolgen und erreichen kann. Diese situativen Umstände sind bei Reformprozessen von besonderer Wichtigkeit, denn die zusätzlich notwendige Motivation und der überdurchschnittliche Arbeitseinsatz kann durch ungünstige Ressourcenausstattung schnell verloren gehen, sodass die Trägheit obsiegt.

Diese fünf Barrieren sind nicht voneinander unabhängig, sondern beeinflussen und verstärken sich gegenseitig.

- Insgesamt ist es die Aufgabe des Managements des Wandels, ein Reformprogramm so einzuführen, dass die Betroffenen zielgruppengerecht informiert und für die Neuerungen qualifiziert sind, die Mitarbeitenden sich mit den Reformzielen identifizieren können und diese von einem reformunterstützenden Klima und dafür bereitgestellten Ressourcen getragen werden.

6.6.2.2 Mitarbeiterpartizipation bei Wandlungsprozessen

Grundsätzlich scheint sich in Wissenschaft und Praxis – spätestens bezüglich der Umsetzungsphase – die Ansicht durchzusetzen, dass der Einbezug der Mitarbeitenden notwendig ist und Reformprojekte sich nur mit der Unterstützung der Betroffenen nachhaltig realisieren lassen (Kieser et al. 1998, S. 218 f.; Picot et al. 1999, S. 46; Rosenstiel und Comelli 2003, S. 134 ff.). Umstrittener ist die Frage, in welchem Ausmaß Mitarbeitende am Veränderungsprozess partizipieren sollen.

Das Ausmaß der *Beteiligung* soll im Folgenden anhand von sechs Kriterien bestimmt werden, die je nach ihrer Ausprägung die Wahl der Veränderungsstrategie und dadurch des Partizipationsgrads bestimmen helfen (Hoy und Miskel 2001, S. 340 ff.; Kieser et al. 1998, S. 221 ff.). Zur Bestimmung des Partizipationsgrads eignet sich das eingangs erwähnte Kontinuum zwischen radikalem und evolutionärem Wandel. Folgende sechs Kriterien sind zur Beurteilung des Partizipationsgrads wichtig:

- *Relevanz für die Betroffenen:* Nicht jeder Entscheid und nicht jede Maßnahme innerhalb eines Veränderungsprojekts ist von zentraler Bedeutung für die Betroffenen. Es gilt zu bestimmen, ob die angestrebte Problemlösung relevante Auswirkungen auf die betroffenen Mitarbeitergruppen hat oder nicht.

- *Kompetenz der Betroffenen:* Nur wenn die Mitarbeitenden die erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse zur Mitarbeit beim Veränderungsvorhaben mitbringen, lohnt sich aus der Perspektive von Effektivität und Effizienz eine direkte Beteiligung.
- *Eignung der Person oder Gruppe:* Personen und Gruppen, die aufgrund fehlender Konsensfähigkeit, wenig Konsenswillen oder einer starken inneren Geschlossenheit die Zusammenarbeit mit anderen eher erschweren, eignen sich weniger für eine Partizipation.
- *Eignung der Arbeit:* Die Form der Arbeit kann die Partizipation fördern oder hindern. Die konzeptionelle Ausarbeitung einer Thematik wird von einer Person oft effektiver durchgeführt. Das Gegenteil gilt meist für Aktivitäten zur Ideengenerierung oder Überprüfung von Ergebnissen.
- *Projekt- und Organisationsziele:* Enthält ein Veränderungsprojekt inhaltliche Ziele im Sinne von mehr Delegation und Dezentralisation, abteilungsübergreifender Prozessoptimierung usw., dann lässt sich dieser Wandel ohne Miteinbezug der Betroffenen nicht glaubwürdig realisieren. Ist die Veränderungsmaßnahme sehr schnell durchzuführen, ist der Einbezug einer breiteren Gruppe jedoch hinderlich für die Zielerreichung.
- *Ansichten über die Partizipation:* Die herrschende Ansicht, ob Gruppenarbeit und andere Formen der Beteiligung eine effiziente Zielerreichung ermöglichen, wirkt sich oft stärker auf den Problemlösungsprozess aus als das Ausmaß der Partizipation.

Abb. 6.18 stellt ein Entscheidungsraaster zur *Festlegung des Partizipationsgrads* dar. Die einzelnen Kriterien wurden dafür in Paare gebündelt und das erste Kriterium jeweils gegenüber dem zweiten priorisiert. Die Bündelung und Priorisierung der Kriterien kann je

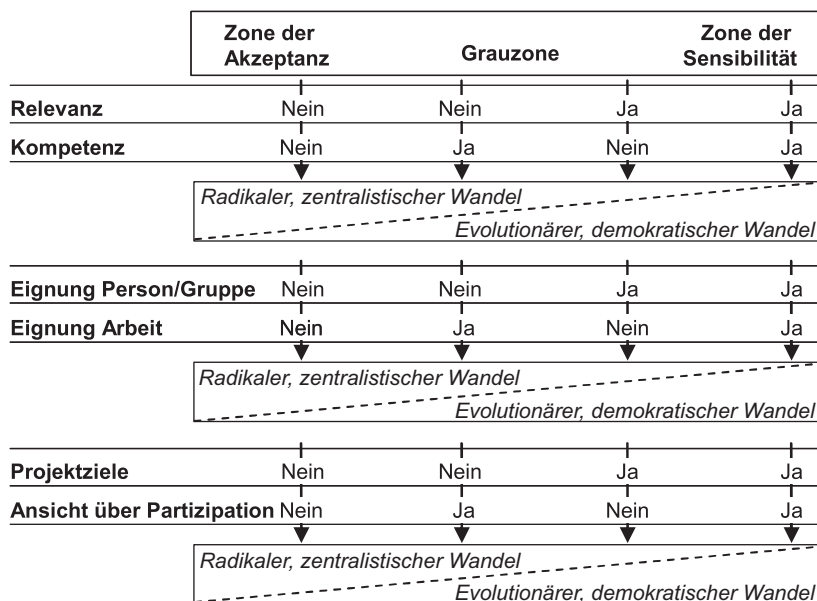


Abb. 6.18 Akzeptanz-Sensibilitäts-Raster zur Festlegung des Partizipationsgrads

nach Institution und Veränderungsprojekt verschieden sein. Weniger Partizipationsbedarf findet sich in der Zone der „Akzeptanz“ (Hinnehmen der Nichtbeteiligung), wonach Entscheidungen und Maßnahmen stärker zentralistisch gefällt respektiv durchgeführt werden. Aber auch in dieser Phase gilt es mit kritischer Distanz darüber nachzudenken, inwiefern eine zentrale Entscheidungsfindung wirklich hingenommen wird und sich die Betroffenen nicht vollständig übergeben fühlen – ganz nach dem Grundsatz:

- Menschen sind nicht grundsätzlich gegen Veränderungen. Sie sind aber dagegen, verändert zu werden, also lediglich Objekte der Veränderung zu sein.

Bei hohem Partizipationsbedarf bewegt sich das Veränderungsprojekt in der Zone der „Sensibilität“ (Befindlichkeit zur Partizipation), in der vermehrt demokratische Entscheidungsverfahren notwendig sind.

Damit ist aber die Frage, ob ein Veränderungsvorhaben „*Top-down*“ oder „*Bottom-up*“ eingeführt werden soll, noch nicht abschließend beantwortet. Denn gerade in Großorganisationen lässt sich selten ein Bottom-up-Verfahren wählen bei gleichzeitigem Anspruch, eine einheitliche Gesamtlösung zu erreichen. Echte Bottom-up-Verfahren bringen immer unterschiedliche und situationsangepasste Teillösungen hervor. Insofern ist die Entscheidung über Bottom-up oder Top-down stärker von der Handhabbarkeit der Partizipation als vom wünschenswerten Partizipationsgrad alleine abhängig. Die Strukturierung von Reorganisationsprozessen im Sinne zentral vorgegebener Grobstrukturen und Oberziele mit eigenständig auszufüllenden Gestaltungsspielräumen für die Betroffenen bietet hier einen Mittelweg an (Picot et al. 2005, S. 398 ff.). Die organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten (vgl. Systembarrieren) engen die Auswahl der geeigneten Veränderungsstrategie im praktischen Fall jedoch ein (Kieser et al. 1998, S. 229 f.).

Aufgrund der starken Regelungsorientierung und des Demokratieprinzips werden radikalere und schnellere Reorganisationsformen im öffentlichen Sektor oft generell verunmöglicht, obwohl sie aufgrund oben erwähnter Kriterien in verschiedenen Situationen die Zielerreichung fördern würden. In der japanischen Industrie, wo Reorganisationsprozesse nicht demokratisch eingeführt werden, leisten die Mitarbeitenden vergleichsweise wenig Widerstand gegen Wandel. Dies rührt daher, dass die traditionelle Lebenszeitbeschäftigung, Job Rotation, starke Partizipation im Rahmen von Qualitätszirkeln und feste Entlohnungsstrukturen nach dem Senioritätsprinzip die Angst vor Arbeitsplatzverlust, vor Fremdbestimmung und weiteren Risiken aufgrund von Reformen abschwächen (Picot et al. 2005, S. 400 f.). Bei der Übertragung dieses Erkenntnis auf den öffentlichen Sektor und die ähnliche Verwaltungsmentalität in Europa wird verständlich, weshalb sich *gegen radikalere Reformen recht starker Widerstand* erhebt. Einerseits ist der Partizipations- und Teamgedanke in den staatlichen Institutionen nicht weit verbreitet, wodurch hierarchische Strukturen die Reorganisationslandschaft prägen. Andererseits drohen durch die aktuellen Reformen Sicherheiten und Vorteile der Staatsangestellten verloren zu gehen. Echte Partizipation wird erst möglich, wenn die Verwaltungskultur Eigeninitiative und situativ unterschiedliche Teillösungen honoriert.

Daraus ergeben sich folgende Hinweise für die Ausgestaltung des Partizipationsgrads im öffentlichen Sektor:

- Die Kriterien zur Begründung des Partizipationsgrads müssen im Rahmen des Akzeptanz-Sensibilitäts-Rasters von jeder Institution eigenständig und situativ gewichtet werden.
- Partizipatives Bottom-up-Vorgehen bedarf der Möglichkeit unterschiedlicher Teillösungen, welche allenfalls später zu einer Gesamtlösung optimiert werden können.
- Radikale Reformmaßnahmen erzeugen bei der gegenwärtigen Verwaltungskultur starken Widerstand.
- Strukturierte Reorganisationsprozesse bieten erforderliche Partizipationsmöglichkeiten mit einer zentralen Steuerung.

6.6.3 Führungs- und Promotorenfunktionen im Wandel

Die Verantwortlichen von Wandlungsprozessen haben neben der Festlegung der Projektziele die zentrale Aufgabe, existierende Widerstände und Hindernisse zu verringern und die den Wandel unterstützenden Kräfte bestmöglich zu fördern. Kurt Lewin verdeutlichte dieses Wechselspiel von treibenden und hemmenden Kräften bei Veränderungsprozessen in der *Kraftfeld-Analyse* (Lewin 1963, S. 223 ff.). Wird dieser generelle Denkansatz auf das Public Management übertragen, so ist die Abb. 6.19 eine Orientierungshilfe (Dubs 1994, S. 277).

Durch das Management des Wandels muss im Veränderungsprozess eine Gleichgewichtsverschiebung von den hemmenden zu den treibenden Kräften bewirkt werden,

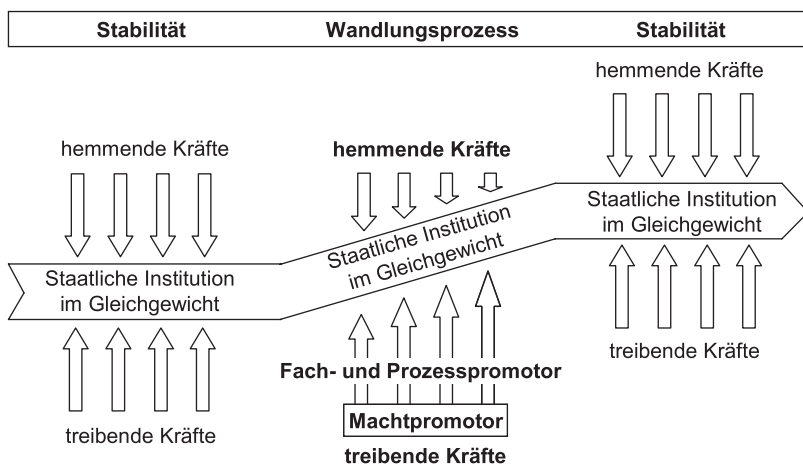


Abb. 6.19 Die Promotorenrollen im Wandlungsprozess

ansonsten findet kaum ein Wandlungsprozess statt. Dabei geht es auch darum, die Bereitschaft für den Wandel in der Organisation und beim einzelnen zu erhöhen.

Diese *Gleichgewichtsverschiebung* (Verlagerung zu den treibenden Kräften) kann aus der Führungsperspektive durch die gezielte Ausübung von Promotorenfunktionen übernommen werden (Witte 1973; Hauschildt und Chakrabarti 1988; Hauschildt und Gemünden 1999; Witte 1973, S. 14 ff.).

6.6.3.1 Macht- bzw. Legitimationspromotor

Der *Machtpromotor* (Business Reengineering = Leader, Organisationsentwicklung = Change Catalyst) ist aufgrund seines hohen hierarchischen Ranges in der Lage, den Wandlungsprozess zu legitimieren, die notwendigen Ressourcen bereitzustellen und Systembarrieren (z. B. aufgrund gegebener Kompetenzverteilungen und Hierarchien) zu überwinden. Im radikalen Wandel nimmt die Verwaltungsführung die Funktion des mächtigen Initiators der Veränderung wahr (Spitze-abwärts-Strategie). Bei Reformen im Sinne der Organisationsentwicklung kann der „Change Catalyst“ den Wandlungsprozess sowohl beschleunigen als auch verlangsamen. Aber auch hier ist der Machtpromotor sinnvollerweise hoch in der Hierarchie angesiedelt. Gerade zu Beginn eines Veränderungsprozesses ist die Unterstützungsleistung durch den Machtpromotor von besonderer Bedeutung, um den Prozess- und Fachpromotoren genügend Handlungsspielraum und Akzeptanz zu verschaffen. Die Rolle des Machtpromotors wird im öffentlichen Sektor aufgrund des Demokratieprinzips und zu einem großen Teil auch wegen fehlender Innovationsfreude nicht immer genügend intensiv wahrgenommen. Um negative Assoziationen zu vermeiden, eignet sich für den öffentlichen Sektor alternativ die Bezeichnung „Legitimationspromotor“, da dieser Terminus auf die zeitlich befristete, vom Souverän legitimierte Macht mit Rechtfertigungspflicht anspielt.

6.6.3.2 Prozesspromotor

Die Funktion des *Prozesspromotors* (BR = Process Owner, OE = Change Agent) erweist sich als anspruchsvoll. Seine Aufgaben bestehen beispielsweise darin, die Projektgruppe zusammenzuführen, bürokratische Eingriffe abzuwenden sowie die am Wandlungsprozess direkt Beteiligten zu inspirieren und motivieren. Der Prozesspromotor nimmt die zentrale Koordinations- und Kommunikationsfunktion im Veränderungsprozess wahr. Dazu gehören die laufende Information über den Stand der Veränderung sowie die Entgegennahme und Verarbeitung von Verbesserungsvorschlägen und Kritik. Change Agents im OE-Sinne sollen über hohe soziale Kompetenzen und entsprechende Techniken verfügen. Der „Process Owner“ im BR ist letztlich eher Betreuer eines bestimmten Prozesses („Prozessverantwortlicher“) als ein Berater des Wandlungsprozesses. Idealerweise fördert er auch schon den Umwandlungsprozess auf die neue prozessorientierte Organisation hin.

6.6.3.3 Fachpromotor

Schließlich bedarf jedes Management des Wandels der Rolle von *Fachpromotoren* (BR = Re-engineering Czar, OE = Change Agent in enger Verbindung mit dem Client System (Betroffenen)). Diese haben das fachliche Instrumentarium für Veränderungen zur Verfügung zu

stellen. Dazu können die Beherrschung von Veränderungstechniken (Prozessanalyse, Kreativitätstechniken, gruppendynamische Übungen usw.) und konkretes Fachwissen zur Problemlösung gehören. Im evolutionären Wandel wird Fachwissen nicht vom Fachpromotor monopolisiert, sondern bewusst aus dem „Client System“, den Mitgliedern des zu wandelnden Systems, aktiviert. Der „Change Agent“ (Veränderungshelfer) leistet Hilfe zu Selbsthilfe. In Reengineering-Projekten nimmt die Bereitstellung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologie einen wichtigen Platz im Aufgabenspektrum des Fachpromotors ein. Die von den Autoren Hammer und Champy verwendete Bezeichnung „Reengineering Czar“ ist insofern irreführend, als hier nicht ein despotischer Herrscher, sondern ein meisterhafter „Beherrscher“ der Methoden und Techniken gemeint ist.

6.6.3.4 Zusammenwirken der Promotoren

Die Promotoren der verschiedenen Arten sollten im Wandlungsprozess wirkungsvoll kooperieren, und zwar gleichsam wie ein gut abgestimmtes Gespann. Promotoren sind häufig nicht auf Dienstwegen in der nützlichen Konstellation hintereinander angeordnet und können auch hierarchisch weit voneinander entfernt sein, beispielsweise unterschiedlichen Abteilungen, Ressorts, Ministerien usw. angehören. Deshalb muss einerseits Freiraum bleiben, damit sich Promotoren in zugkräftigen *Gespansen* zusammenfinden können. Andererseits bedarf es eines bewussten Gestaltungsaktes, um die Promotorenrollen zu definieren, die entsprechenden Rollenträger auszuwählen und das Zusammenwirken dieser Kernpersonen im Wandlungsprozess zu fördern (z. B. in Projektgruppen und Lenkungsausschüssen).

- Letztlich kommt es darauf an, dass der Veränderungsprozess von der Hierarchiespitze kraftvoll getragen, von sozialkompetenten Prozessverantwortlichen fortlaufend gefördert und von versierten Experten fachlich bestmöglich betreut wird.

Ein Blick in die Organisationspraxis schweizerischer Unternehmungen und Verwaltungen (Cantin und Thom 1996; Thom und Ritz 2000) zeigt, dass die Rollen des Prozess- und Fachpromotors einzeln oder kombiniert häufig eingenommen werden. Weit zurückhaltender waren die befragten Personen damit, sich selbst die Attribute eines Machtpromotors zuzuordnen. Die Praktiker waren sich allerdings der Notwendigkeit der Machtdimension im Prozess der organisatorischen (Um-)Gestaltung stärker bewusst als die ebenfalls befragten Universitätsprofessoren für das Fach „Organisation/Führung“. Diese hoben beim zukünftigen Rollenverständnis von Organisierenden die tendenziell „weicheren“ Rollen wie Change Agent, interner Berater, Integrator und Moderator hervor. Geradezu wie eine Passage aus dem Handbuch der „Realpolitik“ tönt es daher, wenn die Reengineering-Autoren Hammer und Champy die Figur des „Leaders“, also Machtpromotors, beschreiben. Er soll die Befähigung zu mitreißenden Reden haben, über Sanktionsmacht verfügen (Lob und Tadel virtuos einsetzen) und im Grenzfall Widerstand brechen, wie aus folgendem Zitat zum Rollenverständnis herausgelesen werden darf: „Wenn sich euch jemand in den Weg stellt, lasst mich wissen, wer es ist, damit ich mich seiner annehmen kann.“ (Hammer und Champy 1994, S. 136).

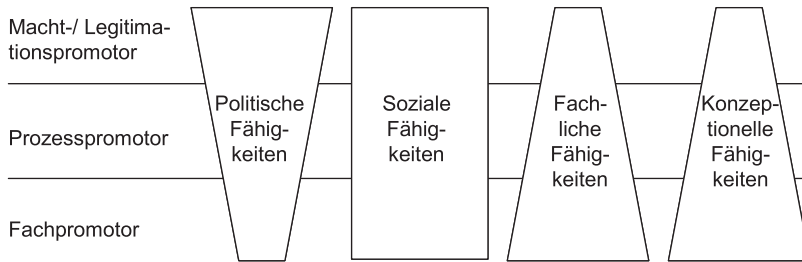


Abb. 6.20 Anforderungsprofil für Promotoren in Wandlungsprozessen

Beer, Eisenstat und Spector untersuchten in sechs amerikanischen Unternehmen die Rolle von *Führungspersonen* bei Reorganisationsprozessen (Beer et al. 1990). Insgesamt erwies sich die Rolle der Führungsverantwortlichen bei allen erfolgreichen Wandlungsprozessen als einer der wichtigsten Faktoren überhaupt. Für das Veränderungsmanagement erhält hier die transformationale Führung einen neuen Stellenwert im Gegensatz zur transaktionalen Führung, welche die Führung eher als Austauschbeziehung zwischen Führer und Geführtem betrachtet. Nicht die unmittelbare Hierarchieposition, sondern vielmehr die situationsspezifische Fähigkeit der Führungspersonen, einen starken und verändernden Einfluss auf ihre Umgebung ausüben zu können und dadurch Werte, Ziele und Ansprüche der Geführten im konkreten Wandlungsprozess zu verändern, ist entscheidend (vgl. Abschn. 9.6 und Krüger 1994).

6.6.3.5 Fähigkeiten und Kompetenzen der Promotoren

Abschließend sollen die unterschiedlichen Promotorenrollen aufgrund ihrer Funktionen und der dazu notwendigen Fähigkeitskategorien zusammengefasst werden (vgl. Abb. 6.20).

Der Machtpromotor überzeugt primär durch seine politischen Fähigkeiten und damit verbundenen Kompetenzen, welche die Weiterentwicklung des Veränderungsprojektes sichern. Dies im Gegensatz zu den Fach- und Prozesspromotoren, die den Veränderungsprozess verstärkt durch ihre fachlichen und konzeptionellen Fähigkeiten begleiten und steuern. Für alle drei Promotoren sind die *Sozialkompetenzen* von tendenziell gleich hoher Bedeutung, da ein Veränderungsvorhaben unterschiedlichste Reaktionen bei den Betroffenen hervorruft und die Umsetzung Einfühlungsvermögen, aber auch die Fähigkeit zur *Konfliktaustragung* und zur Konsensfindung in beträchtlichem Maße erfordert (Krüger 1994).

6.6.4 Phasen des Veränderungsprojekts

Die vorhergehenden Abschnitte beschäftigten sich stärker mit den konzeptionellen Aspekten des Veränderungsmanagements und mit den Umständen, die einen Wandlungsprozess behindern. In diesem Kapitel werden die Umsetzungsphasen betrachtet (vgl. auch Praxisfenster am Schluss des Kapitels).

Als wegweisend für ein verhaltensorientiertes Veränderungsmanagement gilt die Unterteilung eines Veränderungsprojekts in die drei Phasen des „Auftauens (*unfreezing*)“, des „Veränderns (*moving*)“ und des „Wiedereinfrierens (*refreezing*)“ nach Kurt Lewin, einem der geistigen Väter der Organisationsentwicklung (Lewin 1963). Im Folgenden werden diese Phasen aufgegriffen und detailliert dargestellt (Picot et al. 1999; Thom und Zaugg 2001). Für die konkrete Umsetzung scheint eine vorangestellte Entwurfsphase zur Planung und grundsätzlichen Abklärung des notwendigen Veränderungseingriffs eine wichtige Ergänzung im organisatorischen Wandlungsprozess zu sein. Es werden in der Folge die vier Phasen der Planung, der Orientierung, der Realisation und der Stabilisation unterschieden.

6.6.4.1 Planungsphase

In dieser ersten Auseinandersetzung mit der herausfordernden Situation geht es zunächst um die Analyse der Umsystemfaktoren und der Einflüsse, welche zum Veränderungsprojekt geführt haben. Die Notwendigkeit zur Veränderung muss ersichtlich gemacht werden und eine genaue Problemdefinition ist als Ausgangslage zu erstellen. Beteiligte sind vorerst die Initiatoren des Wandels und ein involvierter Verantwortungsträger für den betroffenen Verwaltungsbereich. Wichtige Wissens- und Entscheidungsträger sind in das Kernteam und in die Planung *einzu-binden*. Neben der Ausarbeitung von Anreizen und Entwicklungsperspektiven zur Überzeugung der betroffenen Mitarbeiter wird ein weiterer Faktor oft vernachlässigt: zu spät wird der gezielte Einsatz von Instrumenten zur Information und Kommunikation über den Wandlungsprozess festgelegt. Neben der Festlegung von Meilensteinen und dazugehörigen Informationsveranstaltungen zählen hierzu auch die Einrichtung beispielsweise einer Kommunikationsplattform auf dem Intranet, die Planung der Ressourcen für Projektteams und das Konzept der externen Kommunikation in Form einer Homepage oder über andere Medien (vgl. Blickpunkt).

Im Blickpunkt: Kommunikation im Veränderungsprozess

Mitarbeitende wollen frühzeitig, umfangreich und kontinuierlich informiert werden. Zusätzlich besitzen sie selbst Informationen, die sie in den Veränderungsprozess einspeisen können. Die Aufgabe der Kommunikation im Wandlungsprozess ist zweifach: Einerseits sollen sachliche Informationen an die Betroffenen weitergegeben werden, andererseits soll mit der Kommunikation die Wahrnehmung und als Konsequenz das Verhalten gesteuert werden. Die Planung der folgenden fünf Aspekte trägt zur mitarbeitergerechten Kommunikation im Veränderungsprozess bei (Picot et al. 1999):

- *Kommunikationskanal: Womit?*
Welches Medium eignet sich zu welchem Zweck am besten? Das offene persönliche Gespräch zwischen Vorgesetztem und Mitarbeitendem entlang der Hierar-

chie ist zur sender- und empfängergerechten Informationsvermittlung am besten geeignet. Wichtige und für alle gleichzeitige Informationen sind jedoch besser durch Veranstaltungen oder gleichzeitige schriftliche respektiv elektronische Kommunikation vorzunehmen (vgl. Abb. 6.21).

- *Kommunikationsperson: Wer?*

Besonders am Anfang und in regelmäßigen Abständen sollte hochrangig und persönlich über das Projekt informiert werden – nicht nur bei „Brandherden“. Entscheidend ist, dass immer die direkt Zuständigen kommunizieren und nicht ihre Vertreter. Nur authentische und glaubwürdige, d. h. vom Veränderungsvorhaben selbst überzeugte Kommunikatoren wirken ihrerseits überzeugend und mobilisierend. Eine positive und optimistische Ausstrahlung ist förderlich, Divergenzen zwischen Wort und Tat des Kommunikators machen ihn unglaublich. Nicht empfehlenswert ist die Übertragung der Kommunikation an beispielsweise ernannte Projektsprecher oder externe Berater. Ihnen fehlt aufgrund mangelnder persönlicher Verantwortung letztlich die Akzeptanz in Veränderungsprozessen.

- *Kommunikationsinhalt: Was?*

Der Inhalt von Informationen muss auf folgende Fragen der Mitarbeitenden Antwort geben können: Warum eine Veränderung? Was ist das Ziel davon? Was bedeutet das für mich? Eine offene Darstellung absehbarer Vor- und Nachteile ist vor allem beim letzten Punkt unerlässlich. Detailinformationen, Erklärungsversuche sind im persönlichen Gespräch durch den direkten Vorgesetzten zu überbringen.

- *Kommunikationsform: Wie?*

Das Aufnahmevermögen des Menschen ist begrenzt. Einfache, für alle verständliche und in sich konsistente Informationen ohne lange fachliche Exkurse, bildhafte und beispielreiche Worte, die systematisch aufgebaut und mehrmals wiederholt werden, kennzeichnen eine wirkungsvolle Kommunikation. Ebenfalls unterstützend wirken symbolträchtige Formen im Sinne von Erfolgsfeiern sowie offizielle Start- und Abschlussveranstaltungen.

- *Kommunikationszeitpunkt: Wann?*

„So früh wie fertig“ und nicht „so früh wie möglich“ ist der erste geeignete Zeitpunkt. Am Anfang der Entwurfsphase ist also noch kaum eine Information nötig. Sich selbstständigenden Informationen und Gerüchten muss jedoch auf alle Fälle entgegengewirkt werden. Eine kontinuierliche Kommunikation bis ans Ende des Veränderungsprojektes ist sicherzustellen.

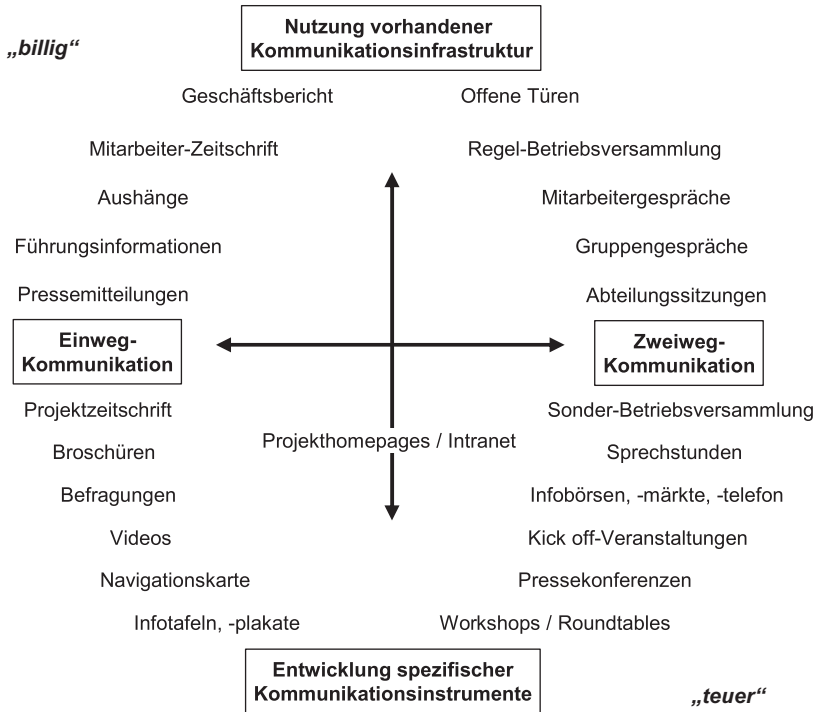


Abb. 6.21 Spektrum der Kommunikationsinstrumente. (Quelle: nach Reiß 1997b)

6.6.4.2 Orientierungsphase

Nachdem der Ablauf, die Organisation und die Kommunikation des Veränderungsprozesses festgelegt wurden, folgt die Orientierung der Betroffenen. Dieser Informationsvorgang und vor allem die darauf folgende Zeit sind äußerst wichtig für einen erfolgreichen Projektbeginn. Die *Information* und gleichzeitige *Konfrontation* der Mitarbeitenden mit nicht immer angenehmen Inhalten sollte möglichst vollständig und unverzerrt durch die Macht- und Prozesspromotoren erfolgen. Dabei gilt es primär, das neue Ziel und die Chancen für die Betroffenen aufzuzeigen. In dieser Phase formieren sich die ersten Widerstände, welche ernst zu nehmen sind und denen so gut wie möglich mit Erklärungen entgegengewirkt werden sollte. Diese Konfliktbereinigung kann auch bei den Promotoren kritische Reflektionen auslösen, die sehr oft zu einer weiteren Optimierung der beschlossenen Ziele und Maßnahmen der Planungsphase führen können.

Nach einer allfälligen Klärung der Zielsetzungen ist für diese Phase kennzeichnend, dass verbindliche Entscheidungen über das Projektvorgehen gefällt werden. Nicht abgebauten Widerstand gilt es weiterhin als einen Teil des „Kraftfelds“ zu behandeln und allen unterstützenden Kräften wird hier eine klare Orientierung über die Projektschritte gegeben. In der Orientierungsphase sind möglichst wirkungsvolle *Kommunikationsinstrumente* auszuwählen, die einerseits zu überzeugen vermögen, andererseits latenten Widerstand herausfordern (vgl. Abb. 6.21).

Armenakis et al. (1993) zeigen anhand des Konzept „change readiness“ auf, wie wichtig die Orientierungsphase ist, um die Bereitschaft von und Offenheit für den Wandel bei den Betroffenen zu steigern. Die Überzeugungen, Einstellungen und Absichten hinsichtlich des Ausmaßes inwiefern Wandel für die Organisation notwendig ist und ob sie die Kapazitäten besitzt, um die Veränderungen erfolgreich umzusetzen, kennzeichnen das Konzept. Es geht dabei nicht um Emotionen gegenüber Situationen des Wandels, sondern vielmehr um die kognitive Evaluation unterschiedlicher Aspekte von Wandel. Daraus wird deutlich, dass diese Bereitschaft zum Wandel Widerstand gegen oder Unterstützung für Wandel vorausgeht. Armenakis und Harris (2009) haben fünf Dimensionen der Bereitschaft zum Wandel identifiziert.

1. *Diskrepanz (discrepancy)* i. S. der Überzeugung, dass Wandel notwendig ist.
2. *Angemessenheit (appropriateness)* kennzeichnet die Überzeugung, dass der angestrebte Wandel die passende Lösung für die spezifische Situation ist.
3. *Wirksamkeit (efficacy)* i. S. des Glaubens, dass sowohl die Organisation als auch die Betroffenen fähig sind, das Change Projekt erfolgreich zu implementieren.
4. *Support der Geschäftsleitung (principal support)* i. S. der Einstellung, dass die Organisationsführung den Wandel wirklich will und sich dafür engagiert.
5. *Wertigkeit (valence)* i. S. der Überzeugung, dass der Wandel für die Organisation und die Betroffenen nutzenstiftend ist.

Diese Dimensionen der Bereitschaft zum Wandel stehen in Bezug zu den vier zentralen Aspekten von Wandel wie dem Change Inhalt (organisationalen Wertigkeit), Change Prozess (Support der Geschäftsleitung), Change Kontext (Diskrepanz) und individuellen Einstellungen (Wirksamkeit, individuelle Wertigkeit) (Holt et al. 2007). Die positive emotionale Reaktion eines Individuums gegenüber eines spezifischen Projekt des Wandels gilt es dennoch nicht ganz wegzulassen und kann als zusätzlicher Aspekte von Bereitschaft zum Wandel betrachtet werden. Holt et al. (2007) entwickelten schließlich ein Messinstrument mit 25 Items, das sie anhand mehrerer Studien validieren konnten.

6.6.4.3 Realisierungsphase

Jetzt werden die Kernteams unter der Führung der Prozesspromotoren zur Bearbeitung der Projektaufgaben gebildet und eingesetzt. Ebenfalls frühzeitig sollte mit gezielten *Schulungsmaßnahmen* begonnen werden, bei denen unter anderem die Fachpromotoren zum Einsatz gelangen. Wo spezifische Kompetenzen und Fähigkeiten zur Bewältigung neuer Aufgaben erforderlich sind, liegt es in der Verantwortung des Managements, diese aufzubauen. Bei den Reformen im öffentlichen Sektor ist gerade hier eine große Lücke beim betriebswirtschaftlichen Wissen des Verwaltungspersonals aufgetaucht, die schnellstmöglich geschlossen werden muss, damit Vorhaben wie die Einführung von Kostenrechnungen oder Controllingsystemen gelingen können. Neben der laufenden Kommunikation beim Erreichen von Meilensteinen und einer Erfolgskontrolle im Sinne eines *Projektcontrollings* ist in größeren Abständen die Stimme der Machtpromotoren notwendig. Das

Vertrauen in die neuen Gegebenheiten muss laufend gestärkt werden, und in dieser Phase auftretende Rückschläge im Projektfortschritt sind schnell zu verarbeiten bzw. auszugleichen. Die Realisierungsphase ist der zweifellos schwierigste Teil des gesamten Veränderungsprojekts. Projekterfolge sollten möglichst oft herausgestellt und in geeigneter Form kommuniziert werden. Eine gezielte Aufbereitung des laufend entwickelten Know-hows sowie der Austausch zwischen den Kernteams tragen zur Projektbeschleunigung bei und verhindert Doppelspurigkeiten. Je stärker das Vertrauen in die Neuerungen wächst, desto näher kommt man der abschließenden Stabilisierungsphase.

6.6.4.4 Stabilisierungsphase

Stabilisierung bedeutet nicht Stagnation und meint auch nicht das Erstarren in einem neuen Zustand. Insofern kann die ursprüngliche Bezeichnung von Kurt Lewin („refreezing“) zu falschen Vorstellungen führen. Stabilisation ist von jenem Zeitpunkt an angesagt, von dem an die neuen Projektelemente erfolgreich im Einsatz sind, die Mitarbeitenden die Anfangsschwierigkeiten überwunden haben und keine nennenswerten Widerstände den Projektfortschritt mehr behindern. Das *neue Gleichgewicht* und die angestrebte veränderte Situation wurden größtenteils erreicht. Eine Verfestigung bzw. *Konsolidierung* dieses neuen Zustands ist einerseits wichtig, damit der geleistete Aufwand und die damit verbundenen Projekterfolge überhaupt zum Tragen kommen. Reformprojekte am laufenden Band und Modernisierungsschritte aus den vorangegangenen Reorganisationen verlieren mit der Zeit bei den Mitarbeitenden an Glaubwürdigkeit und, was noch gravierender ist, es wird immer schwieriger, deren Engagement und ideelle Unterstützung für Neuerungen zu erhalten. Andererseits bietet ein konsolidierter Neuzustand die Möglichkeit zur *weiteren Lern- und Entwicklungsfähigkeit* der Institution. Dazu kann eine Rückschau hilfreich sein, bei der mit Hilfe des Feedbacks von Beteiligten am Veränderungsprozess die Erfolgs- und Misserfolgskriterien herausgefiltert werden können.

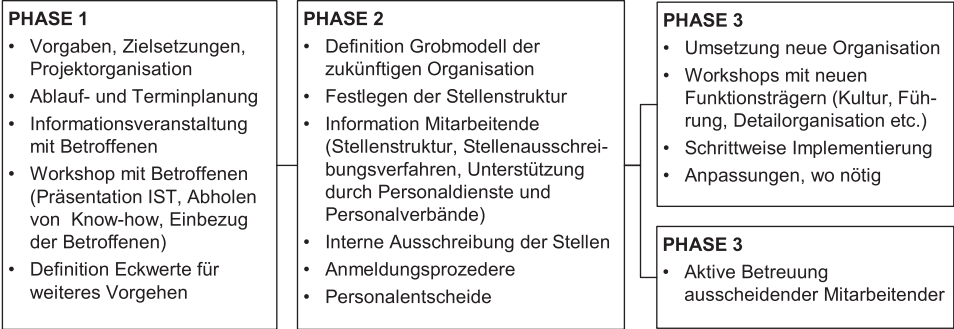
Diese vier Phasen eines Veränderungsvorhabens (begleitet von Kommunikations- und Controllingaktivitäten) sind in der Praxis nicht immer modellhaft durchzuführen, doch eine Planung und Ausrichtung der Tätigkeiten an diesem Konzept erleichtert die erfolgreiche Projektsteuerung (vgl. Abb. 6.22 und Praxisfenster).

Praxisfenster

Phasenmodell des Change Managements in der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

1. Anwendung des Modells

Neue Bedürfnisse und gesellschaftliche Veränderungen erfordern den flexiblen Einsatz der beschränkten Ressourcen des Staates. Die Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern arbeitet für die zahlreichen damit zusammenhängenden Reorganisationsvorhaben seit einigen Jahren mit einem Drei-Phasen-Modell (vgl. Abbildung). Das Modell eignet sich für Projekte, bei denen ein radikaler und schnell wirksamer organisatorischer Wandel angestrebt wird. Anhand eines konkreten Projekts soll die Vorgehensweise dargestellt werden.



Phasenmodell des Change Managements

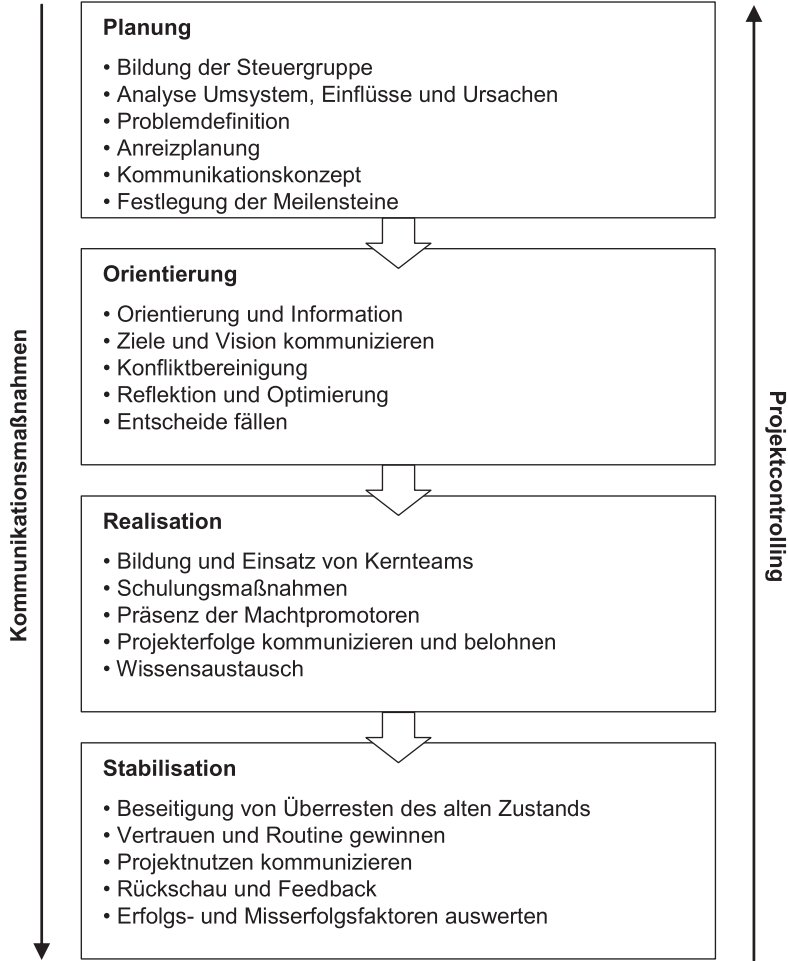


Abb. 6.22 Die vier Phasen des Wandlungsprozesses

2. Konkrete Umsetzung in der Praxis

Nachdem einem Amt ein neuer Bereich zugewiesen wurde, stellten Direktion und Amtsleitung fest, dass die Führung dieses Bereiches und die Schnittstellen zum Amtsstab schwerfällig und mit den Anforderungen der Neuen Verwaltungsführung nicht mehr vereinbar sind. Die Direktion startete deshalb ein Reorganisationsprojekt mit dem Ziel, die Organisation zu optimieren und Synergien zu realisieren (Abbau von ca. 20 Prozent der Stellen).

Phase 1 diente dem Aufbau der Projektorganisation und der Analyse des Ist-Zustandes. Das Projekt wurde ohne externe Unterstützung umgesetzt. Der Projektleiter übernahm sowohl die Funktion des Prozesspromotors als auch die des Fachpromotors. Seine Unabhängigkeit erlaubte es, auch in heiklen Fragen fachlich klar Stellung zu beziehen. Eine Informationsveranstaltung und ein Workshop mit allen Betroffenen (ca. 50 Personen) erweiterten die Sichtweisen und führten zum Abbau von Widerständen. Am Ende der Phase 1 legte die Direktion Eckwerte für das weitere Vorgehen fest.

Phase 2 war der raschen Stellenbesetzung gewidmet, sodass zunächst das Grundmodell der neuen Organisation und die wichtigsten Führungszuständigkeiten erarbeitet wurden, die als Basis für die Festlegung der neuen Stellenstruktur dienten. Die Mitarbeitenden wurden von der Projektleitung über die neue Organisation sowie über die Unterstützung bei einer möglichen Stellensuche informiert. Alle Mitarbeitende konnten sich auf eine oder mehrere Stellen bewerben und wurden zu einem internen Bewerbungsgespräch eingeladen. Stellen, die nicht durch interne Mitarbeitende besetzt werden konnten, wurden extern ausgeschrieben. Die Amtsleitung informierte die Mitarbeitenden, welche in der neuen Organisation nicht mehr berücksichtigt wurden, im persönlichen Gespräch über die Gründe des Entscheids. Vier Monate nach dem Start des Projekts kannte jeder Mitarbeitende seine Funktion in der neuen Organisation.

In der Phase 3 wurden die in der neuen Organisation vorgesehenen Kader und Mitarbeiter in die weiteren Arbeiten der fünf Projektbereiche (PB) einbezogen. Der PB Amtsführung setzte sich mit der Anpassung der Führungs- und Informationsprozesse auf Stufe Amt auseinander und sorgte für den Einbezug der nicht direkt betroffenen Bereiche des Amtes. In den PB Bereichsführung und Stabsorganisation wurden in mehreren Workshops die Führungsgrundsätze, die Zielsetzungen, die Verteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sowie die Gestaltung der Prozesse des Bereiches bzw. Amtsstabes festgelegt. Der PB Austritte koordinierte die umfassende Betreuung der austretenden Mitarbeiter. Der PB Information sorgte schließlich mit einer periodisch erscheinenden Projektinformation für die einheitliche Orientierung der gesamten Belegschaft des Amtes.

3. Empfehlungen

Das Phasenmodell wurde in den letzten Jahren in zehn Projekten erfolgreich angewendet, sodass sich folgende Empfehlungen ableiten lassen:

- Definieren Sie einen klaren Umsetzungsauftrag mit ehrgeizigen und fordernden Zielen – bleiben Sie aber flexibel bei neuen Erkenntnissen.
- Sorgen Sie für eine unabhängige Projektleitung und für eine permanente unbürokratische Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber.

- Verlangen Sie eine direkte persönliche Kommunikation der Zielsetzungen durch die verantwortlichen Linienvorgesetzten.
 - Nutzen Sie das vorhandene Know-how der betroffenen Mitarbeitenden.
 - Verkürzen Sie mit raschen und transparenten Personalentscheiden die Zeitdauer der Unsicherheit im Personal.
 - Gestalten Sie notwendige personalrechtliche Schritte menschlich und begründen Sie ihren Entscheid von Angesicht zu Angesicht.
 - Entlasten Sie austretende Mitarbeitende vom Tagesgeschäft und unterstützen Sie sie bei ihrer beruflichen Neuausrichtung.
- Quelle: Michel (2006)

Literatur

- Abu-Tayeh, G., Neumann, O., & Stuermer, M. (2018). Exploring the motives of citizen reporting engagement: Self-concern and other-orientation. *Business & Information Systems Engineering*, 60(3), 215–226.
- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66, 56–65.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295–326.
- Armenakis, A. A., & Harris, S. G. (2009). Reflections: Our journey in organizational change research and practice. *Journal of Change Management*, 9(2), 127–142.
- Armenakis, A. A., Harris, S. G., & Mossholder, K. W. (1993). Creating readiness for organisational change. *Human Relations*, 46(6), 681–703.
- Ashby, W. R. (1956). *An introduction to cybernetics*. London: Chapman & Hall.
- 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.
- Bea, F. X., & Göbel, E. (2006). *Grundwissen der Ökonomik : Betriebswirtschaftslehre: Vol. 2077. Organisation: Theorie und Gestaltung* (3., neu bearb. Aufl.). Stuttgart: Lucius und Lucius.
- Beer, M., Eisenstat, R. A., & Spector, B. (1990). *The critical path to corporate renewal*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Benz, A. (2004). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer.
- Berthod, O., Grothe-Hammer, M., Müller-Seitz, G., Raab, J., & Sydow, J. (2017). From high-reliability organizations to high-reliability networks: The dynamics of network governance in the face of emergency. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(2), 352–371.
- Blau, P. M., & Schoenherr, R. A. (1971). *The structure of organizations*. New York: Basic Books.
- Bogenstahl, C. (2012). Strategisches Kompetenz-Management. Management von Netzwerken: Eine Analyse der Gestaltung interorganisationaler Leistungsaustauschbeziehungen. Dissertation an der Technischen Universität Berlin. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Bogumil, J., & Jann, W. (2009). *Grundwissen Politik: Vol. 36. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft* (2., völlig überarb. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Bolz, U. (2005). *Public Private Partnership in der Schweiz. Grundlagenstudie–Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung*. Zürich/Basel/Genf: Schulthess.

- Bolz, U. (2006). Public Private Partnership in der Schweiz. In N. Thom & A. Ritz (Hrsg.), *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (3. Aufl., S. 238–239). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Bolz, U., & Reitze, T. (1999). Organisationsformen der zentralen und dezentralen Verwaltung: Stärken-Schwächen-Reformen. Bericht der PricewaterhouseCoopers AG im Auftrag der Projektleitung FLAG des Eidg. Finanzdepartemets. Bern: PricewaterhouseCoopers.
- Bozeman, B. (1993). A theory of government „red tape“. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273–304.
- Bozeman, B., & Feeney, M. K. (2011). *Rules and red tape – A prism for public administration theory and research*. New York: M.E. Sharpe.
- Brede, H. (2005). *Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre* (2., überarb. und verb. Aufl.). München/Wien: Oldenbourg.
- Budäus, D., & Hilgers, D. (2009). Public Corporate Governance. In P. Hommelhoff, K. Hopt & A. von Werder (Hrsg.), *Handbuch Corporate Governance* (2. Aufl., 883–904). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Bühner, R. (1992). *Management-Holding – Unternehmensstruktur der Zukunft*. Landsberg/Lech: Mi-Wirtschaftsbuch.
- Bundesrat, S. (2006). Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, BBI 2006 S. 8233 ff.
- Cantin, F., & Thom, N. (1996). *Organisationsarbeit in der Schweiz: Profil von Organisierenden in Wirtschaft und Verwaltung* (2. Aufl.). Glattbrugg: SGO Schweizerische Gesellschaft für Organisation.
- Chandler, A. D., Jr. (2000). *Strategy and structure: Chapters in the history of the [American] industrial enterprise* (21. Aufl.). Cambridge, MA: MIT Press.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(4), 386–405.
- Cooper, K. (2018). “Wicked” problems: What are they, and why are they of interest to NNSI researchers? (o. J.). <https://nnsi.northwestern.edu/social-impact/nnsi-blogs/wicked-problems-what-are-they-and-why-are-they-of-interest-to-nnsi-researchers/>. Zugriffen am 20.04.2018.
- Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: University Press.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (2010). *The bureaucratic phenomenon*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Daft, R. L. (2016). *Organization theory and design* (12. Aufl.). Australia/Brazil/Mexico/Singapore/United Kingdom/United States: Cengage Learning.
- Doppler, K., & Lauterburg, C. (1994). *Change Management: Den Unternehmenswandel gestalten*. Frankfurt a. M: Campus.
- Dubs, R. (1994). *Die Führung einer Schule*. Zürich: SKV.
- EFD, E. F. (2006). Corporate Governance für Organisationen des Bundes, Rohstoff, Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (13. September 2006). <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/3848.pdf>. Zugriffen am 05.04.2018.
- Eichhorn, P. (Hrsg.). (1997). *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre: Beiträge zur BWL der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen*. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Feeney, M. K., & DeHart-Davis, L. (2009). Bureaucracy and public employee behavior. *Review of Public Personnel Administration*, 29(4), 311–326.
- Feeney, M. K., & Rainey, H. G. (2010). Personnel flexibility and red tape in public and nonprofit organizations: Distinctions due to institutional and political accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 801–826.
- Fritsche, D. (2018). Zürcher Initiative „7 statt 9“: Schrumpfkur schafft Schlagkraft. www.nzz.ch/meinung/schrumpfkur-bringt-schlagkraft-ld.1349815. Zugriffen am 16.03.2018.
- Gerber, U. (1999). Aufbau und Einführung von Führungsprozessen beim Bundesamt für Landestopografie im Rahmen des Reorganisationsprojektes. Diplomarbeit an der Privaten Hochschule Wirtschaft (PHW) in Bern. Bern.

- Graeme Hodge, (1998) Contracting Public Sector Services: A Meta-Analytic Perspective of the International Evidence. *Australian Journal of Public Administration* 57 (4):98–110.
- Greiling, D. (2002). Public Private Partnership. *WiSt, Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 31(6), 339–342.
- Grünenfelder, P. (1997). *Die Rolle der politischen Führung im New Public Management*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Grüning, G. (2000). *Grundlagen des New Public Management: Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA*. Münster/Hamburg/London: LIT.
- Hammer, M., & Champy, J. (1994). *Business Reengineering: Die Radikalkur für das Unternehmen*. (2. Aufl. (6. Aufl. 1996)). Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Hauschildt, J., & Chakrabarti, A. K. (1988). Arbeitsteilung im Innovationsmanagement. *Zeitschrift Führung + Organisation* 57(6), 378–388.
- Hauschildt, J., & Gemünden, H. G. (1999). *Promotoren: Champions der Innovation* (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Herd, P., & Moynihan, D. (2018). *Administrative burden: Policymaking by other means*. New York: Russel Sage Foundation.
- Hill, H. (1996). Reengineering hinterfragt bisherige Strukturen: Chancen der Übertragung auf den öffentlichen Sektor. *Verwaltung-Organisation-Personal VOP*, 18(12), 10–14.
- Hill, H. (1997). *Speyerer Arbeitshefte: Vol. 109. Verwaltung im Umbruch*. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Hodge, G. A. (2000). *Theoretical lenses on public policy. Privatization: An international review of performance*. Boulder: Westview Press.
- Hodge, G. A., & Greve, C. (2007). Public–private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545–558.
- Holt, D. T., Armenakis, A. A., Feild, H. S., & Harris, S. G. (2007). Readiness for organizational change: The systematic development of a scale. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 43(2), 232–255.
- Hoy, W. K., & Miskel, C. G. (2001). *Educational administration: Theory, research and practice* (6. Aufl.). New York: McGraw-Hill.
- Hunziker, A. W. (1999). *Schriftenreihe des Instituts für betriebswirtschaftliche Forschung an der Universität Zürich. Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung: New Public Management und Business Reengineering in der schweizerischen Bundesverwaltung*. Bern, Stuttgart/Wien: Haupt.
- Institut für den öffentlichen Sektor. (2018). Aktuelle Public Corporate Governance Kodizes. <https://publicgovernance.de/html/de/2317.htm>. Zugeriffen am 19.04.2018.
- Isett, K. R., Mergel, I. A., LeRoux, K., Mischen, P. A., & Rethemeyer, R. K. (2011). Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(Suppl 1), i157–i173.
- Jann, W. (2004). Bürokratieabbau: Thesen zur Anhörung. Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 28. Juni 2004.
- Jessop, B. (2002). Governance and meta-governance in the face of complexity: On the roles of requisite variety, reflexive observation, and romantic irony in participatory governance. In H. Heinel, P. Getimis, G. Kafkalas, R. Smith, & E. Swyngedouw (Hrsg.), *Participatory governance in multi-level context: Concepts and experience* (S. 33–58). Wiesbaden: Springer.
- Kärcher, W. (2006). Von der Bundesanstalt für Arbeit zum modernen Dienstleister. In N. Thom & A. Ritz (Hrsg.), *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (3. Aufl., S. 296–297). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Kickert, W. J. M., & Koopenjan, J. F. M. (1997). Public management and network management: An overview. In W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Hrsg.), *Managing complex networks: Strategies for the public sector* (S. 35–61). London: Sage.

- Kieser, A., Hegele, C., & Klimmer, M. (1998). *Kommunikation im organisatorischen Wandel*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Klijn, E.-H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4), 1063–1082.
- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. London/New York: Routledge.
- Krüger, W. (1994). Transformationsmanagement: Grundlagen, Strategien, Anforderungen. In P. Gomez, D. Hahn, G. Müller-Stewens, & R. Wunderer (Hrsg.), *Unternehmerischer Wandel: Konzepte zur organisatorischen Erneuerung* (S. 199–228). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Krüger, W. (2005). Organisation. In F. X. Bea, B. Friedl, & M. Schweitzer (Hrsg.), *Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Band 2, Führung* (9. Aufl., S. 140–234). Stuttgart: UTB Stuttgart.
- Krüger, W., & Homp, C. (1997). *Kernkompetenz-Management: Steigerung von Flexibilität und Schlagkraft im Wettbewerb*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Kühn, R., & Grünig, R. (2000). *Praxishilfen für Unternehmen. Grundlagen der strategischen Planung: Ein integrativer Ansatz zur Beurteilung von Strategien* (2. Aufl.). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Künzler, P. (2016). Management von Netzwerken im Allgemeinen und insbesondere bei der öffentlichen Hand: Handlungsempfehlungen für Kooperationen des Schweizerischen Bundesarchivs [Projektarbeit eingereicht der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)]. <http://www.kpm.unibe.ch/weiterbildung>. Zugegriffen am 20.04.2018.
- Kurland, N. B., & Egan, T. D. (1999). Public v. private perceptions of formalization, outcomes, and justice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(3), 437–458.
- La Porte, T. R. (2006). High reliability organizations: Unlikely, demanding and at risk. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4(2), 60–71.
- Lewin, K. (1963). *Feldtheorie in den Sozialwissenschaften*. Bern/Stuttgart: Huber.
- Lienhard, A. (2009). Grundlagen der Public Corporate Governance. In SVVOR, Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2008* (S. 43–77). Bern: Stämpfli.
- Lienhard, A., & Wichtermann, J. (2016). Public corporate governance. In A. Bergmann, D. Giauque, D. Kettiger, E. Nagel, A. Lienhard, A. Ritz & R. Steiner (Hrsg.), *Praxishandbuch public management* (S. 823–854). Zürich: Weka.
- Lienhard, A., Steiner, R., Ladner, A., Wichtermann, J., Balsiger Betts, A., & Buchser, M. (2003). *Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern: Vol. 1. Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern: Interdisziplinäre Grundlagenstudie*. Bern: KPM.
- Light, P. C. (2002). *The troubled state of the federal public service*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Löffler, E. (2009). Public governance in a network society. In T. Bovaird & E. Löffler (Hrsg.), *Public management and governance* (2. Aufl., S. 215–232). London/New York: Routledge.
- Mandell, M. P. (1990). Network management: Strategic behavior in the public sector. In R. W. Gage & M. P. Mandell (Hrsg.), *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. New York: Praeger.
- McGuire, M. (2002). Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it. *Public Administration Review*, 62(5), 599–609.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2001). Managerial strategies and behavior in networks: A model with evidence from U.S. public education. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 271–294.
- Merton, R. K. (1965). Bureaucratic structure and personality. *Organizations*, 1(1965), 373–380.

- Michel, A. (2006). Phasenmodell des Change Managements in der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern. In N. Thom & A. Ritz (Hrsg.), *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (3. Aufl., S. 114–115). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (2003). Managing the hollow state collaboration and contracting. *Public Management Review*, 5(1), 1–18.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs: Pearson.
- Nagel, E. (1998). Die kulturelle Dimension des New Public Management: Ein Werkstattbericht. *WWZ News, Mitteilungen Des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums Der Universität Basel*, 24, 17–50.
- Nagel, E. (2016). *Glücksfall Widerstand: Vom produktiven Umgang mit ganz normalen Ausnahmen*. Zürich: Versus.
- Nagel, E., & Bürkler, P. (2016). Veränderungsmanagement. In A. Bergmann, D. Giauque, D. Kettiger, E. Nagel, A. Lienhard, A. Ritz & R. Steiner (Hrsg.), *Praxishandbuch public management* (S. 697–715). Zürich: Weka.
- Naschold, F. (1997). Binnenmodernisierung, Wettbewerb, Haushaltskonsolidierung: Internationale Erfahrungen zur Verwaltungsreform. Sonderinfo der Kommunalen Gemeinschaftsstelle KGSt 10.01.1997 (Nr. 1). Köln.
- Naschold, F., Budäus, D., Jann, W., Mezger, E., Oppen, M., Picot, A., et al. (1996). *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden*. Berlin: Nomos.
- OECD. (2016). *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015*. Paris: OECD. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264251526-de>. Zugriffen am 14.05.2019.
- Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1–24.
- Gesellschaft für Organisationsentwicklung. (1980). Leitbild und Grundsätze. Gründungsversammlung vom 4. Juni 1980.
- Osterloh, M., & Frost, J. (2006). *Prozessmanagement als Kernkompetenz – Wie Sie Business Reengineering strategisch nutzen können* (5. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- O'Toole, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45–52.
- Pandey, S. K., Coursey, D. H., & Moynihan, D. P. (2007). Organizational effectiveness and bureaucratic red tape: A multimethod study. *Public Performance & Management Review*, 30(3), 398–425.
- Papenfuß, U. (2013). *Verantwortungsvolle Steuerung, Überwachung und Leitung von öffentlichen Unternehmen*. Wiesbaden: Springer.
- Papenfuß, U. (2017). Ein Qualitätsmodell für Public Corporate Governance Kodizes und wie wir einen bundeslandübergreifenden Musterkodex entwickeln können. In M. Morner & U. Papenfuß (Hrsg.), *Tagungsband zur 5. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance am 3./4. April 2017* (S. 49–66). Speyer: Deutsche universität für verwaltungswissenschaften speyer.
- Papenfuß, U., & Schaefer, C. (2017). Beteiligungsmanagement und Public Corporate Governance: Grundsachverhalte und Reformperspektiven. *Zeitschrift Für Öffentliche Und Gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 40(2–3), 131–151.
- Picot, A., & Wolff, B. (1995). Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: „Lean Management“ im öffentlichen Sektor? In F. Naschold & M. Pröhl (Hrsg.), *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen* (3. Aufl., 51–120). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Picot, A., Freudenberg, H., & Gassner, W. (1999). Die neue Organisation: Ganz nach Maß geschneidert. *Harvard Business Manager*, 21(5), 46–58.
- Picot, A., Dietl, H., & Franck, E. (2005). *Organisation: Eine ökonomische Perspektive* (4., überarb. u. erw. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

- Plitusiak, M. (2018). Transparenz der Kaderlöhne in öffentlichen Unternehmen der Schweiz: Einflussfaktoren und empirische Ergebnisse auf Kantonsebene. Unveröffentlichte Masterarbeit am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.
- Porras, J. I., & Silvers, R. C. (1991). Organization development and transformation. *Annual Review of Psychology*, 42(1), 51–78.
- Pranke, R. (2006). Auslagerung von Geschäftsprozessen in der Auslagerung von Geschäftsprozessen in der öffentlichen Verwaltung: Debitorenmanagement für lokale Energieversorgungsunternehmen. In N. Thom & A. Ritz (Hrsg.), *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (3. Aufl., S. 234–235). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.
- Provan, K. G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management*, 33(3), 479–516.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., & Turner, C. (1968). Dimensions of organization structure. *Administrative Science Quarterly*, 13(1), 65–105.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., & Hinings, C. R. (1969). An empirical taxonomy of structures of work organizations. *Administrative Science Quarterly*, 14(1), 115–126.
- Quilling, E., Nicolini, H. J., Graf, C., & Starke, D. (2013). *Praxiswissen Netzwerkarbeit: Gemeinnützige Netzwerke erfolgreich gestalten*. Wiesbaden: Springer VS.
- Rainey, H. G. (2014). *Essential Texts for Nonprofit and Public Leadership and Management. Understanding and managing public organizations* (5. Aufl.). New York: Wiley.
- Rainey, H. G., Pandey, S. K., & Bozeman, B. (1995). Research note: Public and private managers' perceptions of red tape. *Public Administration Review*, 55(6), 567–574.
- Reichard, C. (1987). *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung* (2. Aufl.). Berlin: de Gruyter.
- Reiß, M. (1997a). Change Management als Herausforderung. In M. Reiß, L. von Rosenstiel & A. Lanz (Hrsg.), *Change Management: Programme, Projekte und Prozesse* (S. 5–29). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Reiß, M. (1997b). Instrumente der Implementierung. In M. Reiß, L. von Rosenstiel & A. Lanz (Hrsg.), *Change Management: Programme, Projekte und Prozesse* (S. 91–121). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Ritz, A. (2003). *Evaluation von New Public Management: Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der Schweizerischen Bundesverwaltung*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2006). *New Public Management* (3. Aufl.). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Scholz, C. (2000). *Personalmanagement: Informationsorientierte und verhaltenstheoretische Grundlagen* (5. Aufl.). München: Vahlen.
- Schwaar, K. (2017). Aufsicht und Oberaufsicht über ausgelagerte Verwaltungsträger des Bundes und über FLAG-Verwaltungseinheiten: Vortrag im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern vom 19. Mai 2017.
- Shafritz, J. M., Russell, E. W., & Borick, C. P. (2016). *Introducing public administration* (8. Aufl.). New York: Routledge.
- Sidler, F. (1974). *Grundlagen zu einem Management-Modell für Regierung und Verwaltung*. Zürich: Nomos.

- Staehele, W. H. (1999). *Management: Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive* (8. Aufl.). München: Vahlen.
- Steiner, R., Raess Brenner, K., & Saxenhofer, A. (2015). Verbreitung und Effekte von Public-Corporate-Governance-Richtlinien am Beispiel der Schweizer Kantone. *Verwaltung & Management*, 21(2), 59–64.
- Thom, N. (1990). Zur Effizienz der Matrix-Organisation. In K. Bleicher & P. Gomez (Hrsg.), *Zukunftsperspektiven der Organisation. Festschrift zum 65. Geburtstag von Professor Dr. Robert Staerkle* (239–270). Bern: Stämpfli.
- Thom, N. (1992). Organisationsentwicklung. In E. Frese (Hrsg.), *Handwörterbuch der Organisation* (3. Aufl., S. 1477–1491). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Thom, N. (1998). Change management: Basic elements for a differentiated and integrated change management. *Journal of Contemporary Management Issues*, 3(2), 1–17.
- Thom, N., & Ritz, A. (2000). *Die Umsetzung von New Public Management-Projekten in der Schweiz aus der Sicht Innovation – Organisation – Personal: Auswertungsbericht einer schriftlichen Befragung* (Arbeitsbericht Nr. 46). Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Thom, N., & Ritz, A. (2003a). Möglichkeiten der Wertschöpfungssteigerung durch Public Private Partnership. In N. Bach, W. Buchholz & B. Eichler (Hrsg.), *Geschäftsmodelle für Wertschöpfungsnetzwerke. Festschrift zum 60. Geburtstag von Prof. Dr. Wilfried Krüger* (S. 435–457). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Thom, N., & Ritz, A. (2003b). Verwaltungsmodernisierung. In P. Eichhorn, P. Friedrich, W. Jann, W. A. Oechsler, G. Puttner & H. Reiner mann (Hrsg.), *Verwaltungslexikon* (3. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Thom, N., & Wenger, A. P. (2000). *Bewertung und Auswahl effizienter Organisationsformen: Die effiziente Organisationsstruktur als Kernkompetenz* (Arbeitsbericht Nr. 39). Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Thom, N., & Wenger, A. P. (2010). *(Keine Angabe). Die optimale Organisationsform: Grundlagen und Handlungsanleitung*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Thom, N., & Zaugg, R. J. (2001). Excellence durch Personal- und Organisationskompetenz. In N. Thom & R. J. Zaugg (Hrsg.), *Excellence durch Personal- und Organisationskompetenz* (S. 1–19). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Ulich, E. (2005). *Arbeitspsychologie* (6. Aufl.). Stuttgart/Zürich: Schäffer-Poeschel; vdf, Hochsch.-Verl. an der ETH.
- Van Thiel, S. (2012). Comparing agencies across countries. In K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert & P. Lægreid (Hrsg.), *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries* (S. 18–26). London: Palgrave Macmillan UK.
- Vier, C. (1996). *Unternehmenstransformation und Netzwerkorganisation*. Bern: Haupt.
- von Rosenstiel, L. (1997). Verhaltenswissenschaftliche Grundlagen von Veränderungsprozessen. In M. Reiß, L. von Rosenstiel & A. Lanz (Hrsg.), *Change Management: Programme, Projekte und Prozesse* (S. 191–212). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- von Rosenstiel, L., & Comelli, G. (2003). *Führung zwischen Stabilität und Wandel*. München: Vahlen.
- Walker, R. M., & Brewer, G. A. (2008). An organizational echelon analysis of the determinants of red tape in public organizations. *Public Administration Review*, 68(6), 1112–1127.
- Weber, M. (1956). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie; Mit e. Anh.: Die rationalen u. soziolog. Grundlagen der Musik* (4., neu. Hrsg). Tübingen: Mohr.
- Wenger, A. P. (1999). *Berner betriebswirtschaftliche Schriften. Organisation Multinationaler Konzerne: Grundlagen, Konzeption und Evaluation*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

- Williams, T. (2018). Inside a private prison: Blood, suicide and poorly paid guards: New York Times online edition vom 3. April 2018. <https://www.nytimes.com/2018/04/03/us/mississippi-private-prison-abuse.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=first-column-region&region=top-news&WT.nav=top-news>. Zugegriffen am 06.04.2018.
- Witte, E. (1973). *Organisation für Innovationsentscheidungen*. Göttingen: Schwartz.
- Wüest-Rudin, D., Ritz, A., Bolz, U., & Berger, N. (2017). *Organisationsüberprüfung des Schulzahnmedizinischen Dienstes (SZMD) der Stadt Bern: Schriftenreihe Nr. 66 des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern*. Bern: KPM.



Finanz- und Leistungsdimension des Public Managements

7

Informations- und Kommunikationsprozesse gewinnen angesichts des gesellschaftlichen und technologischen Wandels in der staatlichen Verwaltung an Bedeutung. Das Informationsbedürfnis der Stakeholder (z. B. Bürger, Parlamentsmitglieder, Leistungsempfänger, Interessengruppen, Nicht-Regierungsorganisationen) steigt laufend, da die Beschaffung sowie der Vergleich von Informationen und Wissen heute einfacher fällt als früher. Im Zentrum dieser gestiegenen Transparenz stehen immer die Finanzen und Leistungen des öffentlichen Sektors. In der Tendenz wird kritisiert, dass zu viele Mittel für zu wenig Leistung ausgegeben werden. Während die Analyse der finanziellen Ressourcen doch zum Tagesgeschäft der Verwaltung gehört, ist die Beurteilung des Leistungsergebnisses bedeutend schwieriger und differenziert stark nach Akteursperspektive. In diesem Kapitel wird deshalb der Frage nachgegangen, wie sich sowohl finanzielle Planung als auch Überprüfung der erreichten Leistungen und Wirkungen optimal organisieren lassen. Hierfür wird zunächst auf die immer wichtiger werdenden Konzepte der Transparenz und Accountability eingegangen und anschließend die damit zusammenhängenden Ziele und Maßnahmen von Haushaltsreformen dargestellt. Danach wird ein Schwerpunkt auf die Budgetierung als Kernelement der finanziellen Planung und Steuerung gelegt. Unterschiedliche Funktionen der Budgetierung, des Budgetprozesses und verschiedene Formen der Budgetierung, insbesondere das Performance Budgeting, werden vorgestellt. Die zweite Kapitelhälfte beschäftigt sich danach mit der Erfolgskontrolle staatlicher Aufgabenerfüllung. Vom Controlling-Ansatz über Instrumente des Berichtswesens hin zum Qualitätsmanagement und zur Methode der Evaluation staatlicher Leitungen werden bewusst stark unterschiedliche Varianten der Erfolgskontrolle aufgezeigt, die in der Verwaltungspraxis aber oft gleichzeitig eingesetzt werden.

Nach dem Studium von Kap. 7 ...

- erkennen Sie die Bedeutung von Transparenz und Rechenschaft als Teil der Steuerung staatlicher Aufgabenerfüllung,
- können Sie Reformziele und Maßnahmen im Zuge von Haushaltsmodernisierungen der letzten Jahrzehnte unterscheiden,
- sind Sie mit der Budgetierung von öffentlichen Geldern vertraut, indem Sie Funktionen der Budgetierung unterscheiden können und den Budgetprozess beherrschen,
- kennen Sie die zentralen Elemente des Performance Budgeting,
- können Sie neuere Formen der Budgetierung vergleichen und Ansätze in der Praxis danach beurteilen,
- sind Sie in der Lage, leistungs- und wirkungsorientierte Elemente des Controllings und Berichtswesens zu entwickeln,
- kennen Sie die Anforderungen an Kennzahlensysteme und können diese klassifizieren,
- können Ansätze zur Überprüfung der Qualität des Verwaltungshandelns beurteilen und entwickeln,
- kennen Sie den Zweck und Einsatzbereich von Evaluationen staatlichen Handelns und können das Vorgehen zur Evaluation einer Aufgabe entwickeln.

Weiterführende Literatur

- Bovens, M. (2014). Public accountability. In M. Bovens (Hrsg.), *The Oxford handbook of public accountability* (1. Aufl., S. 1–20). Oxford: Oxford University Press.
- Bouckaert, G., & Van Dooren, W. (2003). Performance measurement and management. In T. Bovaird & E. Löffler (Hrsg.), *Public management and governance* (S. 127–136). London: Routledge.
- Budäus, D., & Hilgers, D. (2009). Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. *Zeitschrift Für Planung & Unternehmenssteuerung*, 19(4), 377–396.
- Haldemann, T., Brändle, T., & Baur, M. (2019). Ökonomische Einsichten und Empfehlungen für eine gute Finanzpolitik der Regierung. In A. Ritz, T. Haldemann, & F. Sager (Hrsg.), *Blackbox Exekutive: Regierungslehre in der Schweiz* (o. S.). Zürich: NZZ Libro.
- Heupel, T., & Schmitz, S. (2015). Beyond budgeting – A high-hanging fruit: The impacts of managers' mindset on the advantages of beyond budgeting. *Procedia Economics and Finance*, 26, 729–736.
- Kroll, A., & Moynihan, D. P. (2017). The design and practice of integrating evidence: Connecting performance management with program evaluation. *Public Administration Review*, 78(2), 183–194.
- Moynihan, D. P. (2013). Advancing the empirical study of performance management: What we learned from the program assessment rating tool. *American Review of Public Administration*, 43(5), 499–517.
- Pfäffli, S. (2011). *Budgetierung im öffentlichen Sektor: Ein Handbuch für Studium und Praxis aus finanzwissenschaftlicher Sicht*. Bern: Haupt.
- Reichard, C. (2017). Vom Programmbudget zum Performance Budgeting: Verlauf und Ergebnisse von 50 Jahren Budgetreformen. In J. von Lucke & K. Lenk (Hrsg.), *Verwaltung, Informationstechnik & Management: Festschrift für Heinrich Reinermann zum 80. Geburtstag* (S. 142–152). Baden-Baden: Nomos.

- Reichard, C., & Van Helden, J. (2017). Why cash-based budgeting still prevails in an era of accrual-based reporting in the public sector. *Accounting, Finance & Governance Review*, 23(1–2), 43–65.
- Sager, F., Widmer, T., & Balthasar, A. (Hrsg.). (2017). *Politik und Gesellschaft in der Schweiz: Band 5. Evaluation im politischen System der Schweiz: Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen*. Zürich: NZZ Libro.
- Seiwald, J., Meyer, R. E., Hammerschmid, G., Egger-Peitler, I., & Höllerer, M. A. (2013). *Neue Wege des Haushaltsmanagements. Internationale Erfahrungen, Herausforderungen und Trends*. Berlin: edition sigma.
- Melkers, J. E., & Willoughby, K. G. (2005). Models of performance-measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication, and lasting effects. *Public Administration Review*, 65(2), 180–190.

7.1 Transparenz und Rechenschaft

Staatliches Handeln und somit auch das Public Management müssen dem Anspruch an Transparenz und Rechenschaft genügen, wenn die Verantwortlichkeit der staatlichen Akteure und Institutionen und das in sie gesetzte Vertrauen der Bürger und Öffentlichkeit erhalten und gestärkt werden sollen. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass Transparenz zu Rechenschaft und Verantwortlichkeit führt. Dies gilt für den öffentlichen Sektor in besonderem Maße, liegt aber auch vielen Konzepten guter Führung in der Privatwirtschaft zugrunde. Im öffentlichen Sektor haben hier vor allem die Gesetzgebungen zum freien Informationszugang (Öffentlichkeitsgesetze, „Freedom of Information“; vgl. Praxisfenster) den Boden zu mehr Transparenz bereitet (Ackerman und Sandoval-Ballesteros 2006; Roberts 2002).

Transparenz führt dazu, dass Bürger realistische Erwartungen über die Möglichkeiten und Grenzen staatlichen Handelns bilden und die Leistungen staatlicher Organisationen beurteilbar werden, was im optimalen Fall eine situationsadäquate Zuordnung von Verantwortlichkeit erlaubt und die Ausbreitung von Misswirtschaft und Korruption verhindert. Transparenz kann aber auch negative Auswirkungen haben, wenn aufgrund nicht mehr steuerbarer Prozesse der Informationsverbreitung in der Informationsgesellschaft kein Verlass mehr auf Informationen zu staatlichem Handeln existiert und das Vertrauen in öffentlichen Institutionen untergraben werden kann. Transparenz ist somit jeweils mit der Grundfrage konfrontiert, inwieweit sie dem Recht der Öffentlichkeit auf Information dient und inwieweit sie dem Recht des Einzelnen oder einer Institution auf Privatheit schadet (Meijer 2009).

- „Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman.“ Brandeis (1914, Kap. V)

Transparenz alleine genügt nicht, um Verantwortlichkeit herzustellen, sondern benötigt Strukturen und Instrumente der Rechenschaftsablage, um Verantwortlichkeit zuzuordnen

und notfalls sanktionieren zu können. In der Literatur wird hierfür der Begriff der „*Public Accountability*“ verwendet, der gleichzeitig ein sehr breit definiertes und für alles Mögliche gebrauchtes Konzept darstellt (Bovens 2014). Accountability i. S. der Rechenschaftsablage reicht historisch betrachtet sehr weit in die frühgeschichtliche Tempelwirtschaft zurück, wo erste Ansätze des Rechnungswesen und der Kontrolle von Finanzen und Güter eingesetzt wurden. Buchhaltung hat jeweils zwei Bedeutungen: zum einen die Erfassung, Auflistung und Berechnung geschäftsrelevanter Angelegenheiten wie Finanzbestände, Vermögenswerte, Schulden usw., zum anderen aber auch die Berichterstattung über die jeweiligen Bestände. Accountability spielt sich zudem immer in sozialen (Macht-)Beziehungen zwischen unterschiedlichen Akteuren und Institutionen ab, die Erwartungen an die Einhaltung gewisser Standards und Erfüllung damit einhergehender Verpflichtungen einschließen. Public Accountability betrifft in diesem Sinne die Beziehung zwischen Staat und Öffentlichkeit. Von daher ist Public Accountability erstens unmittelbar mit der *Offenheit, Transparenz und dem Zugang* zu öffentlichen Organisationen verbunden. Öffentliches Handeln ist Handeln, das im Grundsatz der Öffentlichkeit nicht verborgen bleiben darf. Informationen, die dem staatlichen Handeln zugrunde liegen, sollen der Öffentlichkeit zugänglich sein. Zweitens betrifft Public Accountability inhaltlich all jene *Objekte*, die von öffentlichem Interesse und Gehalt sind wie z. B. das Handeln staatlicher Organisationen, die Machtausübung durch staatliche Gewalt und nicht zuletzt der Umgang mit öffentlichen Geldern. Schließlich richtet sich Public Accountability nach einer bestimmten *Ausrichtung von Standards und Rechenschaftskriterien*, die dem Schutz des öffentlichen Interesses bzw. der damit verbundenen Verantwortlichkeiten Rechnung tragen. Während das Konzept der (Public) Accountability in unterschiedlichsten Disziplinen Eingang gefunden hat, ist die betriebswirtschaftliche Sichtweise der Buchführung, Berichterstattung und deren Überprüfung in Kombination mit der rechtswissenschaftlichen Sichtweise der dafür notwendigen Normen und Institutionen, welche diese Normen schützen, zentraler Ausgangspunkt. Die Politikwissenschaft interessiert sich vor allem für die Beziehung zwischen den beteiligten Akteuren und deren Auswirkungen wie z. B. Beziehung zwischen gewählten Politikern und ihren Wählern resp. welchen Einfluss Accountability hierauf hat. Die verwaltungswissenschaftliche Perspektive beschäftigt sich schwergewichtig mit Fragen der Accountability des Gesamtsystems Staat oder von einzelnen Verwaltungseinheiten, Politikfeldern oder Sektoren wie ausgelagerte öffentliche Organisationen.

In Anlehnung an Bovens (2014) kann folgende *Definition* von Public Accountability formuliert werden:

► **Accountability** i. S. von Rechenschaftspflicht verpflichtet als relationales Konzept staatliche Institutionen und Akteure inklusive jener, die für den Staat Aufgaben erfüllen, zur Antwort gegenüber einem Informationsbedarf all derer, die einen legitimen Anspruch darauf haben – sowohl in der Gegenwart als auch retrospektiv betrachtet in der Vergangenheit und mit der allfälligen Konsequenz dazu aussagen zu müssen.

Im weiteren unterscheidet Bovens (2010) zwei Grundmuster von Accountability:

- *Accountability als normatives Konzept i. S. einer Tugend* kennzeichnet die Standards, welche zur Beurteilung des guten Verhaltens einer Person oder einer Organisation herangezogen werden. Dieser schwergewichtig auf das Akteurverhalten fokussierte Ansatz ist vorwiegend in der US-amerikanischen Literatur verbreitet.
- *Accountability als sozialen Mechanismus*, der in einem enger gefassten Sinne das institutionelle Gefüge bzw. die dazu gehörigen Regeln bezeichnet, gemäß denen ein Akteur oder eine Institution zur Rechenschaft gezogen werden kann. Dieser auf das Funktionieren der institutionellen Mechanismen fokussierte Ansatz ist stärker in der britischen, kanadischen, australischen und kontinentaleuropäischen Literatur verbreitet.

Während ein Versagen aus der Perspektive des ersten Verständnisses primär ein nicht zulässiges Verhalten kennzeichnet, sind es nach dem zweiten Verständnis die fehlenden oder schlecht funktionierenden institutionellen Mechanismen, welche zum Problem führen. Die beiden Perspektiven sind selbstverständlich nicht völlig trennscharf, sondern stehen zueinander in Beziehung und ergänzen sich gegenseitig. Transparenz, Offenheit, Zugänglichkeit und Verantwortlichkeit sind im ersten Fall Eigenschaften des Akteurs und im zweiten Fall die Auswirkungen der institutionellen Prozesse. „Accountability mechanisms are meaningless without a sense of virtue and, vice versa, there is no virtue without mechanisms“ (Bovens 2010, S. 962).

Tab. 7.1 gibt einen Überblick über vier unterschiedliche *Verständnisse von Accountability-Mechanismen*. *Staat und Verwaltung* folgen großmehrheitlich einer hierarchischen Zuordnung von Verantwortlichkeit, indem top-down Verantwortlichkeit eingefordert und bottom-up Bericht erstattet wird. Rechenschaftspflicht dient hier der Funktionsfähigkeit des Systems

Tab. 7.1 Ausprägungen von Accountability

	Staat	Profession	Gesellschaft	Markt
<i>Akteure</i>	Justiz, Regierung, Kontrollinstanzen, Vorgesetzte, Mitarbeitende, Betroffene	Berufsverbände, Fachgremien, Fachkollegen, Experten	Wähler, Interessengruppen, Kundenorganisationen, Medien, Bevölkerung	Marktteilnehmer (Anbieter, Nachfrager)
<i>Ziel</i>	Funktionsfähigkeit des Systems	Fortschritt und Entwicklung	Machtausgleich	Performanz
<i>Funktionsweise</i>	Hierarchische Rechenschaftsablage und Kontrolle	Expertise und professionsbasierte Beurteilung	Öffentlicher Dialog	Wettbewerb und Anreize
<i>Erfolgskriterium</i>	Einhaltung formaler Regeln und Standards	Einhaltung von Wissen, Werten, Haltungen und bewährter Praktiken	Einbezug breiter Erwartungen und Bedürfnisse	Ausmaß der Wahlmöglichkeiten

Vgl. Thomann et al. (2018); Hupe und Hill (2007); Ranson (2003) und Considine (1996)

bzw. seinem Grundprinzip der Verantwortungsübernahme entlang der Hierarchie. Objekt der Rechenschaftsablage ist die Einhaltung formaler Regeln i. S. der geltenden Rechts und administrativer Standards. Verantwortlichkeitsüberprüfung kann jedoch auch anderen Regeln folgen. Staatliche Organisationen folgen vielfach aber auch einem *professionsorientierten* Accountability-Verständnis (z. B. Krankenhäuser, Schulen, Justiz) und dort nehmen Berufsverbände, Fachgremien und so genannte „Peers“ eine wichtige Rolle ein, wenn es um die Festlegung von Ansprüchen an Verantwortlichkeit und Rechenschaft geht. Die Vollzugsverwaltung als Expertenorganisation per se folgt sehr oft dieser Rationalität. Ziel dieser Accountability ist die Weiterentwicklung und der Fortschritt, z. B. der Gesundheit eines Klienten, der Kompetenzen von Auszubildenden oder der Qualität der Rechtsprechung. Die Verantwortlichkeitszuordnung erfolgt durch Expertise und professionsbasierte Beurteilung, wobei es um die Einhaltung mit dem Stand des Wissens und der daraus folgenden Werten und Praktiken geht. Bei der *gesellschaftsorientierten Zuordnung von Verantwortlichkeit* steht die Beziehung zwischen Öffentlichkeit und staatlichen Handelnden im Vordergrund. Wähler, Leistungsbezügler oder auch die Medien dienen durch ihren Einbezug oder ihre Einflussnahme als Ausgleich zur formalen Macht und Accountability findet hier durch den Austausch von Meinungen und den aktiv geförderten Dialog statt, damit die Erwartungen und Bedürfnisse der Anspruchsgruppen und Betroffenen einbezogen werden können. Vermehrt wird dieser Aspekt von Rechenschaftsablage durch Befragungsergebnisse, Formen der Bürgerbeteiligung (vgl. Abschn. 8.5.1) in die Aufgabenerfüllungsprozesse integriert. Der Markt schließlich ordnet Verantwortlichkeit durch Wettbewerb zwischen den Marktteilnehmenden zu und verfolgt das Ziel, die Effizienz der Aktivitäten der Marktteilnehmenden zu erhöhen und die Ergebnisse der Aufgabenerfüllungsprozesse im Hinblick auf die Bedürfnisse der Nachfrager zu verbessern. Verantwortlichkeit wird durch Wettbewerb und darauf basierende Anreize zugeteilt, d. h. die Erhöhung der Wahlmöglichkeiten wird belohnt, wenn die Angebote die Nachfragebedürfnisse besser treffen. Diese Form von Accountability gewinnt im Kontext ausgelagerter staatlicher Aufgabenerfüllung zunehmend an Wichtigkeit und betrifft von daher nicht nur mehr staatliche Akteure und Institutionen, sondern vermehrt auch private.

Staatlichen Organisationen legitimieren sich folglich durch die Transparenz ihres Handelns und die damit verbundene Rechenschaftszuordnung. Damit dies gewahrt wird, sind transparente sowie professionelle *Informations- und Kommunikationsprozesse* innerhalb der staatlichen Verwaltung wichtig. Diese müssen den Informationsbedürfnissen der verschiedenen Anspruchsgruppen genügen und die Erfolgskontrolle staatlichen Handelns ermöglichen. Gleichzeitig ist aufgrund der Managementreformen im öffentlichen Sektor die Bedeutung von Informationen, welche anhand von Indikatoren gemessen, zu Kennzahlen verdichtet und zur Entscheidungsfindung genutzt werden, gestiegen. Hier haben sich die Begriffe des Leistungsvergleichs (Benchmarking) und der Leistungsmessung (Performance Management) etabliert (vgl. z. B. Bouckaert und Van Dooren 2003; Kuhlmann et al. 2004 und die Abschn. 8.5.3 sowie Abschn. 7.4.2).

Informationen sind wie oben aufgezeigt als Entscheidungsprämissen für die politisch-administrative Accountability unabdingbar. Dabei werden unterschiedliche *Informationen für die politische und betriebliche Steuerung* benötigt. Auf der politischen Ebene dient das Informationsmanagement primär der Obergangsverwaltung des Parlaments und konzentriert sich

auf die regelmäßige, punktuelle und mehrheitlich nachträgliche Informationsbeschaffung. Aus inhaltlicher Perspektive dienen die Informationen der politischen Kontrolle und Entscheidungsfindung durch das Parlament. Die Informationsprozesse auf dieser Ebene werden im Folgenden dem Reporting bzw. Berichtswesen zugeordnet. Demgegenüber zeichnet sich das Informationsmanagement auf der betrieblichen Ebene durch regelmäßige, flächendeckende sowie für die Zukunft steuerungsrelevante Informationsprozesse aus. Die laufende Steuerung und Zielerreichung im Sinne der Controllingverantwortung und weniger die nachträgliche Kontrollverantwortung steht im Zentrum des Informationsmanagements bei den Ministerien und Dienststellen. Dementsprechend sind es primär Inhalte betrieblicher Natur, wie qualitative und quantitative Informationen aus dem Finanz-, Leistungs- oder Personalbereich, die das Informationsmanagement charakterisieren. Für ihre Rolle an der Schnittstelle von Politik und Betrieb typisch, stützt sich die Steuerung durch die Regierung auf Informationen beider Ebenen ab. Auf beiden Ebenen werden Informationen aber auch als Grundlage institutioneller Machtpolitiken verwendet, denn ein Informationsvorsprung kennzeichnet letztlich einen Vorteil in politischen und betrieblichen Aushandlungsprozessen (Crozier und Friedberg 1979).

Tab. 7.2 verdeutlicht die unterschiedlichen Anforderungen an das Informationsmanagement in Bezug auf Informationszweck, -inhalt, -form und -termin.

Tab. 7.2 Anforderungen an das Informationsmanagement

Ebene	Informationszweck	Informationsinhalt	Informationsform	Informationstermin
<i>Politische Ebene</i>	• Politische Kontrolle und Entscheidungsfindung • Parlamentarische Oberaufsicht • Grundlage für Budgetierung • Festlegung von Wirkungszielen • Früherkennung • Zielkorrektur	• Langfristige Wirkungsinformationen • Politikrelevante Programminformationen	• Verdichtet, fokussiert • Standardisiert • Verstärkt qualitativ	• Periodisch oder punktuell • Ex post
<i>Betriebliche Ebene</i>	• Betriebliche Entscheidungsfindung • Laufende Steuerung, Vollzugsabläufe • Flächendeckende Kontrolle • Festlegung von Leistungs- und Prozesszielen • Prozesskorrektur	• Kurz- und mittelfristige Leistungsinformationen • Führungsrelevante Prozessinformationen	• Vollständig • Situativ • Standardisiert • Qualitativ und quantitativ	• Begleitend-periodisch

Die Akteure auf den jeweiligen Ebenen verhalten sich bei der Beschaffung, Nutzung und Verbreitung von Informationen konform mit ihren Rationalitäten (vgl. Abschn. 5.1). Das hat zur Folge, dass die politische Rationalität ihre eigenen Gesetzmäßigkeiten verfolgt und beispielsweise das Interesse an administrativen Detailinformationen plötzlich zur politisch relevanten Information im Rahmen der Oberaufsicht werden kann. Die in der Tabelle erwähnten Anforderungen an das Informationsmanagement beziehen sich somit auf die institutionalisierten Routineinformationsprozesse. Information und Kommunikation während Krisensituationen sind darin nicht enthalten bzw. folgen anderen Grundsätzen (Carrel 2004).

Praxisfenster

Neue Herausforderungen staatlicher Kommunikation

1. Ausgangslage

Der Kanton Bern hat sich vor einiger Zeit eine neue Verfassung gegeben. Diese Verfassung bekennt sich zu einem modernen Verständnis staatlicher Kommunikation. Dieses beruht auf zwei Säulen:

1. **Verbindlicher Informationsauftrag:** Nach Art. 70 der Verfassung müssen die Behörden „über ihre Tätigkeit ausreichend informieren“. Ausreichend ist eine Information dann, wenn sie den Umständen entsprechend rasch, umfassend, sachgerecht und klar ist. Nur eine ständige und qualitativ hochstehende Informationspolitik schafft Vertrauen in die Tätigkeit von Parlament, Regierung und Verwaltung.
2. **Öffentlichkeitsprinzip:** Art. 17 Abs. 3 der bernischen Verfassung legt fest, dass jede Person ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten hat, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Dieses Akteneinsichtsrecht besteht unabhängig vom Nachweis eines eigenen schutzwürdigen Interesses oder eines persönlichen Bezugs zu den fraglichen Akten. Das Recht auf Akteneinsicht kann, weil es sich um ein Grundrecht handelt, in letzter Instanz beim Verwaltungsgericht eingeklagt werden. Es gibt nur wenige Gerichtsentscheide.

2. Die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips

Behördenmitglieder und Kader der Verwaltung im Kanton sowie in den Gemeinden wurden im Hinblick auf die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips geschult. Später wurde die Broschüre „365 Tage Öffentlichkeitsprinzip“ herausgegeben. Diese Broschüre enthält Fallbeispiele und Hinweise für die Praxis. Das Öffentlichkeitsprinzip trug auch zur Entwicklung einer modernen Verwaltungskultur bei. Dokumente werden von Anfang an so erfasst, dass später der Zugang für einen weiteren Kreis berechtigter Personen erleichtert wird. Die Verwaltung wurde für Fragen der Transparenz und des Personendatenschutzes sensibilisiert. Der Datenschutzbeauftragte des Kantons Bern bestätigt, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips die Position des Datenschutzes nicht geschmälert hat. Zusätzliche Kosten sind kaum entstanden.

3. Erfahrungen mit dem Öffentlichkeitsprinzip

Die kantonalen Behörden, die Gemeinden und die Medienschaffenden wurden vor einiger Zeit über Ihre Erfahrungen mit dem Öffentlichkeitsprinzip befragt. Die Erfahrungen sind gut. Der befürchtete Ansturm auf die Amtsstuben blieb aus. In der Praxis werden in den meisten Fällen gangbare Wege gefunden. In der Regel werden die gewünschten Auskünfte in formloser Art erteilt. Der formelle Weg des Gesuchs um Akteneinsicht wird von den Medienschaffenden kaum begangen.

Das Öffentlichkeitsprinzip hat sich in heiklen Situationen als Instrument der aktiven Politikgestaltung erwiesen. Dazu ein Beispiel: Im Kanton Bern war der Neubau des INO (Intensivbehandlungs-, Notfall- und Operationszentrum) im Inselspital seit längerer Zeit Gegenstand politischer Diskussionen. Zeitliche Verzögerungen und Kostenüberschreitungen wurden kritisiert. Das zuständige Regierungsmitglied veranlasste die Durchführung einer Untersuchung durch externe Spezialisten. Vorerst bestand die Absicht, den Medienschaffenden nur eine Zusammenfassung des Untersuchungsberichts abzugeben. Wegen des Öffentlichkeitsprinzips wurde der integrale Schlussbericht schließlich im Internet zugänglich gemacht. Diese Maßnahme erwies sich als vertrauensbildend.

4. Fazit

Die Erfahrungen im Kanton Bern lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

1. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips hat sich bewährt. Die Rückmeldungen der Bürgerinnen und Bürger und der Medienschaffenden sind positiv.
2. Das Öffentlichkeitsprinzip und eine aktive Informationspolitik der Behörden haben sich als richtig erwiesen. Das Öffentlichkeitsprinzip ist Teil einer modernen Problemlösungsstrategie.
3. Das Öffentlichkeitsprinzip ist mit geringen Kosten verbunden. Die Behörden können durch eine adäquate Dossierkultur selbst auf das Ausmaß der Kosten Einfluss nehmen.

Quelle: Nuspliger (2006)

Das Informationswesen staatlicher Institutionen befindet sich noch vielerorts im Aufbau. Das vorhandene Informationswesen orientiert sich zu einem großen Teil an Finanzgrößen, während die Bewertung der eigentlichen Leistungsprozesse noch am Anfang steht. Im Rahmen der Reformen des öffentlichen Finanzmanagements und insbesondere des Performance Budgeting (vgl. Abschn. 7.4) haben sich jedoch weltweit neue Reportingprozesse verbreitet und vor allem die Führung mit Leistungskontrakten und Globalbudgetierung verlangt aufgrund der vielfältigen und umfassenden Kompetenzdelegationen nach einem professionellen Informationsmanagement in Politik und Verwaltung.

7.2 Finanzmanagement als Teil des Steuerungskreislaufs

Öffentliches Finanzmanagement bezeichnet alle Tätigkeiten, die für die Steuerung der finanziellen Entwicklung einer öffentlichen Institution notwendig sind. Es ist eine Managementaufgabe und somit zentrale Verantwortung der Führungsinstanzen, die mit den

anderen Aufgaben der Steuerung öffentlicher Organisationen (z. B. strategisches Management, Personalmanagement) verbunden ist. Zwar sind viele Aufgaben des öffentlichen Finanzmanagements auf unterschiedliche Einheiten und Akteure innerhalb der Verwaltung aufgeteilt wie z. B. zentrale Finanzverwaltung und dezentrale Finanzeinheiten oder Organisationseinheiten für Tresorerie, Rechnungswesen oder Controlling. Dennoch bilden diese alle Teile des Finanzmanagements und nehmen entsprechende Tätigkeiten wahr. Außerhalb des Finanzmanagements liegt dann die Prüfung der Finanzen, welche durch den Rechnungshof oder die Finanzkontrolle wahrgenommen wird. Zum Finanzmanagement gehören im Wesentlichen die Aufgaben der finanziellen *Planung*, der *Budgetierung*, der *Überwachung* und des *Berichtswesens*. Diesen vier Tätigkeitsbereichen dient das *Rechnungs- und Informationswesen* als Grundlage. Im Folgenden wird auf die einzelnen Aufgabenbereiche nicht umfassend eingegangen. Das Budget als Kern des staatlichen Finanzmanagements und dessen Verbindung zum Leistungsmanagement stehen im Zentrum der Betrachtungen. Es wird insbesondere auf neuere Entwicklungen aus einer Managementsicht eingegangen, wobei auch Aspekte der Planung, Überwachung und des Berichtswesens angesprochen werden.

Die Existenz staatlicher Organisationen gründet auf der Generierung ausreichender Ressourcen durch Steuer- und Gebührenerhebung und einem möglichst effektiven und effizienten Ressourceneinsatz. Der Staat arbeitet mit öffentlichen Geldern und ist hierüber jederzeit und überall Rechenschaft schuldig. Daraus wird ersichtlich, dass es sich beim öffentlichen Finanzmanagement keineswegs nur um eine technische Angelegenheit handelt. Es geht letztlich um die Zuteilung von Ressourcen an unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen und Interessen. Eine zeitgemäße finanzielle Steuerung öffentlicher Haushalte umfasst von daher wesentlich mehr als die ordentliche Budgetierung und sorgfältige Rechenschaftsablage der Haushaltszahlen von ein paar vergangenen und der nächsten Rechnungsperiode. Sie muss stark in den Politik- und Management-Kreislauf (vgl. Abschn. 5.1) eingebettet sein, um ihrer Verantwortung nach einen effektiven und effizienten Ressourceneinsatz nachkommen zu können.

Dieser Steuerungskreislauf hat sich in den vergangenen Jahrzehnten aufgrund einer Vielzahl von Reformprogrammen zur Haushaltsmodernisierung verändert. So haben sich für die Politik z. B. die strukturelle Darstellung (z. B. Produktgruppenbudgets) und die Fristigkeit des Haushalts (Mittelfristplanungen) verändert. Die grundlegenden Kompetenzen in Zusammenhang mit dem Primat der Politik in Bezug auf Haushaltsentscheidungen sind aber gleich geblieben. Auf der Management-Ebene waren die Veränderungen oft umfangreicher. Abgesehen von neuen Haushaltsstrukturen und Fristigkeiten spielt hier die Verknüpfung des Finanzmanagements mit dem Leistungsmanagement eine zentrale Rolle. Budget- und Rechnungszahlen lassen sich heute viel enger mit Leistungsinformationen des staatlichen Handelns verknüpfen, was die Aussagekraft sowohl der finanziellen Steuerung als auch der Leistungssteuerung erhöht. Tab. 7.3 gibt einen Überblick über die hauptsächlichen Reformziele und aufgrund der Reformbestrebungen weiterentwickelten oder auch neuen Instrumente, Strukturen und Prozesse der Haushaltssteuerung, wovon ausgewählte Elemente in den nachfolgenden Kapiteln behandelt werden.

Tab. 7.3 Ziele und Maßnahmen im Zuge von Haushaltsmodernisierungen

Reformziele	Instrumente	Strukturen	Prozesse
<i>Fiskalische Nachhaltigkeit</i>	• Fiskalische Regeln • Mittelfristiger Ausgabenrahmen • Gesetzesfolgenabschätzung • Spending Reviews	• Unabhängige Finanzinstitutionen (z. B. „Central Planning Offices“)	• Top-down Budgetierung • Rollierende Abstimmung zwischen Jahresbudget und Mittelfristplanung
<i>Steigerung der Effizienz und Effektivität</i>	• Programm-/Produktbudgets • Globalbudgets • Formelbudgets • Budgets auf Accrual-Basis • Kontrakte/Leistungsvereinbarungen • Leistungs-, Wirkungsinformationen • Kosten-Leistung-Rechnung • Controllinginstrumente • Integrierte IT-Systeme	• Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung • Einrichtung von Controlling-Stellen	• Zielvereinbarungsverhandlungen • Abstimmung der Budgetverhandlungen über Ausgabenrahmen und Jahresbudget • Performanz-Dialog zwischen zentralen und dezentralen Einheiten
<i>Transparenz</i>	• Rechnungsabschlüsse auf Accrual-Basis • Leistungs- und Wirkungsreporting • Fiskalische Nachhaltigkeitsberichte • Konsolidierte Rechnungen (Konzernbilanzen) • Gender Budgeting • Budgetverlaufsberichte	• Schaffung neuer, unabhängiger Einheiten (z. B. „Budget Office“, Unterstützungsdienste der Legislative)	• Partizipative Budgetierungsprozesse (Bürgerhaushalt) • Prozessregeln zur Diskussion von Finanzberichten („accountability day“)

Quelle: i. e. A. an Seiwald et al. (2013, S. 25)

In diesem Zusammenhang kommt den Konzepten des *Performance Management* (Bouckaert und Van Dooren 2003; Ritz und Sinelli 2013) und *Performance Budgeting* (Melkers und Willoughby 1998) eine zentrale Bedeutung zu und verdeutlicht die verstärkte Verknüpfung von Finanz- und Leistungsinformationen im Finanzmanagement öffentlicher Verwaltungen. Beim Performance Management handelt es sich primär um einen Managementprozess, der eine Folge von zielgerichteten Aktivitäten beinhaltet, die Leistungs- und Wirkungsinformationen über das staatliche Handeln systematisch erfassen, aufbereiten, bewerten und für die Entscheidungsfindung nutzbar machen. Das Performance Budgeting seinerseits verknüpft die Budgetanträge der Exekutive mit konkreten Leistungs- und Wirkungsinformationen aus dem Performance Management (vgl. Abschn. 7.4.2). Ein umfassendes Performance Management System stellt folglich die Gesamtheit von Prozessen dar, welche

- die Finanz-, Leistungs- und Wirkungsziele für Organisationen und Politiken festlegen,
- den zuständigen Verantwortlichen die notwendigen Handlungsspielräume gewähren, um die Zielerreichung zu ermöglichen,
- die Messung, Beurteilung und Aufbereitung von Finanz-, Leistungs- und Wirkungsinformationen sicherstellen,
- die Rückkopplung der Informationen in die Entscheidungsprozesse gewährleisten,
- positive oder negative Feedbacks an die leistungserbringende Einheit zur Folge haben und
- die aufbereiteten Informationen externen Aufsichtsgremien und weiteren Anspruchsgruppen zugänglich machen.

Diese Definition des Performance Managements verdeutlicht die Einbettung des Finanzmanagements in den Steuerungskreislauf und auch die Verknüpfung von politischer Führung, strategischem und operativem Management (vgl. auch Lienhard et al. 2017). Die Bedeutungszunahme der strategischen Planung lässt sich nur rechtfertigen, wenn sie operative Auswirkungen zeigt. Operative Tätigkeiten verursachen jeweils Kosten und führen zu mehr oder weniger erfolgreichen Ergebnissen. Anhand dieser Finanz- und Leistungsinformationen lassen sich wiederum die Fortschritte bei der Umsetzung der strategischen Planung bzw. der Erfolg des strategischen Managements beurteilen. Im Wissen um die Grenzen strategischer Planungen und Aktivitäten der Leistungs- und Wirkungsmessung hat sich doch in den vergangenen Jahrzehnten aufgrund der Managementreformen gezeigt, dass sowohl aus internationaler als auch nationaler Perspektive eine Entwicklung in die Richtung einer stärkeren Verknüpfung des operativen und strategischen Managements sowie von Finanz- und Leistungsinformationen in öffentlichen Verwaltungen stattgefunden hat. Eine Nichtbeachtung dieser Entwicklung und Steuerung öffentlicher Organisationen ohne Verwendung von Wirkungs- und Leistungsinformationen ist aus Managementsicht unvorstellbar und vor dem Hintergrund politischer Erwartungen an die Leistungsfähigkeit öffentlicher Institutionen auch verantwortungslos (Hughes 2018).

- „Now, more than ever, speaking truth to power means being able to talk about dollars and cents.“ (Kioko et al. [2011](#), S. i113)

Die Notwendigkeit finanzielle Ressourcen noch gezielter für jene Bereiche staatlichen Handelns zu verwenden, welche die angestrebten Wirkungen erzielen, hat zudem seit der Finanzkrise im Jahr 2008 zugenommen. Weniger Steuereinnahmen führen zu Budgetkürzungen was wiederum eine Priorisierung und Neuausrichtung der Aufgabenerfüllungsstrukturen mit sich zieht. Parallel dazu hat sich die grundsätzlich wohlwollende Haltung gegenüber staatlichen Institutionen und Funktionsträgern kaum verstärkt bzw. es wird heute und auch in Zukunft kritisch auf das finanzielle Gebaren des Staats geschaut sowie mehr Rechenschaft in Bezug auf Zielerreichung und effizienten Mitteleinsatz verlangt.

7.3 Budgetierung

Das öffentliche Budget ist einer der zentralsten Bausteine des demokratischen Staatswesens und stellt als wohl wichtigster Teil des Finanzmanagements die *Auswahl* der am Budgetprozess Beteiligten über die staatliche Mittelverwendung dar. Damit wird bereits deutlich, dass das Budget stark werthaltig ist und bei beschränkten Ressourcen nie alle Bedürfnisse der Öffentlichkeit in Zusammenhang mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung vollends befriedigen kann. Mit der Zunahme an Aufgaben, die dem Staat übertragen werden und zunehmender Finanzknappheit, wird die Schwierigkeit der Budgeterstellung noch deutlicher. Durch die Ressourcenzuteilung im Rahmen des Budgetprozesses werden gewisse Interessen stärker gewichtet als andere und gewisse gesellschaftliche Gruppen erhalten mehr Ressourcen als andere. Dies zeigt das der Budgetprozess und die Ressourcenzuteilung anhand des Budgets inhärent politischer Natur ist. Zum einen auf der Ebene der Politik, welche letztlich über das Budget entscheiden muss. Zum anderen aber auch bereits auf der Ebene der Verwaltung. Verwaltungsintern findet ebenfalls ein politischer Aushandlungsprozess statt, der sich aus den Interessen der unterschiedlichen Einheiten und Akteure ergibt, welche sich für ihre Aufgabengebieten, Organisationen und dort verfolgten Ziele stark machen. Der Versuch im Rahmen der NPN-Reformen die Jährlichkeit des Budgets und die damit zusammenhängenden negative Auswirkungen wie das „Dezemberfieber“, aber eben auch die damit verbundenen Finanzkompetenzen der Legislative zu hinterfragen, ist aus nachvollziehbaren Gründen auf großen Widerstand seitens der Politik gestoßen und gescheitert. Mit dem Budget wird Politik gemacht oder Politik wird maßgeblich auch im Budgetaushandlungsprozess entschieden und diese Kompetenz gehört zu den Hauptaufgaben der Legislative. Gleichzeitig wäre es verfehlt anzunehmen, dass die Verwaltung im internen Aushandlungsprozess nicht ihre Eigeninteressen einbringt und aufgrund ihrer Nähe zum Politikvollzug und ihrer Kenntnisse um die sachpolitischen Herausforderungen keinen großen Einfluss auf das Budget ausübt.

Aus eher technischer Sicht ist das Budget eine *Zusammenstellung finanzieller Positionen* über einen bestimmten, üblicherweise einjährigen Zeithorizont, das auf einer Schätzung der

während dieser Zeitperiode anfallenden Aufgaben und der dafür notwendigen Finanzierungsressourcen basiert. Das Budget dient ebenso als *Koordinationsinstrument* von Einnahmen und Ausgaben durch deren Zuordnung auf einzelne Einheiten und die darin enthaltene Zweckbestimmung der Ressourcen.

- „[In the] most literal sense, a budget is a document, containing words and figures, which proposes expenditures for certain items and purposes [...]. In the most general definition budgeting is concerned with the translation of financial resources into human purposes. A budget, therefore, may be characterized as a series of goals with price tags attached. Since funds are limited and have to be divided in one way or another, the budget becomes a mechanisms for making choices among alternative expenditures.“ (Wildavsky 1979, S. 1 f.)

Budgetierung als Schlüsselinstrument im demokratischen Staatswesen muss vor dem Hintergrund der oben beschriebenen politischen Bedeutung des Budgets die Ziele guter Staatsführung bzw. einer *Good Governance* unterstützen. Hierzu dienen *Budgetprinzipien* als Grundsätze, denen die staatliche Budgetierung folgen soll. Bereits 1944 listet der damalige Direktor des „U.S. Bureau of the Budget“ (heutiges Office of Management and Budget) Smith acht Prinzipien guter Budgetierung auf, die historisch aus dem Machtkampf zwischen Königshaus und Parlament in Großbritannien bzw. den dauernden Wunsch des britischen Parlaments, die Ausgaben des Königshauses kontrollieren zu können, gewachsen sind. Demnach soll das Budget öffentlich, klar und für jedermann verständlich, vollständig, periodenbezogen sowie korrekt sein. Hinzu kommt, dass möglichst alle Einnahmen für alle Ausgaben verwendet werden können bzw. der Haushalt als Einheit in einem Budget zusammengefasst wird, Zweckbindungen verhindert werden sollen sowie alle Einnahmen und Ausgaben spezifiziert und nicht offen handzuhaben sind. Schließlich muss das Budget vor der Budgetumsetzung von der Legislative genehmigt sein und eine unabhängige Kontrollstelle erstattet zuhanden der Legislative Bericht.

Heute sind die Budgetprinzipien im Haushaltsrecht festgehalten und sind in Deutschland, Österreich und der Schweiz in den jeweiligen haushaltsrechtlichen Bestimmungen auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe kodifiziert. Dazu gehören z. B. in Deutschland die folgenden Grundsätze, welche sich im Grundgesetz, in den Grundsätzen des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG), in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und in den jeweiligen Landeshaushaltsordnungen (LHO) finden (Eggert und Minter 2018):

- *Vollständigkeit*, d. h. unverkürzte, ohne Saldierung vorgenommene Aufnahme sämtlicher erwarteter Einnahmen, Ausgaben und voraussichtlich benötigter Verpflichtungsermächtigungen in kameralen Haushalten sowie Aufwendungen und Erträgen in doppelten Haushalten (Bruttoprinzip).
- *Klarheit*: systematische, aussagefähige Gliederung des Haushalts und Kennzeichnung seiner Einzelansätze.

- *Einheit*: Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen einer Gebietskörperschaft (kamerales System) sowie Erträge, Aufwendungen (doppisches System) sind in einem Haushaltsplan zusammenzufassen (Einheitsbudget).
- *Genauigkeit*: Voranschläge sollen frei von Zweckpessimismus oder -optimismus aufgestellt werden, um die Spanne zwischen erwarteten und wirklichen Ergebnissen zu minimieren (Fälligkeitsprinzip).
- *Vorherigkeit*: Genehmigung des Haushaltsplans soll vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen, auf das er sich bezieht.
- *Spezialität*: Die Einnahmen sind im Haushaltsplan nach dem Entstehungsgrund zu verbuchen. Die Ausgaben dürfen nur für den ausgewiesenen Zweck (qualitative Spezialität), in der veranschlagten Höhe (quantitative Spezialität) und im vorgesehen Zeitraum (temporäre Spezialität) veranschlagt werden.
- *Öffentlichkeit*: unbeschränkte Zugänglichkeit des Haushaltsplans sowie breiteste Publizierung und Diskussion des ganzen „Budgetlebens“, insbesondere des Entwurfs und der parlamentarischen Beratungen.
- *Zweckbindungsverbot*: alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für den gesamten Ausgabebedarf, d. h. Abkehr von der früher üblichen Fondswirtschaft. Ausnahmen bedürfen ausdrücklicher Bestimmung in den einzelnen Steuergesetzen (Nonaffektation).
- *Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit*: Bindung der öffentlichen Haushaltswirtschaft an das Wirtschaftlichkeitsprinzip.

Die Budgetprinzipien variieren von Gemeinwesen zu Gemeinwesen. So wird beispielsweise das oben erwähnte letzte Prinzip heute vermehrt explizit um den Begriff der Wirksamkeit ergänzt (vgl. auch Abschn. 7.4.2) oder der vielfach geforderte Haushaltsausgleich von Ausgaben und Einnahmen wird nicht mehr jährlich betrachtet, sondern vor dem Hintergrund fiskalischer Regeln wie der Schuldenbremse auf ein Ausgleich auf Dauer bzw. über Konjunkturzyklen hinweg (Lienhard et al. 2017).

Dem Budget kommen verschiedene *Funktionen* zu. Musgrave und Musgrave (1989) unterscheiden eine ökonomische und eine finanzielle Funktion. Pfäffli (2011) erwähnt eine ökonomische, rechtliche und organisatorische Funktion bzw. Sichtweise auf das Budget.

7.3.1 Ökonomische Funktion des Budgets

Die *ökonomische Funktion* umfasst all jene Aktivitäten, mit denen der Staat die Wirtschaft beeinflusst. Vor dem Hintergrund, dass es Situationen gibt, bei denen der Markt keine optimalen Ergebnisse liefert, stellt sich die Frage, wie der Staat intervenieren kann, um eine wirksame Aufteilung der Ressourcen zu erzielen. Durch Entscheidungen im Rahmen des Finanzmanagements und des Budgetprozesses wird das Ausmaß der staatlichen Intervention in das wirtschaftliche Handeln bestimmt, die Verteilung von Einkommen und Wohlstand wird beeinflusst und das Ausmaß wirtschaftlicher Aktivitäten wird kontrolliert.

Diese Aufgaben des Staats zur Gestaltung der Marktwirtschaft werden in den Wirtschaftswissenschaften als Allokations-, Distributions- und Stabilisierungspolitik beschrieben (Musgrave und Musgrave 1989).

7.3.1.1 Allokationsfunktion

Das Budget bzw. die dadurch ausgelösten staatlichen Aktivitäten bestimmen als Ausmaß und Ausrichtung der Tätigkeiten von Staat und Markt. Das heißt, durch staatliche Ausgaben und durch die Einnahme von Steuergeldern werden Ressourcen den unterschiedlichen Verwendern zugeteilt bzw. zwischen ihnen verteilt. Die Allokationspolitik verfolgt das Ziel, Beschränkungen des Marktes zu verhindern, um dessen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit zu sichern. Dies geschieht durch die Sicherstellung eines effizienten Ressourceneinsatzes in der Marktwirtschaft, aber auch durch die Bereitstellung öffentlicher bzw. nicht marktfähiger Güter. Die Allokationspolitik dient zudem der Gewährleistung eines funktionsfähigen Wettbewerbs, indem beispielsweise Markthindernisse seitens Privater (z. B. zu viel Marktmacht) oder des Staats (z. B. Arbeitsmarktregelungen) abgebaut werden oder indem Marktverzerrungen aufgrund externer Effekte beseitigt werden.

Diskussionen und Argumente betreffend der Größe des Staats bzw. Umfangs staatlicher Aktivitäten beziehen sich im Grunde auf die Allokation von Ressourcen. Das Gleichgewicht zwischen Staat und Markt wird infrage gestellt, weil Staatsausgaben und Steuereinnahmen die wirtschaftlichen Kräfte zu stark beeinflussen. Je größer die staatliche Kontrolle über die wirtschaftlichen Aktivitäten und somit auch das Ausmaß der Staatsquote, desto stärker wirken sich Budget- und Ausgabenveränderungen aus, die wiederum mit Forderungen von unterschiedlicher Wirtschafts- und Gesellschaftsgruppen nach Ressourcenverschiebungen in die jeweilige Richtung verbunden sind. Es existiert jedoch kein vorweg bestimmbares Ausmaß staatlicher Ressourcenallokation, das von den Betroffenen als fair betrachtet wird. Im budgetären Aushandlungsprozess gilt es, die aus Budgetveränderungen für die Betroffenen resultierenden Kosten- oder Nutzenfolgen gegeneinander abzuwägen (Hughes 2018; Pfäffli 2011).

7.3.1.2 Distributionsfunktion

Die Distributionswirkung staatlicher Maßnahmen stellt ein Gegengewicht zur Allokationsfunktion bzw. der Gewährleistung möglichst effizienter Märkte dar. Effiziente Märkte können Auswirkungen haben, die von den Marktteilnehmer und -betroffenen als ungerecht wahrgenommen werden. Dies betrifft primär die aus dem Marktprozess entstehende Einkommensverteilung. Durch die Distributionspolitik soll ein sozialökonomisches Wohlfahrts-optimum hergestellt und zu harte Auswirkungen der marktlichen Ressourcenallokation für Teile von Wirtschaft und Gesellschaft verhindert werden, da sonst die marktwirtschaftliche Ordnung infrage gestellt wird. Es geht also um die „Humanisierung“ der Marktwirkungen beispielsweise durch die Umverteilung von Steuern, Steuervorteilen, Transferzahlungen, Sozialpolitik usw. Auch in Bezug auf das Ausmaß von Umverteilungsmaßnahmen gibt es keine vorweg bestimmbare oder technisch feststellbare Lösung. Dahinter stehen letztlich Werturteile und Präferenzen, die im politischen Prozess ausgehandelt werden müssen. Wesentlich

ist aber, dass ein Mehr oder Weniger an Umverteilungsmaßnahmen eine Auswirkung auf die Allokationsfunktion hat. Der Ausbau von Maßnahmen zur sozialen Sicherung und Gerechtigkeit kann einen Abbau von wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und daraus entstehendem Wohlstand zur Folge haben.

7.3.1.3 Stabilisierungsfunktion

Durch Budgetpolitik und -regeln versucht der Staat, die wirtschaftliche Stabilität eines Landes zu gewährleisten, insbesondere durch Beeinflussung der Beschäftigung. Nach 1945 haben viele westliche Staaten vor dem Hintergrund der keynesianischen Wirtschaftstheorie durch antizyklisches Verhalten des Staatssektors agiert, um die negativen Auswirkungen der Kriegsjahre zu bekämpfen. Vollbeschäftigung, wirtschaftliches Wachstum und Preisstabilität waren Ziel der fiskalpolitischen Maßnahmen und schuldenfinanzierte Investitionen durch den Staat. Der Staat stabilisiert die Wirtschaft, indem er Nachfrageimpulse durch Schuldenaufnahme in ökonomisch schwierigen Zeiten finanziert und baut die Schulden während des Aufschwungs wieder ab. Dadurch wird die Funktion des Budgets zur Stabilisierung der Wirtschaft deutlich. Im Gegensatz zur vielfach geäußerten und zunächst naheliegenden Forderung nach ausgeglichenen Budgets gilt es aus Sicht der Stabilisierungspolitik eine längerfristige Perspektive einzunehmen und mittels Budgetpolitik über einen Wirtschaftszyklus hinweg negative Folgen eines Booms oder einer Wirtschaftskrise auszugleichen. Hier setzen die vielerorts eingeführten fiskalischen Regeln wie z. B. Schuldenbremsen an (Seiwald et al. 2013). Insbesondere nach der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 sind viele Staaten nach Jahren rückläufiger Anwendung keynesianischer Stabilisierungsmaßnahmen wieder dazu übergegangen, um die Auswirkungen der Krise zu bekämpfen.

Stabilisierungspolitik ist nicht unabhängig von Allokations- und Distributionspolitik. Zu starke Stabilisierungsmaßnahmen, die sich nicht an den Ursachen der Marktineffizienz orientieren, können die Anpassungsfähigkeit und Flexibilität des Marktes verringern, was den notwendigen Strukturwandel einer Wirtschaft verhindert und langfristig zu größeren, negativen Auswirkungen führt. Strukturwandel hat jedoch immer Auswirkungen auf Einzelne, indem Unternehmungen untergehen oder Individuen ihre Arbeit verlieren und so unter Anpassungsdruck gelangen. Eine an entsprechenden Sozialzielen ausgerichtete Stabilisierungspolitik hat entsprechende distributionspolitische Wirkungen (Pätzold und Baade 2012).

7.3.2 Rechtliche Verankerung des Budgets

Die Budgetierung und der Budgetprozess sind im jeweils geltenden Haushaltsrecht verankert. Dadurch wird erstens der Bezug zum *Legalitätsprinzip* geschaffen, wonach Behörden und Verwaltung keine Ausgaben tätigen oder Aufwand betreiben dürfen, der nicht gesetzlich legitimiert ist (Lienhard et al. 2017). Zweitens werden *Kompetenzen* und *Verantwortlichkeiten* verpflichtend zugeteilt. Die Exekutive wird verpflichtet, ein Budget zu

genehmigen und der Legislative vorzulegen. Diese ist zum Budgetbeschluss ermächtigt, der grundlegende Eckwerte der staatlichen Finanzpolitik in sich vereint. Auf der Finanzierungsseite legt er die Höhe des Steuersatzes fest und das Ausmaß der Aufnahme von Fremdkapital fest. Auf der Ausgabenseite werden die Ausgaben den einzelnen Budgetposten zugeteilt (Zobrist et al. 2016). Ebenfalls sind die zuständigen Stellen für Kontrollen der Budgetanträge zu bezeichnen. Mit der Verpflichtung zu budgetieren wird die Exekutive indirekt auch dazu ermächtigt, sich die entsprechenden Ressourcen via Steuer- und Gebührenerhebung zu beschaffen und entsprechende Ausgaben zu tätigen. Drittens wird der *Prozess* rechtlich verankert. Abgesehen von der gesetzlichen Verpflichtung zur Budgetierung werden die spezifischeren Regelungen zum Budgetierungsprozess auf tieferer Ebene, z. B. in Verordnungen und Dekreten, festgelegt. Unter anderen wird das unterjährige Vorgehen zur Budgeterstellung innerhalb der Exekutive, aber auch zwischen Exekutive und Legislative oder das Verfahren bei Budgetabweichungen mit Nachtragskrediten festgelegt. Viertens werden die *finanztechnischen Aspekte und inhaltlichen Regelungen* der Budgetierung rechtlich verankert. Dabei geht es z. B. um den Aufbau des Budgets, um die Grundsätze der zugrunde liegenden Buchführung und Rechnungslegung wie z. B. die Möglichkeiten der Übertragung von Mitteln von einer Periode auf die andere oder der Verschiebung von Mitteln zwischen Budgetpositionen, oder um die mit einer Über- und Unterschreitung des Budgets verbundenen Anreize bzw. Sanktionen.

Im Rahmen neuerer Entwicklungen des Performance Budgeting (siehe Abschn. 7.4.2) wird die Exekutive nicht nur zur Planung der jährlichen Finanzzahlen verpflichtet, sondern ebenso zu einer umfassenden Mittelfrist- oder sogar Langfristplanung unter Bezugnahme auf Schwerpunktplanungen, Strategien, Leistungs- und Wirkungsziele, Personalkennzahlen usw. Durch die rechtlich eingeforderte Pflicht zur Budgetierung und die rechtliche Verankerung des Budgets, des Budgetierungsprozesses und der damit zusammen hängenden Kompetenzen wird dieser zentrale Aspekt staatlicher Steuerung verpflichtend, berechenbar, nachvollziehbar und bei Fehlverhalten auch sanktionsfähig.

7.3.3 Organisatorische Funktion des Budgets

Budgetierung bringt aus organisatorischer oder betriebswirtschaftlicher Sicht die Funktionen der Planung, Steuerung und Kontrolle der finanzrelevanten Aktivitäten des Verwaltungshandelns mit sich (Pfäffli 2011). Budgetierung setzt Planung voraus, was die Abschätzung und Berechnung der künftigen Aufgaben und des künftigen Aufwands, der für die Aufgabenerfüllung in der Budgetperiode anfallen wird, erforderlich macht. Dabei gilt es den Sach- und Personalaufwand in entsprechenden finanziellen Größen zu kalkulieren, die Finanzierungsbeiträge von Nutznießern oder externen Quellen, deren Zuordnung zur Erfolgs- und Investitionsrechnung sowie die Folgekosten für spätere Jahre zu berechnen bzw. zu planen. Die *Steuerungsfunktion* des Budgets ergibt sich aus seiner Struktur der zugeteilten Mittel und damit einhergehenden Verantwortlichkeiten. Die steuerungsverantwortlichen Stellen wie z. B. Regierung oder Amts- bzw. Behördenleiter nutzen das Budget

als Instrument, um den Aufgabenvollzug den Finanz-, Leistungs- und Wirkungszielen entlang zu steuern. Die *Kontrollfunktion* ergibt sich aus der Pflicht zum finanziellen Erfolgsnachweis und erfolgt durch den Abgleich des Budgets mit der Jahresrechnung. Darin müssen die verantwortlichen Stellen, denen die Budgetmittel zugesprochen worden sind, Rechenschaft über die Mittelverwendung und Zielerreichung ablegen. Die Kontrolle der Zielerreichung erfolgt bei der traditionellen Budgetierung stärker finanzorientiert, während sie beim „Performance Budgeting“ zusätzlich auch eine leistungs- und wirkungsorientierte Kontrollkomponente enthält.

7.3.4 Budgetprozess und Fiskalregeln

Budgetierungsprozesse unterscheiden sich in den Details von Gemeinwesen zu Gemeinwesen. Dennoch gibt es eine Grundstruktur, welche die Budgetierung im demokratischen Rechtsstaat kennzeichnet. Grundlegend besteht der Prozess aus zwei Phasen, nämlich eine *vor* und eine *nach* dem Budgetentscheid. Vor dem Budgetentscheid geht es um die Vorbereitung der Budgetvorlage inkl. Planung der künftig anfallenden Aufgaben. Nach der Budgetgenehmigung steht die laufende Steuerung durch den Abgleich der aktuell realisierten mit der budgetierten Mittelzuordnung an. Diese Grobstruktur lässt sich weiter in folgende vier Schritte untergliedern:

1. *Budgetformulierung* durch die Exekutivspitze
2. *Budgetgenehmigung* durch die Legislative
3. *Budgetumsetzung* durch die Dienststellen
4. *Budgetkontrolle* durch Exekutive und Legislative

Dabei gilt es aber zu beachten, dass insbesondere während der Phase eins bis zur Budgetgenehmigung mehrere Zwischenschritte erfolgen, indem in einem ersten Vorbereitungsschritt die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und deren fiskalische Auswirkungen analysiert werden, damit die Regierung den grundlegenden *Budgetrahmen* für die Ministerien und Dienststellen vorgeben kann. Anschließend werden in den Verwaltungseinheiten die finanzielle Planung und der erste *Entwurf* des jeweiligen Budgets auf Basis der *Vorjahreszahlen* und des Budgetrahmens der Regierung erstellt. In einem weiteren Schritt findet die *Aggregation* der dezentralen Budgets auf Gesamtverwaltungsebene statt und die dezentralen Budgeteingaben werden bei Bedarf angepasst. Dieser *Anpassungs- und Verhandlungsprozess* findet zwischen der Finanzverwaltung und den Dienststellen statt. In einem letzten Schritt wird der *definitive Budgetentwurf* durch die Finanzverwaltung erstellt, welcher anschließend ins Parlament zur *Debatte* und letztlich *Genehmigung* eingebracht wird.

Der Budgetprozess zeichnet sich vor allem bei der Budgetformulierung durch zwei unterschiedliche Ansätze aus, indem das Budget entweder stärker in einem *bottom-up*, *top-down* oder beidseitig geprägten Verfahren entsteht. Traditionale Budgetierungsprozesse

sind stark bottom-up getrieben und folgen vielfach dem Prinzip eines *inkrementellen* Prozesses (Seiwald et al. 2013). Dabei dient in der Regel das Vorjahresbudget als Aufganggröße und wird für die neue Budgetperiode angepasst. Implizit wird davon ausgegangen, dass die Hauptaufgaben und der damit verbundene Aufwand aufgrund gesetzlicher, vertraglicher oder politischer Verpflichtungen nicht veränderbar sind. Dies stimmt insofern als ein großer Anteil öffentlicher Aufgaben bzw. Ausgaben v. a. auf Länder- und Kommunalebene durch entsprechende übergeordnete Verpflichtungen gebunden sind. Aber auch Personalkosten, Rentenverpflichtungs- und Sozialversicherungsbeiträge binden einen nicht unwesentlichen Budgetanteil der personalintensiven öffentlichen Organisationen. Der budgetäre Spielraum ist folglich klein und es dominieren Jahr für Jahr kleine Anpassungen und Budgetänderungen. Zusätzlich wird dieser Spielraum primär in Richtung eines Ausgabenausbaus aufgrund neu übertragener Aufgaben oder organisationsinterner Anreize und nicht zur Ausgabenverringerung genutzt (Abschn. 4.2.2). Inkrementelle Budgetierung hat den Vorteil, dass sie relativ konfliktvermeidend und vergleichsweise wenig Informationsaufwand generiert. Alle bekommen etwas mehr, große Veränderungen und dadurch einschneidende, konfliktverursachende Konsequenzen bleiben aus. Dies wird verstärkt durch die Informationsasymmetrie zwischen Regierung und Dienststellen im Budgetierungsprozess (vgl. Abschn. 7.4.1). Dem entgegen steht das *top-down* orientierte Budgetierungsverfahren, bei dem die Budgetierung stark über Regierung und Ministerien gesteuert und entsprechende Vorgaben für die Dienststellen wie z. B. direkte oder über „Personalstopps“ initiierte indirekte Ausgabenplafonds gemacht werden. Hierfür kommt den *fiskalischen Regeln*, die den Spielraum öffentlicher Organisationen bei der Budgeterstellung begrenzen, eine besondere Rolle zu. Solche Regelungen zur Festlegung von Ausgaben-, Einnahmen-, Defizitsaldogrößen oder Verschuldungsobergrenzen haben in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen (Seiwald et al. 2013). Es lassen sich folgende fiskalische Regeln unterscheiden:

- *Defizitregeln* zum Ausgleich zwischen Einnahmen- und Ausgabenseite (z. B. festgelegte Obergrenzen, Regeln zum Budgetausgleich, Regeln zur Schuldenaufnahme)
- *Ausgabenregeln* zur Begrenzung von Ausgaben oder von Ausgabensteigerungen
- *Einnahmeregeln* zur Limitierung des Einnahmenwachstums und zur Spezifizierung der Verwendung zusätzlicher Einnahmen
- *Verschuldungsgrenzen* zur Begrenzung des Schuldenwachstums

Die wohl bekanntesten Fiskalregeln sind im Stabilitäts- und Wachstumspakt der *Europäischen Union* festgelegt, wonach die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien verpflichtet sind. Demnach darf das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit eines Mitgliedstaates 3 Prozent und der Schuldenstand 60 Prozent des Bruttoinlandprodukts nicht überschreiten. Zusätzlich fordert der Stabilitäts- und Wachstumspakt eine bessere Abstimmung der nationalstaatlichen Budgetprozesse mit der Meldeverpflichtung gegenüber der Union. Die Maastricht-Kriterien werden zudem seit 2013 durch den Europäischen Fiskalpakt verschärft, indem dieser einen mittelfristig ausgeglichenen Staatshaus-

halt auf allen Staatsebenen verlangt und die Sanktionierung der Nichteinhaltung der Maastricht-Kriterien erlaubt (Calliess und Schoenfleisch 2012; European Commission 2017). Die *Vereinigten Staaten* verfügen mit der PAYGO-Regel („pay-as-you-go“) über eine Fiskalregel, die vom Kongress einen ausgeglichenen Haushaltsaldo verlangt, indem jede Ausgabenerhöhung oder Einnahmenreduktion durch eine Ausgabenreduktion oder Einnahmenerhöhung in anderen Bereichen ausgeglichen werden muss. Stimmen 60 Senatoren und die Mehrheit des Repräsentantenhauses jedoch gegen die PAYGO-Regel in einem bestimmten Bereich, dann wird diese ausgesetzt, was in der Vergangenheit bereits mehrmals vorkam (CRS Report 2017).

Deutschland, Österreich und die Schweiz ihrerseits kennen seit 2011, 2017 bzw. 2003 mit der *Schuldenbremse* eine besondere Form der top-down-Budgetierung (Seiwald et al. 2013). Als Obergrenze legt sie das Maximum der möglichen Verschuldung und oder eines Defizits fest. Die *Schweiz* hat sich als erstes Land für eine konstitutionell verankerte Schuldenbremse entschieden und verpflichtet den Bund ab 2003 dazu, dass Einnahmen und Ausgaben über einen Konjunkturzyklus hinweg im Gleichgewicht gehalten werden müssen. Überschreitungen sind durch beide Parlamentskammern zu beschließen und in den Folgejahren zu kompensieren. Ziel dieser Ausgabenregel ist nicht der Schuldenabbau, sondern die Schuldenstabilisierung. In *Deutschland* wird durch die Schuldenbremse die strukturelle, also nicht konjunkturbedingte, jährliche Nettokreditaufnahme des Bundes auf maximal 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes begrenzt und jene der Länder ganz verboten. Ausnahmen gelten bei Naturkatastrophen und Rezessionen. In Österreich darf das strukturelle Haushaltsdefizit auf Bundesebene seit 2017 grundsätzlich 0,45 % nicht übersteigen. Ausnahme gelten für Naturkatastrophen und „Notsituationen“.

Die top-down Vorgehensweise kommt jedoch dort an ihre Grenzen, wo sich die Informationsasymmetrie zwischen zentraler Finanzverwaltung respektive Finanzministerium und den Einzelministerien nachteilig im Budgetprozess auswirkt. Aus diesem Grund mussten im bottom-up Verfahren Ministerien und Dienststellen vielfach jede einzelne Eingabe im Budgetprozess ausführlich begründen und im Nachgang verhandeln, was entsprechenden Aufwand verursacht. Um das Informationsdefizit und auch den Aufwand zu verringern werden vor allem seit der globalen Finanzkrise im Jahr 2008 vermehrt so genannte „*Spending Reviews*“ eingeführt (OECD 2013, 2017). Diese Haushaltsanalysen ermöglichen eine stärker inhaltlich untermauerte Budgetierung durch das Finanzministerium bzw. die Regierung und dienen in den meisten Fällen der fiskalischen Konsolidierung durch Eingrenzung des Ausgabenwachstums und gezielte Sparmaßnahmen. Es werden vier Typen von Spending Reviews unterschieden:

- *Programmanalysen* („program review“) zur Identifizierung von Optimierungspotenzialen in einem politischen Programm
- *Prozessanalysen* („process review“) zur Identifizierung von Optimierungspotenzialen in Verwaltungsprozessen
- *Dienststellenanalysen* („agency review“) zur Identifizierung von Optimierungspotenzialen in einem Ministerium oder Amt

- *Organisationsübergreifende Analysen* („horizontal review“) zur Identifizierung von Optimierungspotenzialen entlang eines Themas, das mehrere oder alle Einheiten betrifft (z. B. Beschaffungswesen)

Dabei werden im Rahmen von *selektiven, thematischen* Haushaltsanalysen regelmäßig im Vorfeld zur Budgetierung ausgewählte Aufgabenbereiche und Förderbereiche einnahmen- und ausgabenseitig evaluiert und auf eine Optimierung oder Neustrukturierung überprüft (BMF o.J.). Die Optimierung kann durch Effizienzsteigerungen oder Leistungsabbau erfolgen. Spending Reviews können aber auch *umfassender* sein („comprehensive spending review“) und die Einnahmen- und Ausgabensituation ohne thematische Vorauswahl und auf komplett neuer Grundlage („zero base“) ohne Bezug zu vergangenen oder gegenwärtigen Finanzgrößen überprüfen.

7.4 Budgetierung im Wandel

Nichtsdestotrotz steht die staatliche Budgetierung auch unter Kritik. Einerseits gibt es systeminhärente Probleme der traditionellen Budgetierung, andererseits künftige Herausforderungen, welche zwar nicht zur Abschaffung der Budgetierung beim Staat führen dürften, doch Reformbedarf aufzeigen und zu Anpassungen führen werden. Im Folgenden werden die Herausforderungen aufgezeigt und anschließend wird auf drei Entwicklungen eingegangen, jene der leistungs- und wirkungsorientierten Budgetierung, der partizipativen Budgetierung und des „Beyond Budgeting“. Diese vermögen keineswegs alle genannten Probleme zu beseitigen, sondern stellen ausgewählte Ansätze dar, die einzelne Kritikpunkte aufnehmen.

7.4.1 Herausforderungen der Budgetierung

Budgetierungsprozesse finden in der öffentlichen Verwaltung nicht im luftleeren Raum statt, sondern sind Kern der institutionellen Strukturen zur Gewährleistung einer demokratisch legitimierten sowie transparenten Mittelverwendung. Durch die institutionelle Einbettung ergeben sich zwingend Schwachstellen im System, deren vollständige Behebung kaum möglich ist ohne die Infragestellung der grundlegenden Werte und Funktionsweise öffentlicher Institutionen. Pfäffli (2011) nennt eine Reihe von solchen *systeminhärenten Problemen*:

- *Inkrementalismus*: Schrittweise Anpassung und Erhöhung der bestehenden Budgetpositionen i. S. einer Fortschreibung durch Dienststellen zuhanden der Finanzverwaltung, jedoch keine spezifische Schwerpunktsetzung, Anpassung an neue Ausgabenprioritäten oder Neuorientierung. Das Vorgehen unterstützt den Konsens und eine Konfliktvermeidungsstrategie der meisten am Budgetprozess beteiligten Akteure, da es für sie

wichtiger ist, bestehende Mittel in etwa zu halten als die Gefahr einzugehen, Ressourcen zu verlieren („Schweigespirale aufgrund Konformitätsdrucks“).

- *Ansprüche auf Kosten Dritter (Common Pool Problem)*: Weil die politischen Entscheidungsträger vom Nutzen einer bestimmten (neuen) Aufgabe überzeugt sind, jedoch oft die Auswirkungen davon auf den Ressourcenverbrauch nicht kennen, wird mehr ausgegeben als zur Verfügung steht und die Verschuldung nimmt tendenziell zu. Hinzu kommt, dass sich Interessen für bestimmte Aufgaben leichter organisieren lassen und ihren Einfluss wahrzunehmen versuchen als die Interessen der Allgemeinheit, der die Kosten angelastet werden und die sie in bezug auf bestimmte Ausgaben nicht wahrnimmt.
- *Maximalforderungen (Gefangenendilemma)*: Verwaltungsakteure gehen bei ihrer Budgeteingabe maximalistisch vor. Vor dem Hintergrund des Gefangenendilemmas kennen Abteilungen die Budgetforderungen anderer Einheiten im Voraus nicht, weshalb sich eine Maximaleingabe lohnt. Wer sachorientiert das Maximum nicht ausreizt, läuft Gefahr bei der Ressourcenzuteilung gegenüber anderen zu kurz zu kommen.
- *Interessendivergenz (Prinzipal Agenten Problem)*: Verwaltungseinheiten und ihre Experten verfügen als Agenten gegenüber den Prinzipalen Regierung und Parlament über mehr Hintergrundinformationen zu den von ihnen gemachten Budgeteingaben, z. B. im Rahmen von Sparrunden. Sie können beispielsweise Eingaben machen, die bei der Politik kaum auf Akzeptanz stoßen werden, oder der Prinzipal vermeidet spezifische top-down Sparmaßnahmen, weil er den argumentativ stärkeren Widerstand der Agenten fürchtet und deshalb lieber flächendeckende (lineare) Kürzungen vorschreibt („Rasennähermethode“). Eine Möglichkeit Kooperation im Budgetprozess zu belohnen besteht in der Gewährung von Kompensationen, anteiliges Einbehalten von Einsparungsbeträgen oder zeitlich befristete Besitzstandswahrung.
- *Beschränkte Planbarkeit*: Sowohl Einnahmen als auch Ausgaben lassen sich nicht vollends im Voraus planen. Insbesondere ist die Planung der Einnahmeseite (z. B. Steuerertrag, Beiträge übergeordneter Staatsebenen) aufgrund der Beeinflussung durch viele Kontextfaktoren (z. B. Wirtschaftsentwicklung, Wandel der Bevölkerungsstruktur) mit Unsicherheiten versehen, weshalb Finanzvorstände sehr oft nach dem Vorsichtsprinzip langfristig „dunkle Finanzwolken aufziehen lassen“, die sich dann aber im Zeitverlauf aufhellen und bestenfalls zu einem positiven Rechnungsabschluss führen.

Diese Probleme bei der Budgetierung verdeutlichen jeweils einen ganz spezifischen Blickwinkel. Der Budgetprozess und -alltag ist jedoch vielfach komplizierter. So weist Willoughby (2014) darauf hin, dass sich die Budgetierung von heute zu jener vor einigen Jahrzehnten unterscheidet und Wildavskys (1975) Kritik des Inkrementalismus nur noch bedingt zur Erklärung der gegenwärtigen Komplexität im Budgetierungsprozess taugt. Das Budgetwachstum erfolgt nicht kontinuierlich wie von Wildavsky festgestellt, sondern in unterschiedlichen Phasen und Ausmaßen aufgrund politischer Interventionen vor dem Hintergrund parteipolitischer Konstellationen, ökonomischer Herausforderungen und gesellschaftlicher Stimmungen. Diese Beobachtungen werden in der *Punctuated-*

Equilibrium-Theorie (PET) beschrieben, wonach in einem Politikfeld ein langer Zeitraum geringer Veränderungen (Inkrementalismus) bzw. großer Stabilität (Equilibrium) durch grundlegende Transformationen (Punctuation) unterbrochen wird. Inkrementalismus ist durch beständige Institutionen, begrenzte Policy-Monopole und dominate Policy-Ideen gekennzeichnet. Weitreichender Wandel findet hingegen statt, wenn sich makropolitische Aufmerksamkeit verschiebt, es zu einer Institutionenverlagerung kommt und sich das Erscheinungsbild eines Themas verändert (Beyer et al. 2015; Jones et al. 1998; Sager et al. 2017a). Pfäffli erwähnt diesbezüglich die „treppenförmige Budgetentwicklung“, deren außerordentlichen Budgetanstiege z. B. aufgrund von Gewöhnung oder eingegangener Verschuldung nicht mehr rückgängig gemacht werden. Im Vergleich zur Inkrementalismus-Erklärung stetigen Budgetwachstums wird die umfassende „*Real-Time Budgeting*“ Theorie Rubins (2017) der Komplexität gerechter, wenn sie Budgetierung als einen Prozess bestehend aus verschiedenen „Budgetströmen“ beschreibt, die nicht-sequentiell, überlappend und jeder mit den eigenen Zeitgegebenheiten, Akteuren und Kontextbedingungen ineinander oder nebeneinander fließen. Diese Budgetströme lassen sich unterteilen in jene der Einnahmen, Ausgaben, Prozesse i. S. der Entscheidungs- und Strukturierungskompetenzen im Budgetprozess, Ausgleichsanstrengungen und schließlich der Budgetumsetzung. Eine Nähe zur Garbage-Can Theorie ist damit kaum von der Hand zu weisen (vgl. Abschn. 5.1).

Neben diesen systeminhärenten Problemen zeichnen sich aber auch vermehrt Herausforderungen ab, die je nach Entwicklungsverlauf die künftige Budgetierung erschweren (Schick 2002):

- *Fremdbestimmung*: Die Budgets tieferer Staatsebenen werden verstärkt durch Vorgaben übergeordneter Ebenen fremdbestimmt. Ebenso nimmt die Abhängigkeit von exogenen Faktoren wie Konjunkturentwicklung und strukturellen Veränderungen (z. B. Alter, Gesundheit) zu.
- *Ausgabenbindung*: Die gesetzliche Bindung von Ausgaben nimmt kontinuierlich zu und vergrößert den Transfercharakter des Haushalts durch Senkung des Entscheidungsspielraums für die Politik. So sind in der Schweiz gemäß Berechnungen von Economie-suisse (2017) rund 60 Prozent der Bundesausgaben gesetzlich gebunden.
- *Rollentrennung*: Der Staat entwickelt sich verstärkt zum Leistungsfinanzierer während andere wie private oder Nonprofit Organisationen vermehrt zu Leistungserbringer werden, was zusätzlichen Druck auf Politik und Haushalt verursacht. Dies führt ebenfalls zu einer erschwerten Angebotskoordination aufgrund der zersplitterten öffentlichen und halböffentlichen Erfüllungsstrukturen.

Ein weiterer Problembereich, der in Zusammenhang mit der traditionellen Form der Budgetierung steht, ist die Ausrichtung des der Budgetierung und Rechnungslegung zugrunde liegenden Rechnungswesens. International zeigt sich die Tendenz einer Angleichung des öffentlichen Rechnungswesens an jenes der Privatwirtschaft (Lüder und Jones 2003).

Hierbei kommt vor allem der Diskussion um die Standards der Rechnungslegung bzw. der Verfahren der *Kameralistik versus Doppik* resp. von „cash accounting“ versus „accrual accounting and budgeting“ eine seit Jahren recht hohe Bedeutung im deutschsprachigen Raum zu (Budäus und Hilgers 2009). Die Kameralistik ist ein Instrument zur Planung und Darstellung von Eingaben und Ausgaben während einer Rechnungsperiode zur Erfassung der kassenmäßigen Vorgänge und zur Ermittlung des finanzwirtschaftlichen Ergebnisses, das historisch auf die Kassenbewirtschaftung der Fürstentümer während des Kameralismus (ca. 1500 bis 1750 n. Chr.) zurückgeht. Budäus und Hilgers (2009) nennen aber auch die Schwachstellen des Systems:

- Keine Informationen über den *nicht zahlungswirksamen Ressourcenverbrauch* in einer Periode (z. B. Abschreibungen für den Vermögensverbrauch und Rentenrückstellungen für die Versorgungsansprüche von verbeamteten Mitarbeitenden)
- Fehlen einer *vollständigen Vermögensrechnung* inkl. sämtliche Vermögen und Schulden einer Gebietskörperschaft
- Inkompatibilität der Rechnungssysteme von Kernverwaltung und ausgelagerten Organisationen, was eine *konsolidierte Vermögensdarstellung* über alle dem Staat zugehörigen Einheiten verunmöglicht
- Schleichender Substanzverlust und sinkende Leistungsfähigkeit aufgrund der *Förderung von Konsumausgaben* zu Lasten investiver Ausgaben

Diese Nachteile führen dazu, dass kein vollständiges und der Realität entsprechendes Bild der finanziellen Vermögenslage und -veränderung während einer Periode dargestellt werden kann. Ebenso fehlt die Transparenz betreffend der langfristigen Auswirkungen bzw. der intergenerativen Gerechtigkeit staatlichen Handelns und seiner finanziellen Konsequenzen. Die von internationalen Rechnungslegungsstandards („IPSAS“) geforderte „True and Fair View“ kann somit nicht eingehalten werden. Die internationale Entwicklung zeigt, dass sich der Grundgedanke einer periodengerechten Zuordnung von Aufwand und Ertrag i. S. des „Accrual Budgeting and Accounting“ sowohl auf gesamtstaatlicher als auch regionaler Ebene ausweitet und vermehrt auf die IPSAS-Standards abgestützt wird (vgl. Tab. 7.4).

Der Vergleich der OECD-Studien in Tab. 7.4 zeigt, dass die Kombination von Cash Budgeting und Accrual Accounting vermehrt auf zentralstaatlicher Ebene eingesetzt wird. Insgesamt ist der Anteil dieses Ansatzes mit weltweit 34 bis 50 Prozent seit 2014 vergleichsweise hoch. Weltweit betrachtet dominiert noch die traditionelle Budgetierungsform, wohingegen mehrheitlich reiche Nationen ihre Budgetierung in Richtung Accrual Budgeting verändern (Reichard und Van Helden 2017).

Die *Schweiz* war mit dem harmonisierten Rechnungsmodell (HRM) auf der Kantons- und Kommunalebene in den 1980er-Jahren ein Pionier und auch die Bundesverwaltung hat mit der Reform des Neuen Rechnungsmodells im Jahr 2007 die wesentlichen Elemente des Accrual Budgeting und Accrual Accounting aufgenommen (Pfäffli 2011).

Tab. 7.4 Ausdehnung von Accrual Budgeting und Accounting

Studie	Beobachtungszeitraum	Fokus (Anzahl Länder)	% Cash Budgeting und Cash Accounting	% Cash Budgeting und Accrual Accounting	% Accrual Budgeting und Accrual Accounting
<i>PWC (2015)</i>	2014–2015	Weltweit, zentralstaatl. Ebene (120)	48	34	18
<i>Blöndal (2004)</i>	2003	OECD, zentralstaatl. Ebene (29)	69	10	21
<i>Moretti (2016)</i>	2015–2016	OECD, zentralstaatl. Ebene (14)	18	50	32
<i>Brusca et al. (2015)</i>	2014	Europa, zentralstaatl. Ebene (14)	28	36	36
		Europa, lokale Ebene (11)	10	45	45

Quelle: Reichard und Van Helden (2017)

Österreich hat mit einer Haushaltsreform ab 2011 mehrere Neuerungen und darunter ebenfalls Accrual Accounting und Accrual Budgeting auf Bundesebene eingeführt. Auf Gemeindeebenen ist Cash Budgeting und Cash Accounting noch weit verbreitet, doch ein Wandel ist im Gange (Rauskala und Saliterer 2015). Ab 2000 haben auch flächendeckend die *deutschen* Kommunen und einzelne Bundesländer ihr System umgestellt. Doch auf Bundesebene erfolgt die Modernisierung eher zaghaft aufgrund fehlenden politischen Willens. Eine umfassende Haushaltsreform hat nicht stattgefunden und es finden primär eine Verbesserung und Ergänzung des kameralistischen Systems durch einzelne Elemente wie der Kosten- und Leistungsrechnung oder Vermögensrechnung statt (OECD/IFAC 2017; Seiwald et al. 2013). Reichard (2017) hat in Bezug auf die Budgetierung den Stand der Reformen in den drei Ländern exemplarisch zusammengefasst (vgl. Tab. 7.5).

Die Frage stellt sich, weshalb vielerorts nicht vollständig auf Accrual Budgeting und Accrual Accounting umgestellt wird bzw. weshalb die Budgetierung oft einer finanzwirtschaftlichen Perspektive folgt. Die Gründe mögen vielfältig sein und ob diese Mischform auch die künftige Entwicklung prägen wird, ist offen. Doch Folgende Gründe lassen sich anführen (Reichard und Van Helden 2017):

- *Tradition und Erfahrung:* Sowohl Personen als auch Prozesse in öffentlichen Verwaltungen weisen eine lange Tradition einer finanzwirtschaftlichen Budgetierung und Rechnungslegung auf, welche die Einnahmen und Ausgaben pro Jahr über alles stellt. Freiräume z. B. in Bezug auf die Abschreibung von Vermögenswerten sind dabei deutlich kleiner und erleichtern eine zentrale Kontrolle der Finanzvorgänge.

Tab. 7.5 Entwicklungsstand des Performance Budgeting in Deutschland, Österreich und der Schweiz

	Deutschland	Österreich	Schweiz
<i>Bund</i>	Klassischer Input-Haushalt auf Cash-Basis mit kleineren Anpassungen (mehr Vollzugsflexibilität, Eckwertebeschluss)	Performance Budget auf Accrual-Basis mit Mehrjahres-Fokus	Performance Budget auf Accrual-Basis mit Mittelfristplanung (Integrierter Aufgaben- und Finanzplan IAFP)
<i>Länder (bzw. Kantone)</i>	Überwiegend klassischer Input- Haushalt auf Cash- Basis; Performance Budget auf Accrual-Basis in Bremen, Hamburg und Hessen, Nordrhein-Westfalen im Übergang	Aktuell (bis 2020) laufende Umstellung auf ein einheitliches Grundkonzept, das integrierten Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalt auf Accrual-Basis vorsieht;	Accrual-Budgeting, in rund Hälfte der Kantone mit Performance Budget und IAFP
<i>Kommunen</i>	Performance Budget auf Accrual-Basis mit Mehrjahresfokus in den meisten Kommunen	Performance- Fokus nicht einheitlich geregelt	Mehrheitlich Accrual-Budgeting, mittlere und größere Städte z. T. mit Performance Budgets und IAFP

Quelle: i. e. A. an Reichard (2017) und Reichard und Küchler-Strahm (2018)

- *Klarheit und Verständlichkeit:* die finanzwirtschaftliche Einnahmen-Ausgabenlogik spricht eine einfach verständliche und eindeutige Sprache und ist leichter zu kommunizieren. Insbesondere für die Politik ohne vertiefte Kenntnisse im Rechnungswesen spielt dies eine nicht zu unterschätzende Rolle.
- *Konsistenz mit Fiskalpolitik:* Fiskalpolitische Langfristplanungen verwenden zumeist rein finanzwirtschaftliche Größen, wodurch eine gleiche Budgetierungsform die Konsistenz zwischen Kurz-, Mittelfrist- und Langfristplanung der Finanzen erhöht. Gleichzeitig gilt es aber zu erwähnen, dass eine auf Accrual Basis durchgeführte Budgetierung die Planungsinformationen transparenter macht, weil zukünftige Herausforderungen wie z. B. Rentenverpflichtungen früher identifiziert werden.
- *Ausreichende Transparenz:* Die Kombination von Cash Budgeting und Accrual Accounting ermöglicht zumindest im Nachhinein eine vollständige Transparenz in Bezug auf die Erfolgssicht, was vielfach als ausreichend betrachtet wird.

7.4.2 Performance Budgeting

Reformen des „Performance Budgeting“ kennzeichnen im Grundsatz die Verknüpfung von öffentlichen Ausgaben an im Voraus geplante Ergebnisse und verfolgt seit mehreren Jahrzehnten das Ziel, die Budgetierung durch einen verstärkten Einbezug von Ansätzen der Leistungs- und Wirkungsmessung rationaler zu machen. Der Ansatz erfordert den Zielbezug der Budgetierung und einen Abgleich von Zielen sowie Zielerreichung bzw.

Ergebnissen, um Informationen für Entscheide zur nächsten Budgetierungsperiode liefern zu können. Dadurch sollen Budgetentscheide der Politik, aber auch die Budgetvorbereitung durch die Verwaltung stärker an realen Entwicklungen und Möglichkeiten des Verwaltungshandelns ansetzen. Die Reformen gehen auf die Kritik zurück, dass Verwaltungseinheiten und deren Vorgesetzte sich nicht um die Ergebnisse des Verwaltungshandelns kümmern müssen, da sie nur Ausführende sind und die Ergebnisverantwortung den Beauftragenden, letztlich der Politik zukommt. Systematische Leistungserfassungen fehlten vielerorts und Evaluationen fanden kaum statt. Falls doch, dann mit ungenügenden Zielvorstellungen. Diese Schwachstelle der traditionellen Haushaltsführung zeigte sich auch aufgrund der reinen *Inputorientierung* im Rahmen der Budgetierung und Budgetüberwachung.

Die *vier zentralen Elemente* des Performance Budgeting sind:

1. Ressourcen werden Programmen bzw. Produkt- oder Leistungsgruppen zugeteilt.
2. Steuerung mittels ökonomischer Inputgrößen bzw. Budgetarten wird stark reduziert.
3. Budgeterstellung wird mit Aufgabenplanung (Strategie, Mittelfristplanung) verknüpft.
4. Leistungs- und Wirkungsinformationen werden zur Budgeterstellung genutzt.

► Performance Budgeting schafft folglich erweiterten Handlungsspielraum für das Management, ersetzt aber die Inputorientierung klassischer Budgetierung nicht, sondern ergänzt sie um Elemente einer *Output- oder Wirkungsorientierung*.

Performance Budgeting wird vielfach als spezifische Ausprägung der NPM-Reformen dargestellt, doch diese Reform ist nicht die erste Initiative zur Bekämpfung des Inkrementalismus im Rahmen von Budgetierungsprozessen. So fanden beispielsweise auf der Bundesebene der USA mit dem Budgetgesetz von 1921, „Activity-Based Budgeting“ in den 1950er-Jahren, „Planning Programming Budgeting System (PPBS)“ in den 1960er-Jahren, „Zero-Based Budgeting (ZBB)“ in den 1970er-Jahren und dem „Government Performance Results Acts (GPRA)“ der 1990er-Jahre kontinuierlich Reformen im Sinne des Performance Budgeting statt (Willoughby und Benson 2011). Auch auf der Bundesstaatenebene zeichnet sich eine kontinuierliche Reformentwicklung ab, die ihren Höhepunkt um 2008 erlebte. Seither sind noch weitere vier Staaten hinzugekommen und im Jahr 2017 waren es 42 von 50 Bundesstaaten, die Performance Budgeting Ansätze in ihre Haushaltsgesetze integriert haben (Lu und Willoughby 2018).

Der 1961 im US Verteidigungsdepartement eingeführten und vier Jahre später auf den Bundeshaushalt ausgeweiteten PPBS-Reform war wie manch anderer Budgetierungsreform nur begrenzter Erfolg beschieden (DonVito 1969; Haynes 1992). Erstens stemmte sich die Politik aus Furcht vor Machtverlust dagegen, zweitens war es schwierig sich auf allseits akzeptierte und aussagekräftige Performanzindikatoren einigen zu können und letztlich führte die Unmenge an teilweise ungenutzter Informationen zum Scheitern des Projekts. Wildavsky (1975, S. 364) beurteilte das Scheitern aber nicht als

Implementationsfehler, sondern vielmehr als Konzeptionsfehler als er schrieb: „PPBS does not work because it cannot work. Failure is built into its very nature because it demands abilities to perform cognitive operations which are beyond present human (or machine) capacities.“

Auf Basis des GPRA baute im Jahr 2002 die Bush-Regierung mit dem „*Program Assessment Rating Tool (PART)*“ ein Performance Management System für alle Bundesprogramme auf (Gilmour 2007; Moynihan 2013; Mullen 2006) – eines der aufgrund seiner Transparenz wohl wissenschaftlich am besten dokumentierten Performance Budgeting Programme weltweit. Das Ziel war die Bereitstellung von Informationen über die Effizienz und Effektivität von Bundesprogrammen zuhanden von Regierung und Parlament. Die Bush-Regierung entwickelte PART als Beurteilungsinstrument der Bundesprogramme, um die Ergebnisinformationen in den Budgetprozess einfließen lassen zu können. Dabei wurden anhand eines Fragebogens die Themen Programmzweck und -design, Verknüpfung mit strategischer Planung, Programmmanagement, Ergebnisse und Überprüfungsverfahren. Die Beurteilung erfolgte zwischen dem zentralen „Office of Management and Budget (OMB)“ und den Dienststellen, wobei erstere die Schlussbeurteilung festlegte. Ende 2008 bei der Einstellung von PART nach dem Regierungswechsel waren rund 98 % und mehr als 1000 Programme im System integriert und bewertet worden.

In den 1980er-Jahren wurden in *Großbritannien* mit der „Financial Management Initiative“ entsprechende Reformen initiiert. Die Verknüpfung von Finanz-, Leistungs- und Personalmanagement war das Ziel. Es mussten bereits zu jener Zeit Ziele für alle staatlichen Politiken und Einheiten definiert, die Kosten präzise den Aktivitäten und Programmen zugeordnet und Indikatoren zur Erfolgsbeurteilung definiert werden. Über die Zeit hinweg entwickelte sich eine Vielzahl solcher Systeme sowohl in Europa als auch Übersee, die sich zwar in ihren Ausprägungen unterscheiden, dennoch aber dem übergeordneten Leitgedanken des Performance Managements und der leistungsorientierten Budgetierung folgen. Im Rahmen sogenannter „*Public Service Agreements (PSA)*“ wurden beispielsweise in Großbritannien Leistungsvereinbarungen mit Wirkungszielen zwischen Zentralverwaltung und Dritten oder Gemeindeverwaltungen abgeschlossen, die den Ausführenden möglichst viel Handlungsfreiraum belassen sollten. Unabhängige Kontroll- und Prüfungsgremien dienten der Verbesserung der ergebnisorientierten Rechenschaftsablage und Stärkung von Verantwortlichkeit bei den Ausführenden (OECD 2007).

In *Deutschland*, *Österreich* und der *Schweiz* haben die Reformentwicklungen des Performance Budgeting mehrheitlich in den 1990er-Jahren und zu Beginn des Jahrtausends mit den Managementreform des New Public Managements bzw. des Neuen Steuerungsmodells in Deutschland und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz und in Österreich begonnen (vgl. auch Abschn. 4.3 und 7.4.1 sowie Seiwald et al. 2013; Bogumil et al. 2007; Lienhard et al. 2005).

International betrachtet haben sich drei *Typen des Performance Budgeting* entwickelt, die sich in Bezug auf die Stärke der Verknüpfung zwischen Finanzen und Leistung unterscheiden (OECD 2007):

1. *Leistungsergänzte Budgetierung (Presentational Performance Budgeting)*: Das Budget wird um Leistungs- und Wirkungsinformationen ergänzt, aber nicht mit diesen verknüpft. Diese fließen nur als Hintergrundinformationen, z. B. als Zusatzdokumente, in Anhängen zum Budget oder im Rahmen einer Finanzberichterstattung in den Budgetierungsprozess ein. Die dadurch erhöhte Transparenz soll die Budgeterstellung bzw. die vorausgehenden strategischen Gespräche zwischen Exekutive und Legislative sowie die Entscheidungsfindung indirekt beeinflussen.
2. *Leistungsinformierte Budgetierung (Performance-informed Budgeting)*: Performanz-Informationen fließen in den Budgetprozess ein, indem sie z. B. in der Dokumentation eines Globalbudgets als Ergänzung zu den Finanzinformationen erfasst sind und – wenn auch nicht mathematisch – so doch visuell damit verknüpft sind. Dadurch wird die Bedeutung der Leistungs- und Wirkungsinformationen erhöht und ermöglicht, dass diese direkt in die Budgetdiskussionen einfließen können.
3. *Leistungsabhängige Budgetierung (Direct/Formula Budgeting)*: Die stärkste Verbindung zwischen Ressourcen und Leistung folgt einer mathematischen Logik, indem die Ressourcenzuteilung auf der Basis erreichter Leistungen folgt. Diese Form tritt stärker bei ausgegliederten Einheiten oder im Rahmen einzelner Aufgabenbereiche (z. B. Fallkostenabrechnung im Gesundheits- oder Bildungswesen). Diese direkte Anreizstruktur über selektive Performanzindikatoren muss z. B. durch Qualitätsinformationen ergänzt werden, damit keine einseitige Performanzorientierung und Ressourcenzuteilung resultiert (Seiwald et al. 2013).

► Performance Budgeting ist heute kaum mehr wegzudenken, wenn Verwaltungen zeitgemäß geführt werden sollen. Doch als isoliertes Instrument vermag es seine Wirkung kaum zu entfalten. Performance Budgeting muss eingebettet sein in die übergeordnete Struktur öffentlicher Haushalte, d. h. einen funktionierenden Finanzföderalismus, der Aufgaben und Finanzen entflechtet und den jeweiligen Staatsebenen zuordnet, übergeordnete fiskalische Regeln, welche dem „Finanzgebaren“ von Politik und Verwaltung grundlegende Grenzen setzen und einer betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltungskultur, die den Nutzen eines transparenten, umfassenden wie zeitgemässen Rechnungswesens und einer ziel- und ergebnisorientierten Organisationskultur erkennt.

Vielfach werden Performance Budgeting Reformen als Scheitern dargestellt, sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch Tagespresse. Dies hat zum einen mit dem Entstehen von Reformen und deren Lebenslauf als Moden oder zyklische Erscheinungen zu tun (vgl. Abschn. 4.1). Zum anderen ist es auch eine Frage der Perspektive. Während Wildavsky (1975) das System als grundsätzliche Überforderung menschlicher oder technischer Informationskapazitäten darstellt, entgegnen andere, dass „nicht alle Menschen Wildavskys seien“ (Moynihan 2013) oder sich die Kapazitäten der Informationstechnologien seit den 1960er-Jahren doch erheblich gesteigert haben (Hughes 2018). Deshalb ist es für die Reformentwicklung zentral, dass die notwendigen Voraussetzungen

solcher Reformen in Betracht gezogen und die notwendigen Anforderungen beachtet werden (Hilton und Joyce 2012). Denn deren Missachtung könnte vielerorts für ein Scheitern mitverantwortlich gewesen sein. Ebenso dürfte das Scheitern wohl auch ein Problem des Zuviel an Reform bzw. übersteigerten Reformismus statt der Reform an sich gewesen sein. Trotzdem kann festgehalten werden, dass sich die Performance Budgeting Reformen international klar ausgeweitet haben und sich die grundsätzliche Steuerungslogik integrierter Finanz- und Leistungsbetrachtungen trotz Beendigung einzelner Reformprojekte in der Verwaltungspraxis mehrheitlich durchgesetzt hat (vgl. auch Praxisfenster).

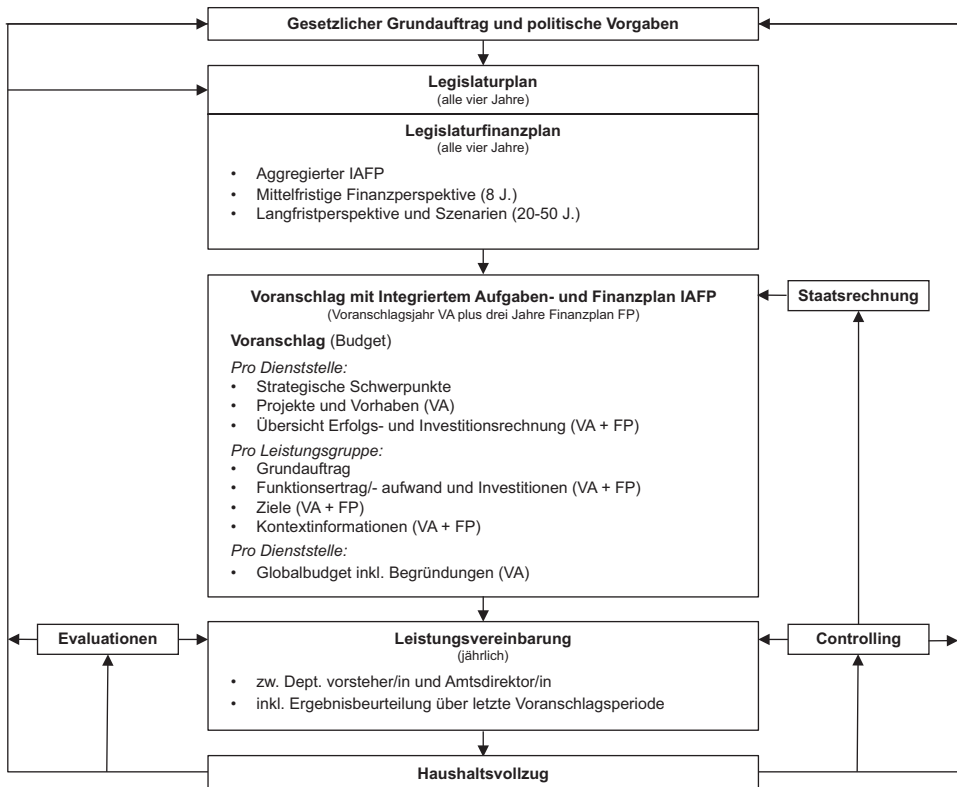
Praxisfenster

Konzeption des Performance Budgeting in der schweizerischen Bundesverwaltung

Die schweizerische Bundesverwaltung hat auf das Jahr 2017 das „Neue Führungsmodell Bund (NFB)“ in der gesamten Bundesverwaltung eingeführt. Dieser leistungsinformierte Budgetierungsansatz stellt eine Weiterentwicklung und Ausweitung des während über zwanzig Jahren erprobten und schrittweise ausgebauten Reformmodells „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)“ dar (Bundesrat 2009, 2013; Ritz 2003).

Das Ziel von NFB besteht in der systematischen Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen auf allen Ebenen mittels einem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP), der Weiterentwicklung der Ergebnisorientierung durch verbesserte Kosten- und Leistungstransparenz mittels Leistungsvereinbarungen und Kosten-Leistungs-Rechnungen und der Verbesserung von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit mittels Globalbudget und erweitertem betrieblichem Handlungsspielraum. NFB integriert sowohl die kurz-, mittel- und auch langfristige Steuerung in sein Modell. Die Legislaturplanung und der dazugehörige Legislaturfinanzplan zeigen die mittel- bis langfristigen Entwicklungstendenzen, politischen Prioritäten und den finanzpolitischen Korrekturbedarf aus Sicht der Regierung auf. Das eigentliche Performance Budget besteht aus dem Voranschlag mit integrierten Aufgaben- und Finanzplan. Der jährliche Voranschlag enthält sowohl strategische Schwerpunkte, Leistungs- und Wirkungsziele pro Leistungsgruppe und relevante Kontextinformationen (z. B. Entwicklungen aus öffentlichen Statistiken) als auch die finanziellen Positionen des Globalbudgets inkl. ergänzenden Informationen. Darauf baut schließlich die verwaltungsinterne, jährliche Leistungsvereinbarung auf.

Die Rechenschaftsablage innerhalb der Verwaltung, aber auch gegenüber dem Parlamente erfolgt jährlich via Staatsrechnung, welche der Struktur des Voranschlags folgt und sowohl Rechenschaft über die Ergebnisse aus Leistungs- und Wirkungssicht als auch aus Finanzsicht gibt. Unregelmäßig erfolgende Evaluationen ergänzen die Erfolgskontrolle der Mittelverwendung und fließen in die politische Planung sowie Steuerung der Regierung und des Parlaments ein (vgl. Abbildung).



Neues Führungsmodell (NFB) der schweizerischen Bundesverwaltung (i. A. NFB 2013)

7.4.2.1 Änderung der Budgetstruktur

Die am weitesten verbreitete Ausprägung des in Abschn. 7.4.2 erwähnten Typs 2 (leistungsinformierte Budgetierung) führt vielfach zu einer Änderung der Budgetstruktur, wobei die Bezeichnungen unterschiedlich sein können. Im angelsächsischen Raum wird vielfach von Programmbudgets und in Europa, namentlich der Schweiz, Österreich und auch Deutschland von Produkt- oder Leistungsbudgets gesprochen. Beide Ausprägungen haben jedoch eine Änderung der *Haushaltsstruktur* zur Folge, die grundlegend nach vier Arten gegliedert sein kann (Pfäffli 2011; Seiwald et al. 2013):

- *Funktional*: Budgetstruktur nach Aufgabengebieten wie z. B. die zehn Aufgabengebiete der HRM2-Gliederung auf kantons- und Gemeindeebene der Schweiz (Allgemeine Verwaltung, Öffentliche Ordnung/Sicherheit/Verteidigung, Bildung, Kultur/Sport/Freizeit/Kirche, Gesundheit, soziale Sicherheit, Verkehr, Umweltschutz/Raumordnung, Volkswirtschaft, Finanzen/Steuern).
- *Ökonomisch inputbezogen*: Klassische Artengliederung (auch Sachgruppen) nach Einnahmen- und Ausgabenkategorien (z. B. Personal-, IT-, Transfer-, Zinsaufwand), die

zwar beim Globalbudget in den Hintergrund rückt, jedoch für die Detailsteuerung und Darstellung ökonomisch-statistischer Informationen relevant bleibt und z. B. bei der Erfolgs- und Investitionsrechnung zur Anwendung gelangt.

- *Organisational*: Gliederung nach Ministerien, Dienststellen, Abteilungen usw., die den Fokus auf die administrative Verantwortung legt.
- *Programm-, produkt- und aktivitätsbezogen*: Gliederung aufgrund der Bündelung einzelner Politikinhalte oder Leistungen zu Programmen, Produkt- oder Leistungsgruppen, die auf ein übergeordnetes Ziel bzw. entsprechende Leistungs- und Wirkungsziele ausgerichtet sind (Outputorientierung). Programme etc. können spezifisch oder auch organisations- und funktionsübergreifend aufgestellt sein.

Während Programmbudgets in ihrer Reinform nach Politiken bzw. politischen Programmen strukturiert sind, werden Produkt(gruppen)budgets in der Regel entlang der organisationalen Gliederung strukturiert. Die Gliederung entlang der Organisationsstruktur ist zweckmäßig. Zum einen lässt sich dadurch der Koordinationsaufwand zwischen unterschiedlichen, an demselben Programm beteiligten Stellen reduzieren, zum anderen sind die Verantwortlichkeiten im Budgetierungsprozess auch in Bezug auf die Ergebnisse klarer geregelt. Mit der Änderung von inputbezogener Budgetierung hin zur Outputorientierung sind aber einige grundlegende Fragen der Haushaltsführung verbunden, die je nach Gemeinwesen situativ beantwortet werden müssen (Seiwald et al. 2013):

- Ab welcher Ebene des Budgets setzt die gesetzliche Bindungswirkung ein respektive auf welcher Ebene herrscht Managementfreiraum?
- Welche Elemente der Budgetstruktur sind nur indikativ zur Steigerung der Transparenz des Budgets gegenüber der Politik?
- Welche Möglichkeiten der Übertragung von Mitteln von einer Periode auf die andere oder der Verschiebung von Mitteln zwischen Budgetpositionen und Organisationseinheiten sollen gewährt werden?
- Inwiefern und auf welcher Ebene können Rücklagen (Reserven) gebildet und verwendet werden?
- Wie erfolgen die Zuordnung von Einnahmen und jene von indirekten Ausgaben (z. B. Overhead)?
- Welche Regelungen gelten in gleicher oder abgeschwächter Form für besondere Programme und Organisationseinheiten wie z. B. politikvorbereitende Stellen oder Supportdienste?

Um die Steuerungskraft des Performance Budgeting und dadurch auch die Budgetdisziplin zu stärken, ist es zentral, dass die jährliche Budgetierung mit der übergeordneten *Planung* verbunden wird. Dies geschieht konkret, indem im jährlichen Budget auf die längerfristigen Ziele und Strategien Bezug genommen wird, einerseits bei der Zielformulierung, andererseits bei den Leistungs- und Wirkungsindikatoren. Dies dient der anschließenden Ressourcenzuteilung im Budgetierungsprozess. Die finanzielle Steuerung

eines Gemeinwesens erfolgt aber nicht nur durch den jährlichen Budgetbeschluss, sondern ebenso durch die darüber hinausgehende Finanzplanung. Diese enthält in den meisten Fällen eine *Mittelfristplanung* wie z. B. die Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung in der Schweiz (vgl. Abschn. 5.5.2), welche eine Legislaturperiode umfasst und somit über vier Jahre inklusive Budgetjahr geht. Sie zeichnet sich u. a. durch ihren jährlich rollierenden Charakter und ihre inhaltliche Verknüpfung mit dem Jahresbudget aus. Mehrjahresplanung können zwar inkrementell verfestigend i. S. der Fortschreibung wirken, dienen jedoch gerade unter Bezugnahme auf top-down festgelegte Vorgaben und fiskalische Regeln der vorausschauenden Steuerung der Finanzen und Korrektur vergangener Entscheidungen. Die Mittelfristplanung folgt der Struktur des Budgets und integriert die Finanzen und Aufgaben anhand der dazugehörigen Finanzdaten (Globalbudgets, Erfolgs- und Investitionsrechnung), Leistungs- und Wirkungsziele, wichtigen Projekte sowie weiteren ergänzenden Kontextinformationen wie z. B. sich verändernde Rahmenbedingungen, die einen Einfluss auf die Finanz- und Performanz-Daten haben. Dabei steht neben den Budgets je Organisationseinheit die mittelfristige Entwicklung des Gesamthaushalts im Fokus. Die Mittelfristplanung umfasst neben den programm- oder produktorientierten Globalbudgets auch Informationen zu Einnahmen und Ausgaben gemäß der klassischen Artengliederung (z. B. Personal-, IT-, Transfer-, Beratungsaufwand), um die Entwicklung dieser aus politischer wie organisationsübergreifender Perspektive relevanten Größen im Auge zu behalten. Zum Vergleich wird auch die vergangene Budgetperiode als Anhaltspunkt inkludiert. Inwiefern die Mittelfristplanung der parlamentarischen Beschlussfassung oder nur der Kenntnisnahme unterliegt, wird unterschiedlich gehandhabt. Auf der Bundesebene in der Schweiz unterliegt der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan nur der Kenntnisnahme während er beispielsweise im Kanton Solothurn genehmigt wird, im Kanton Zürich jedoch nur der Kenntnisnahme unterliegt (Bundesrat 2013).

Neben der Mittelfristplanung kommen *langfristigen Projektionen* der finanziellen Entwicklung vermehrt große Bedeutung zu (IPSASB 2013; Seiwald et al. 2013). Erste solche Instrumente wurden um die Jahrtausendwende in Großbritannien, Schweden und Australien entwickelt und sowohl Deutschland (seit 2005), die Schweiz (2008) und Österreich (2013) verfügen über entsprechende Planungen auf Bundesebene. Langfristplanungen weisen vielfach einen Zeithorizont von zirka 10 bis über 50 Jahren auf. Dies variiert jedoch stark nach der grundsätzlichen Planbarkeit eines Aufgabengebiets. Ebenfalls verfügen einzelnen Aufgabengebiete bereits über eine lange Tradition in der Langfristplanung wie z. B. die Raumplanung oder der öffentliche Verkehr. Vermehrt werden aufgabenbereichsübergreifende Langfristplanung i. S. von Berichten zur fiskalischen Nachhaltigkeit („fiscal sustainability reports“) erstellt. Diese basieren zumeist auf ökonomischen Modellen, welche den fiskalpolitischen Spielraum mittels Prognosen über Ausgaben und Einnahmen unter Einbezug makroökonomischer (BIP-Wachstum, Arbeitslosigkeit, Inflation, Produktivität) und demografischer Entwicklungen bei Annahme unveränderter politischer Rahmenbedingungen (no-policy-change) hochrechnen (Fuchs 2016).

Die Verbindung des Performance Budgeting zur Langfristplanung ist auf den ersten Blick nicht leicht ersichtlich. Doch eine über den Horizont der Mittelfristplanung hinausgehende Langfristplanung dient der frühzeitigen Erkennung des finanzpolitischen Spielraums und als Orientierung für die kurzfristige Jahresplanung im Rahmen der Mittelfristplanung, des Performance Budgeting oder für andere Maßnahmen wie z. B. Aufgabenüberprüfungen (Bundesrat 2013). Die Flexibilisierung und Dezentralisierung der Budgetierung gewährleistet nicht automatisch eine nachhaltigere Budgetpolitik (Seiwald et al. 2013). Die Verknüpfung zwischen den unterschiedlichen Planungs- und Budgetierungsansätzen von der kurzen bis zur langen Frist ist hierfür zentral. In Aufgabenfeldern wie z. B. der sozialen Wohlfahrt sind viele Ausgaben durch Bestimmungen auf Verfassungs- oder Gesetzesebene auf eine lange Dauer gebunden. Langfristanalysen helfen zur frühzeitigen Aufdeckung von Finanzierungslücken und fließen in die mehrjährige Finanzplanung der Exekutive ein, indem beispielsweise Entwicklungsszenarien in einzelnen Aufgabenfeldern besondere Berücksichtigung bei der Mittelfristplanung finden und Auswirkungen auf das Budget entfalten (Lienhard et al. 2017).

7.4.2.2 Kontraktmanagement

Das Kontraktmanagement ist ein Kerninstrument des Performance Budgeting. Es sieht zwischen der Regierung und den verwaltungsinternen, aber auch verwaltungsexternen Leistungserbringern sowie zwischen Verwaltung und externen Leistungsanbietern *zeitlich begrenzte Vereinbarungen über die zu erbringenden Leistungen* und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel vor (Schedler und Proeller 2006). Der Leistungskontrakt im Sinne einer Managementvereinbarung (vgl. Tab. 7.6) zwischen Regierung und Dienststellen wird je nach Gemeinwesen z. B. von der Regierung als Leitungsgremium der Holding beschlossen und dem Parlament bzw. den parlamentarischen Kommissionen nur zur Konsultation vorgelegt oder insbesondere in Großverwaltungen zwischen dem Ministerium und einer Dienststelle vereinbart ohne Eingabe in die Legislative. Dies im Gegensatz zum zweiten Steuerungsinstrument, dem Globalbudget, auf welches das Parlament direkten Einfluss ausüben kann (vgl. Abschn. 7.4.2.5). Die obersten (Wirkungs-)Ziele werden vom Parlament durch die Gesetzgebung, Produktgruppenziele innerhalb des Globalbudgets sowie gezielte parlamentarische Interventionsinstrumente zur Beeinflussung der Regierungsplanung festgelegt (Mastronardi und Stadler 2003). Tab. 7.6 vergleicht die unterschiedlichen Varianten des Leistungskontrakts.

Während der Leistungskontrakt zu Beginn des Performance Budgeting vielerorts als mehrjähriges Planungsinstrument eingeführt wurde und teilweise sogar aus einem mehrjährigen Rahmenkontrakt und einem einjährigen Detailkontrakt bestand, wurde das Kontraktmanagement aufgrund der Entstehung der Mittelfristplanung vereinfacht. Zum Beispiel hat die schweizerische Bundesverwaltung bei der Vereinfachung des Reformmodells „FLAG“ (Ritz 2003) hin zu „NFB“ (Bundesrat 2013) den vierjährigen Rahmenkontrakt zwischen Regierung und Dienststellen, der zur Kenntnisnahme auch noch ins Parlament ging, abgeschafft und ersetzt einerseits durch die Mittelfristplanung sowie

Tab. 7.6 Unterschiedliche Varianten des Leistungskontrakts

	Managementvereinbarung	Quasi-Marktkontrakt	Marktkontrakt
<i>Partner</i>	Verwaltungsinterne Stellen	Öffentlich-rechtlich selbstständige Stellen	Öffentlich-rechtliche Stelle und Dritte
<i>Gegenstand</i>	Erfüllung eines gesetzlichen Auftrags	Erfüllung eines gesetzlichen Auftrags	Auslagerung eines gesetzlichen Auftrags (Contracting Out)
<i>Koordinationsform</i>	Hierarchie	Interner Wettbewerb/ Markt	Wettbewerb/Markt
<i>Koordinationsinstrument</i>	Weisungsgebundene gegenseitige Vereinbarung	Gegenseitig rechtlich bindender Vertrag	Gegenseitig rechtlich bindender Vertrag
<i>Sanktionsmöglichkeit bei Nicht- oder Schlechterfüllung</i>	• Durchgriff von Auftraggeber zu Auftragnehmer • Abänderung der Vereinbarungsinhalte • Ressourcenanpassung (z. B. Budgetkürzung) • Leistungsbeurteilung der Führung	• Vertragsauflösung • Vertragsanpassung, Haftungsrecht • Grundsätzlich kein direkter Durchgriff, jedoch abhängig von der Stärke der Partner	• Vertragsauflösung • Vertragsanpassung • Haftungsrecht
<i>Beispiel</i>	Leistungskontrakt zwischen Regierung und Dienststellen	Leistungskontrakt zwischen Bund und Ländern/Kantonen oder Land und Kommunen	Leistungskontrakt zwischen Landesverwaltung und privatem Leistungsanbieter

eine vereinfachte, jährliche Leistungsvereinbarung mit Leistungsgruppenzielen sowie Projektzielen zwischen Departementsvorsteher und Dienststelle.

7.4.2.3 Produkte und Produktgruppen

Produkte als *Ergebnis miteinander kombinierter Leistungsprozesse* verkörpern die Bedeutung der Output-Perspektive innerhalb des Performance Budgeting (vgl. Abschn. 7.4.2.5). Produkte bzw. Leistungen stellen das Ergebnis einer optimalen Kombination von Finanz- und Sachmitteln sowie Personalressourcen und einer optimalen Koordination im betrieblichen Leistungserstellungsprozess dar. Entscheidend ist die optimale Kombination und Koordination im Hinblick auf die Nutzenstiftung beim Leistungsempfänger (Output), auf die auszulösenden Verhaltensänderungen bei der Zielgruppe (unmittelbare Wirkung, Outcome) und auf die angestrebten Wirkungen in der Gesellschaft (mittelbare Wirkung, Impact).

Produkte sind die Grundlage der betrieblichen Leistungssteuerung. Sie dienen der Steuerung des Leistungsprozesses anhand von Zielen, Indikatoren und Standards. Weiterhin sind sie *Gegenstand der betrieblichen Kalkulation* im Sinne der Kostenträger (Rieder

2004). Sie stellen die kleinste selbstständige Leistungseinheit dar, die von einem Kunden genutzt werden kann (Brühlmeier et al. 1998) und verlassen somit die Dienststelle. Davon zu unterscheiden sind interne Leistungen innerhalb einer Dienststelle.

In Bezug auf die Nutzenstiftung und Bedarfsdeckung von Produkten und Leistungen gilt es situativ festzulegen, ob eine Verwaltungstätigkeit tatsächlich der betrieblichen Produktplanung und -kalkulation zuzurechnen ist. Beispielsweise ist die Nutzenstiftung der Arbeit eines Dienststellenleiters in internationalen Fachgremien oder die Öffentlichkeitsarbeit einer Dienststelle schwierig messbar (Schedler und Proeller 2006).

Während Produkte der betrieblichen Planung innerhalb eines Ministeriums und der Dienststelle dienen, kann die Zusammenfassung von Produkten zu einer *Produkt- oder Leistungsgruppe* neben der betrieblichen auch die Steuerung durch die Politik bezwecken. Produktgruppen umfassen all jene Produkte, die innerhalb einer Verwaltungseinheit die gleiche strategische Ausrichtung verfolgen und decken zusammen einen gesamten Aufgabenbereich ab (Ritz et al. 2005).

7.4.2.4 Leistungs- und Wirkungsindikatoren

Als eine der Hauptschwierigkeiten des Performance Budgeting gilt neben der Definition von Produkten und der Einführung der Doppik die Festlegung von Indikatoren zur Erfolgsmessung. Bei betriebsähnlichen Institutionen ist dies vergleichsweise einfacher als in Institutionen des Sozial- und Bildungsbereichs oder der Zentralverwaltung.

Indikatoren stellen die für die Produktsteuerung zentrale Verknüpfung von Zielformulierungen und realisierten Ergebnissen dar. Indikatoren sind *Hilfsgrößen*, mit denen sich Gegenstände, die sich der direkten oder genauen Messung entziehen, zumindest indirekt oder annäherungsweise beurteilen lassen. Sie sind die beobachtbaren Folgen der Planung und erfüllen folgende Anforderungen:

- Erfassung von Merkmalen, die eine sachliche Verbundenheit zur Planung aufweisen
- Möglichst eindeutige Zurechenbarkeit des Indikators zur Fragestellung, welche der Ergebnismessung zugrunde liegt
- Möglichst exakte Erfassung anhand qualitativer und/oder quantitativer Methoden zur Beantwortung der Fragestellung

Indikatoren können auf der Ebene der Leistungen/Produkte bzw. des Outputs, der unmittelbaren Wirkungen (Reaktion der Zielgruppe) oder der mittelbaren Wirkung im Gesamtsystem entwickelt werden. Grob wird in der Praxis zwischen Leistungs- und Wirkungsindikatoren unterschieden, wobei letztere auf der Ebene des Impacts angesiedelt werden. Ein Beispiel ist die Umsetzung des politischen Ziels einer Lärmreduktion aufgrund eines Motorfahrzeugverbots im Stadtzentrum. Auf der Ebene des Outputs ergreift das Straßenverkehrsamt Maßnahmen zur Verkehrseinschränkung und -umleitung. Das veränderte Fahrverhalten der Motorfahrzeuglenker kennzeichnet den Impact. Die gesamte Lärmreduktion in der Innenstadt stellt den Outcome dar. Die Ergebnismessung anhand von Leistungsindikatoren kann beispielsweise die Anzahl eingeleiteter Maßnahmen (Fahrverbote,

etc.) umfassen. Die Feststellung einer verbesserten Situation anhand von Wirkungsindikatoren beinhaltet die Messung des Impacts (z. B. langsames Fahren) und des Outcomes (gesamte Lärmreduktion).

Die Entwicklung von *Leistungsindikatoren* verfolgt in erster Linie eine Erfassung der qualitativen, quantitativen, zeitlichen und örtlichen Eigenschaften eines Produkts bzw. einer Leistung.

Wirkungsindikatoren auf der Ebene des Outcomes und des Impacts dienen primär einer umfassenden Beurteilung und Bewertung der veränderten Situation und weniger einer exakten Messung im Vergleich zu Outputmessungen, da vielfältige Einflussfaktoren Wirkungen sowie beabsichtigte und unbeabsichtigte Nebenwirkungen erzeugen. In diesem Beispiel können Nebenwirkungen die Verlagerung des Verkehrs oder Zusatzlärm durch Beschleunigung sein. Die Herleitung von Wirkungsindikatoren ist insofern komplex. Wirkungen resultieren nicht unmittelbar, sondern treten oft mit zeitlicher Verzögerung ein. Eine optimale Beurteilung von Wirkungen erfolgt am besten im Rahmen spezifischer Evaluationen. Da Evaluationen nur punktuell zum Einsatz kommen und eine eher teure Variante der Erfolgskontrolle darstellen, empfehlen sich die Integration des systematischen Wirkungsdenkens in den Verwaltungsalltag und die annäherungsweise Beurteilung von Wirkungen als pragmatisches Vorgehen. Dabei folgt die Indikatorenbildung in fünf Schritten:

1. Festlegung der beabsichtigten Leistungen (Produktebene) und der Wirkungen (Produktgruppenebene) vor dem Hintergrund rechtlich-politischer Vorgaben und strategischer Ziele
2. Entwicklung eines Wirkungsmodells zur Abbildung der relevanten Kausalzusammenhänge
3. Operationalisierung der Leistungs- und Wirkungsziele in einzelne Indikatoren
4. Festlegung von Standards und Erfahrungswerten, die dem Vergleich mit den neuen Ergebnissen dienen
5. Bestimmung der Erhebungsmethoden und Rahmenbedingungen der Erfolgsbeurteilung

Die Entwicklung des *Wirkungsmodells* in Schritt 2 stellt eine äußerst sinnvolle Maßnahme zur Förderung des Wirkungsdenkens und der Reflektion des administrativen Alltagsgeschehens dar. Die Herleitung von Ursache-Wirkungs-Ketten ist aber keine Schreibtischarbeit für Stabsmitarbeiter. Sie ist Bestandteil eines Strategiewerkshops auf jeder Organisationsebene, die ihr eigenes Wirkungsmodell entwickelt. In der Wissenschaft werden solche Vorgänge unter anderem als „Redeinstrumente“ bezeichnet, d. h. in gemeinsamen Diskussionen werden die strategierelevanten Zusammenhänge der Wertschöpfungskette festgelegt, ohne eventuelle Nebenwirkungen außer Acht zu lassen. Somit stellen Wirkungsmodelle eine vereinfachte, aber systematische Erfassung der komplexen Real-situation dar. Abb. 7.1 zeigt das Wirkungsmodell am Beispiel einer landwirtschaftlichen Forschungsanstalt.

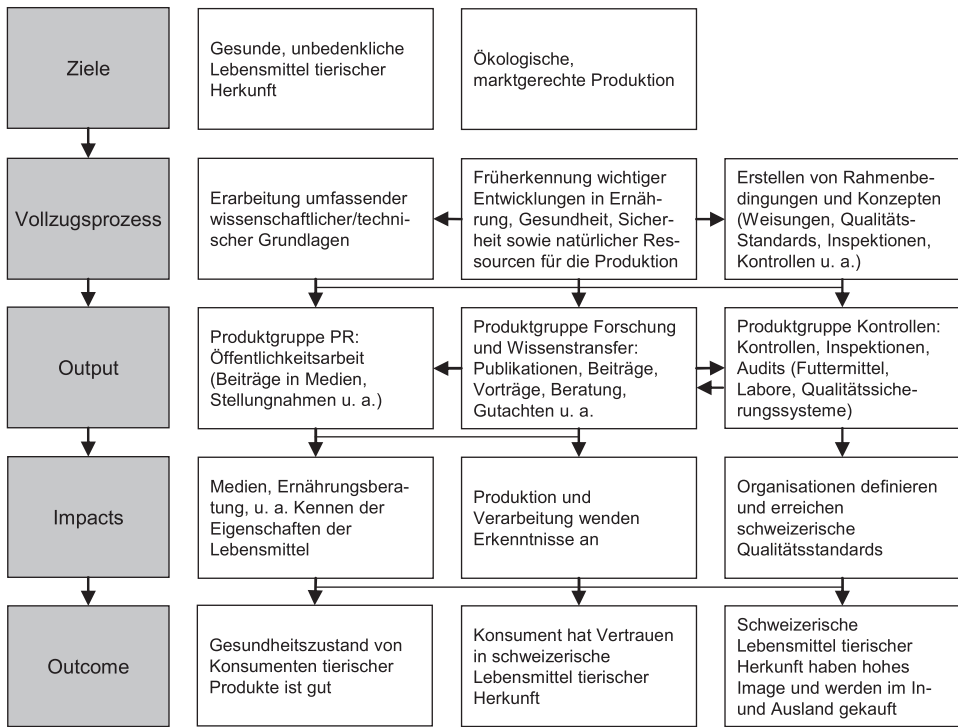


Abb. 7.1 Wirkungsmodell einer landwirtschaftlichen Forschungsanstalt

Nicht in jedem Fall können die Zusammenhänge zwischen Leistungen und Wirkungen mit Bestimmtheit festgelegt werden. Inwiefern die Tätigkeiten der Forschungsanstalt zum hohen Image schweizerischer, tierischer Lebensmittel beitragen oder ob das allgemeine Länderimage den maßgeblichen Einflussfaktor darstellt, ist ohne wissenschaftliche Untersuchungen schwierig festzustellen. In diesen Fällen wird empfohlen, plausible Kausalitäten anzunehmen (sogenannte „Plausibilitätsbrücke“). Erkenntnisse aus der Vergangenheit und die Erfahrungen der Verwaltungsmitarbeitenden helfen hier auf pragmatische Weise, zuverlässige Annahmen zu treffen.

Zur *Bildung der eigentlichen Wirkungsindikatoren* existieren verschiedene Möglichkeiten. Es wird empfohlen, nicht die eigentliche Wirkung auf der Ebene des Outcomes zu messen, sondern die Indikatoren im Sinne von Voraussetzungen oder Rahmenbedingungen zur Wirkungserzielung, vielfach auf der Ebene der Impacts, zu definieren. Anstatt den Gesundheitszustand von Konsumenten tierischer Produkte ermitteln zu wollen, werden z. B. die Inhalte der Wissensvermittlung von Beratungs- und Bildungsstellen regelmäßig untersucht bzw. die Inspektionsergebnisse von Produktionsbetrieben mit den erforderlichen Standards verglichen. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Wirkungsbeurteilung durch Dritte im Sinne von Zufriedenheitserhebungen. Um die Zuverlässigkeit der mittels Indikatoren erhobenen Informationen zu erhöhen, empfiehlt sich die Bildung unterschiedlicher

Tab. 7.7 Beispiele für Wirkungs- und Leistungsindikatoren

Produktgruppe „Forschung und Wissenstransfer“				
Allgemeine Wirkung	Wirkungsziel(e) (unmittelbare Wirkung)	Indikator(en)	Standard(s)	Erhebung
Gesundheitszustand von Konsumenten tierischer Produkte ist gut	Aktuelle, korrekte und ausreichende Information der Beratungs- und Bildungsinstitutionen über Forschungsergebnisse zum Konsum tierischer Produkte	Informationsstand der Beratungs- und Lehrpersonen ist „gut“ bis „sehr gut“	Mindestens 80 % schätzen ihren Informationsstand als „sehr gut“ ein	Periodische Befragung der Beratungs- und Lehrpersonen
		Aktualität der verfügbaren Dokumentationen	Dokumentationsanteil mit veralteten bzw. fehlerhaften Inhalten kleiner als 10 %	Periodische Inhaltsanalyse einer Stichprobe erhältlicher Dokumentationen
Produkt „Vorträge“				
Allgemeine Leistung	Leistungsziel(e) (Ebene Output)	Indikator(en)	Standard(s)	Erhebung
Vielzahl von sowohl wissenschaftlich als auch methodisch-didaktisch hoch stehenden Vorträgen	Forschungsergebnisse gelangen rasch und breit an Zielgruppen	Anzahl Vorträge eines Referenten pro Jahr und Region	Im Durchschnitt drei Referate jährlich in zugeteilter Region	Vortragsstatistik
Produkt „Beratung“				
Allgemeine Leistung	Leistungsziel(e) (Ebene Output)	Indikator(en)	Standard(s)	Erhebung
Effektive und effiziente Beratungstätigkeit	Rechtzeitige Reaktion der Beratungspersonen auf Anfragen	Zeitdauer bis zur ersten Kontaktaufnahme	100 % erste Kontaktaufnahme innerhalb von 24 Stunden	Regelmäßige Auswertung der Teamsitzungen, Stichproben, periodischen Umfragen
	Steigerung der Produktivität	Durchschnittliche Anzahl erledigter Beratungsmandate	Fachbeamte behandeln 18 bis 25 Mandate pro Quartal	Auswertung der Beratungsstatistik

Indikatoren (z. B. Zufriedenheitswerte und Voraussetzungen) bzw. die Anwendung unterschiedlicher Erhebungsmethoden. Tab. 7.7 zeigt Wirkungs- und Leistungsindikatoren am Beispiel einer landwirtschaftlichen Forschungsanstalt.

Abschließend gilt es auf zwei zentrale Punkte hinzuweisen: Erstens, die Entwicklung von Indikatoren und die Erhebung von Ergebnissen dürfen nicht primär aus einer

Kontrollperspektive erfolgen. Verwaltungsmitarbeitende entdecken verständlicherweise innerhalb kurzer Zeit Wege, um Indikatoren, Erhebungsmethoden, Umfrageskalen etc. so anzupassen, dass die erwünschten bzw. ihnen dienlichen Ergebnisse daraus resultieren. Die Transparenzschaffung über Leistungen und Wirkungen im politisch-administrativen Vollzug dient der laufenden *Qualitätsverbesserung*, der Optimierung bestehender Verfahren und dem Vergleich mit anderen, *nicht jedoch der „Bestrafung“ von Verwaltungsmitarbeitenden*. Die Einflussnahme auf ungenügende Arbeitsleistungen oder -motivation sind eine Aufgabe der Personalführung jedes Vorgesetzten.

Zweitens, die Erhebung von Daten zu Wirkungs- und Leistungsindikatoren kann nicht in jedem Fall gleich erfolgen. Es stellt sich insbesondere die Frage, in welchem Ausmaß *Fremdbeurteilungen (vielfach quantitativer Art) oder Selbstbeurteilungen (vielfach qualitativer Art)* eingesetzt werden sollen. Vor dem Hintergrund der ökonomischen Gütertheorie (Osterloh 2001) gilt es, darauf zu achten, dass sich einfache, in Bezug auf ihre Qualitätsmerkmale leicht definierbare Verfahren, Produkte und Leistungen (sogenannte „Suchgüter“, z. B. Erstellung von Führerausweisen) besser für Fremdbeurteilungen eignen. Dagegen erfordern „komplexe“ Verfahren und Leistungen, wie z. B. der Unterricht von Lehrpersonen, Beratungstätigkeiten oder die Resozialisierung von Straftätern (sogenannte „Erfahrungs- und Vertrauensgüter“) den Einbezug von Selbstbeurteilungen und vermehrt qualitativen Methoden zur Erfolgsbeurteilung, weil das Ergebnis nicht alleine vom Produzenten und seiner Arbeit abhängt, sondern aus dem Zusammenspiel von Leistungserbringer und -empfänger entsteht. Grundsätzlich empfiehlt sich die Erhebung mit unterschiedlichen Methoden unter Berücksichtigung einer angemessenen und produktgruppenspezifischen Periodizität.

7.4.2.5 Globalbudget

Diese Form der staatlichen Budgetpolitik ist die logische Folge der stärkeren Trennung von Politik und Betrieb und Dezentralisierung der betrieblichen Entscheide im Rahmen der Konzernorganisation. Das Globalbudget stellt ein grundlegendes Instrument zur strategischen Führung der Verwaltung durch das Parlament dar und verbindet die im Rahmen des Leistungskontraktes bzw. der jeweiligen Politikfeldstrategien vorgegebenen *politischen Leistungsziele mit den verfügbaren Ressourcen*. Mit dem Globalbudget kann mittels Einflussnahme des Parlaments auf die wichtigsten Ziele (z. B. Wirkungsziele) und Zuteilung der Finanzmittel auf einzelne Leistungs- und Produktbereiche die strategische Führung durch die Politik gefördert werden. Die dafür notwendigen Grundlagen erhält das Parlament durch die Konsultation der im Performance Budget oder in expliziten Leistungskontrakten enthaltenen Performanzinformationen innerhalb der parlamentarischen Fachgremien, durch spezifische Interventionsinstrumente zur Einflussnahme auf die Ziele oder Indikatoren auf der Wirkungsebene im Rahmen der Budgetdebatte sowie durch die jährlich rollende Aufgaben- und Finanzplanung (vgl. Abschn. 5.5.2). Gleichzeitig wird der Regierung und der Verwaltung der für eine wirtschaftliche Leistungserbringung notwendige

Handlungsspielraum gewährt. Im Gegenzug für den gewonnenen Freiraum trägt die Exekutive eine höhere Ergebnisverantwortung und ist im Rahmen des Verwaltungscontrollings und des Berichtswesens rechenschaftspflichtig.

Die *Neuerungen der Globalbudgetierung im Vergleich zur Kameralistik* bestehen aus folgenden Aspekten (Mastronardi und Stadler 2003; Schedler und Proeller 2006; Stebler 2003):

- *Kreditverschiebungen*: Bisher verbotene Kreditverschiebungen von einer Budgetposition auf eine andere werden innerhalb der mit den Produktgruppen verknüpften Kontraktsummen möglich.
- *Lockerung der detaillierten Budgetbindung*: Auch hier tritt eine Lockerung im Sinne einer situationsangepassten Aufhebung einer an Detailpositionen festgemachten Budgetbindung (qualitativ, quantitativ und zeitlich) ein, ist jedoch absolut verbindlich für die vereinbarte Leistungspalette während der Kontraktdauer und bei Überschreitungen müssen wie bis anhin Nachtragskredite bewilligt werden.
- *Kreditübertragungen*: Sofern die vereinbarten Leistungen erbracht wurden, wird eine Übertragung allfälliger Kreditreste auf die nächste Periode möglich. Gegebenenfalls kann das jeweilige Gemeinwesen einen Teil der von der Verwaltungseinheit eingesparten Mittel abschöpfen und zur Reservebildung verwenden. Das Ausmaß der Abschöpfung kann auch als Anreizinstrument für die Verwaltungseinheiten eingesetzt werden. Ebenfalls wird eine vereinfachte Übertragung von projektgebundenen Kreditmitteln möglich.
- *Ertragsüberschüsse*: Zukünftig werden die im Globalbudget festgehaltenen Nettoaufwendungen (Saldo von Aufwand und Ertrag) pro Produktgruppe und nicht mehr die Bruttoaufwendungen rechtlich bindend sein. Bei zusätzlichen Erträgen kann der Leistungserbringer somit höhere Aufwendungen haben als ursprünglich budgetiert wurden.
- *Jährlichkeitsprinzip*: Da die Abänderung des Globalbudgets die zentrale direkte Eingriffsmöglichkeit des Parlaments in die Verwaltung darstellt, ist die Ablösung der jährlichen durch mehrjährige Budgets kaum realisierbar. Eine flexible Steuerung durch das Parlament muss weiterhin möglich sein. Der Beschluss von mehrjährigen Saldovorgaben pro Globalbudget kann die Regierung aber ermächtigen, Verpflichtungen einzugehen. Diese können im jährlichen Budgetprozess aber abgeändert werden, soweit nicht rechtliche Bindungen bestehen. Eine Lockerung des Jährlichkeitsprinzips kann auch durch den ausnahmsweisen Einsatz von zweijährigen Doppelbudgets bewirkt werden, wie es per Spezialgesetzgebung im österreichischen Bundeshaushalt möglich ist (Seiwald et al. 2013).

Das Globalbudget besteht aus zwei Teilen. Der *Zahlenteil* umfasst die Kosten und erwarteten Erlöse für die Dienststelle (Globalbudget) und pro Produktgruppe (Budget) sowie Ziele und Ergebnisse i. S. von Leistungs- und Wirkungsinformationen. Daneben sind z. B. weitere Angaben zu Einlagen in die Reserven oder Subventionsbeiträgen aufgeführt. In einem *Begründungsteil* wird das Budget durch zusätzliche Angaben zur Ausgaben- und

Einnahmenstruktur (Kreditrubriken nach Artengliederung), zur Leistungserbringung, zu den beanspruchten Ressourcen sowie zu gewichtigen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr erläutert. Weitere Informationen widmen sich z. B. der Überleitung von der herkömmlichen Finanz- zur Betriebsrechnung, den Ergebnissen pro Produktgruppe usw.

Eine kurze, gegenüber früher aber maßgeblich aussagekräftigere Darstellung ermöglicht dem Parlament, sich auf wesentliche Aspekte zu konzentrieren und gezielt steuern zu können. Reichen die Informationen in Teilbereichen nicht aus, so kann das Parlament weitere Informationen anfordern. Die mit der Einführung der Globalbudgetierung verbundene Angst von *Einflussverlust auf der Seite der Legislative* ist berechtigt. Aus diesem Grund empfiehlt sich die Schaffung von gezielten Steuerungsmöglichkeiten im Sinne eines Machtausgleichs durch die Legislative. Eine Möglichkeit besteht in der situativ festzulegenden Budgetstruktur und der Detaillierung des Globalbudgets durch das Parlament, wodurch die Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive bestimmt werden kann (vgl. Mastronardi und Stadler 2003). Mit Hilfe der Budgetstruktur hat das Parlament im Vorhinein die Möglichkeit, für jede Staatsaufgabe die Ebene festzulegen, auf der das Parlament zum einen das Globalbudget und zum anderen die Wirkungs- und Leistungsziele festlegen darf. Mit dem Vorschlag einer Detaillierung des Globalbudgets steht dem Parlament ein Sanktionsmittel zur Verfügung, welches im Nachhinein eingesetzt werden kann, wenn die Regierung einen parlamentarischen Auftrag nicht befolgt. Das Parlament hat in diesen Fällen die Möglichkeit, die in der Budgetstruktur vorgenommene Delegation von Kompetenzen für den spezifischen Fall zurückzunehmen und stattdessen eine Saldovorgabe zu beschließen oder einen Leistungsauftrag zu erteilen.

7.4.2.6 Beurteilung des Performance Budgeting

Die internationale Forschungsliteratur verdeutlicht zum einen die starke Verbreitung der Performance Budgeting Reformen als globales Phänomen. Gleichzeitig weist sie aber auch auf die vielen Implementationsschwierigkeiten insbesondere zur Integration und Nutzung von Performanzinformationen hin.

So hat sich in den USA beispielsweise gezeigt, dass PART kaum zu wesentlichen Änderungen am Programmmanagement des Bundeshaushalts geführt hat (Gilmour 2007). PART-Werte zeigten zwar einen Zusammenhang mit Budgetentscheiden der Regierung, jedoch nicht mit jenen des Parlaments oder mit Managemententscheidungen innerhalb der Dienststellen. Das heißt, die letztlich entscheidende *Nutzung von Performanzinformationen* auf der politischen und betrieblichen Ebene konnte nicht bestätigt werden. Diese kritischen Ergebnisse und auch jene zur FMI-Initiative in Großbritannien in den 1980er-Jahren sieht den Erfahrungen des NPM in der Schweiz ähnlich, als zu viele Produkte, zu viele und unpassende Indikatoren definiert wurden, die oft kaum gemessen oder genutzt wurden, weil entweder zu aufwändig oder nicht entscheidungsrelevant (Ritz 2005; Sager et al. 2010). Die Studien zu PART haben aber auch gezeigt, dass Performance Management nicht unabhängig von Politik stattfindet. Insbesondere im amerikanischen Zwei-Parteiensystem wurde PART entlang der Parteigrenzen unterschiedlich beurteilt und auch die PART-Beurteilungen respektive daraus folgende Budgetentscheide differierten je nachdem, ob es sich um

eine liberale oder konservative Dienststelle handelte (Moynihan 2013). Dem Programm zugutehalten kann man jedoch, dass es dennoch zu einer stärkeren evidenzbasierten Steuerung öffentlicher Politik führen kann. Heinrich (2011) analysierte 95 Programme innerhalb von PART aus den Gesundheitsbereich und kommt zum Schluss, dass jene Programme durch PART signifikant tiefer beurteilt wurden, welche ihre Evidenz nicht anhand quantitativer, längsschnitorientierter oder unabhängiger Evaluationen begründeten.

Insbesondere die mangelnde Nutzung der Performanzinformationen auf parlamentarischer Ebenen wurde auch in anderen Studien festgestellt (Grossi et al. 2016). Die Frage stellt sich deshalb, warum die Informationen nur beschränkt genutzt werden und falls sie genutzt werden wofür. Dabei gilt es die Perspektiven von Politik und Verwaltung zu unterscheiden.

Die Perspektive der *Politik* wird in einer Experimentalstudie von Demaj (2017) sehr schön verdeutlicht. Er untersuchte die Nutzung von Performanzinformationen bei Parlamentsmitgliedern in der Schweiz und wollte in Erfahrung bringen, unter welchen Bedingungen respektive wann und wie Leistungsinformationen die Budgetberatungen und -entscheidungen der Legislative beeinflussen können. In seinen Annahmen geht er davon aus, dass Einfluss der Leistungsinformationen auf Budgetentscheidung von drei wichtigen Faktoren abhängt: erstens, dem Übereinstimmungsgrad zwischen Voranschlag und Leistungsinformationen, zweitens, der Komplexität des ideologischen und politischen Entscheidungsdilemmas, in dem sich Parlamentsmitglieder befinden und drittens die Parteizugehörigkeit der Entscheidungsträger. Am Experiment nahmen 57 Parlamentarier auf Kantonsebene teil, die insgesamt neun politischen Parteien vertraten. Die Studienergebnisse zeigen, dass Performanzinformationen den Parlamentariern gut fundierte Stellungnahmen ermöglichen, weshalb sie zu extremeren Budgetentscheidungen für das kommende Jahr tendieren und deutlichere Änderungen an der aktuellen Ressourcenallokation empfehlen. Dieser Effekt kann durch einen hohen Übereinstimmungsgrad zwischen dem Budgetvoranschlag und vorhandenen Leistungsinformationen verstärkt werden. Und umgekehrt: wenn keine Leistungsinformationen zur Verfügung stehen, wird die aktuelle Ressourcenzuteilung eher unverändert bleiben und ihren Status quo beibehalten. Interessant ist das Ergebnis, dass Leistungsinformationen einen stärkeren Einfluss auf die Budgetentscheidung haben, wenn es sich um politisch unproblematische, einfache Angelegenheiten handelt. Denn in einer solchen Situation fällt die politische Entscheidung seitens Abgeordneten leicht und kohärente Leistungsinformationen werden zur Unterstützung dieser Entscheidung genutzt. Hingegen im Falle eines komplexen politischen Dilemmas, wenn zwei oder mehr einander widersprechende ideologische Werte oder Interessen betroffen sind, ist es für Parlamentarier schwierig, sich auf einer Lösung zu einigen. Unter diesen Bedingungen spielen Leistungsinformationen bei der Beratung des Voranschlags eine untergeordnete Rolle. Außerdem wurde festgestellt, dass Budgetvorschläge gemäß ihrer politischen Ausrichtung auch die Unterstützung oder Ablehnung entsprechender parteipolitischer Abgeordneter erhalten, was nicht weiter erstaunt. Jedoch können Leistungsinformationen sowohl Befürworter als auch Gegner ein- und desselben

Budgetvoranschlags in ihren Argumentationen gleichzeitig bestärken. Diejenigen, die sich auf der "falschen" Seite befinden, werden angespornt nach weiteren Beweisen zu suchen und nutzen vorhandene Leistungsinformationen für ihre eigene Position. Demaj kommt zum Schluss, dass der Einbezug der Leistungsinformationen in den Budgetierungsprozess ein zweischneidiges Schwert zu sein scheint: ursprünglich als Unterstützung rationaler Entscheidungsfindung gedacht, können Leistungsinformationen auch zur Quelle unvernünftiger Argumente werden.

Die Perspektive der *Verwaltung* wurde im Rahmen der von den Autoren durchgeführten Evaluation von neuen Führungsmaßnahmen in der schweizerischen Bundesverwaltung untersucht. Dabei wurden die Mitarbeitenden von vier Verwaltungsstellen zu den Auswirkungen von Leistungskontakt und Globalbudget befragt (Ritz 2003). Tab. 7.8 zeigt die Umfrageergebnisse zu den Auswirkungen der neuen Führungsinstrumente aus der Sicht der Führungskräfte dreier Amtsstellen, die bereits seit mehr als einem Jahr die neuen Instrumente einsetzen. Es gilt voraus zu schicken, dass alle drei Amtsstellen als sogenannte „freiwillige Pioniere“ der neuen Führungsformen bezeichnet werden können.

Der Einfluss von Produktgruppenbudgets (Globalbudgets) auf die Arbeit wird von fast 60 Prozent der Führungskräfte als eher bzw. sehr groß bezeichnet. Die Einwirkungen auf

Tab. 7.8 Einfluss von Globalbudget und Leistungskontakt auf Kaderpersonen

Angaben in Prozent		Sehr groß	Eher groß	Eher klein	Sehr klein
<i>Einfluss</i>	Einfluss von Produktgruppenbudget auf Arbeit (n = 39)	31	28	28	13
	Einfluss von Leistungskontakt auf Arbeit (n = 46)	28	50	22	0
		Trifft voll zu	Trifft eher zu	Trifft weniger zu	Trifft gar nicht zu
<i>Art des Einflusses</i>	Bessere Ausrichtung auf Ziele und Produkte (n = 42)	18	45	29	8
	Mehr Handlungsspielraum (n = 42)	23	43	27	7
	Erhöhter Leistungsdruck (n = 41)	60	31	9	0
		Sehr zufrieden	Eher zufrieden	Eher unzufrieden	Sehr unzufrieden
<i>Zufriedenheit</i>	Zufriedenheit mit Veränderungen durch Produktgruppenbudget (n = 45)	18	69	11	2
	Zufriedenheit mit Veränderungen durch Leistungskontakt (n = 44)	18	61	21	0

die Arbeit der Führungskräfte durch den Leistungskontrakt bezeichnen fast 80 Prozent als eher oder sehr groß. Bei der Frage nach der Art dieser Einflüsse ergibt sich ein schwierig interpretierbares Bild. Die größte Einwirkung findet sich bei der Zunahme des Leistungsdrucks durch die neuen Instrumente. Gut 90 Prozent bemerken eine erhöhte Arbeitsbelastung. Die primär verfolgten Ziele des erweiterten Handlungsspielraumes und einer verstärkten Ziel- und Produktorientierung aufgrund der neuen Führungsinstrumente werden von einer Mehrheit von rund 65 Prozent bejaht. Hier zeigt sich, dass in derjenigen Amtsstelle, welche insgesamt stärker von der Zentralverwaltung losgelöst wurde und das Reformprogramm früher durchführte, außer einer Person alle oberen Kaderangestellten positive Veränderungen zu mehr Handlungsspielraum und besserer Zielorientierung feststellen. Dies im Gegensatz zu den zwei weniger ausgelagerten Amtsstellen, aus welchen die Anteile an den negativen Prozentwerten stammen (Ritz 2003; Thom et al. 1999). Die Frage nach der Zufriedenheit mit den neuen Führungsmitteln wird wiederum vorwiegend bis sehr positiv beantwortet. Rund 80 Prozent sind mit den durch das Globalbudget und den Leistungskontrakt ausgelösten Veränderungen eher oder sehr zufrieden. Daraus lässt sich folgern, dass die Einführung dieser Instrumente bei den hier befragten Verwaltungskadern positiv aufgenommen wird, und zwar trotz des erhöhten Leistungsdrucks. Ebenso scheint sich die Erreichung der angestrebten Ziele bezüglich mehr Handlungsspielraum und besserer Zielorientierung abzuzeichnen.

Die Nutzung leidet aber auch darunter, wenn der erforderliche *Aufwand* zu hoch ist, um Performanzinformationen auf der Wirkungs- und Nutzenebene zu erhalten. Werden dazu auf der Leistungsebene wenig aussagekräftige und steuerungsrelevante Indikatoren ausgewählt oder nicht zu zueinander passende Performanzziele und -indikatoren definiert, dann ist deren Verwendung von Beginn weg gefährdet (Bleyen et al. 2017; Ritz und Sager 2010).

Wozu dienen die Informationen aber bei der Budgetierung, wenn sie doch als wirkungsvoll betrachtet werden? Sie dienen weniger der konkreten Budgetierung i. S. der Realisierung von Kosteneinsparungen, Veränderung der Mittelzuteilung oder dem Abbau von Leistungen und Programmen (Melkers und Willoughby 2005). Die Befragten aus 277 US Stadt- und Bezirksverwaltungen weisen auf die Bedeutungssteigerung von Leistungen und Wirkungen und die bessere *Kenntnis der Wirkungszusammenhänge* im Allgemeinen hin. Auch wird die Bedeutung des Performance Budgeting im Hinblick auf verbesserte *Kommunikationsbeziehung* zur zentralen Finanzverwaltung oder zu den zuständigen Legislativkommissionen als wichtiger im Vergleich zu direkten Budgeteffekten beurteilt. Je ausgeprägter aber die *Kultur* eines Gemeinwesens in Bezug auf Leistungs- und Wirkungsorientierung, d. h. die Informationen werden auf allen Stufen des Budgetprozesses in möglichst vielen Verwaltungseinheiten berücksichtigt und fließen in möglichst viele Dokumente und Argumentationspapiere ein, desto stärker der Zusammenhang zwischen Performance Budgeting und *Budgeteffekten* i. S. von Einsparungen und veränderter Mittelzuteilung

Abschließend lässt sich festhalten, dass die zunehmende Verknüpfung der Jahresperspektive mit der Mittelfristplanung als großer Fortschritt im Rahmen des Performance

Budgeting bezeichnet werden kann. Ebenfalls ist die Zielorientierung durch ein Kontraktmanagement und Integration von Zielen und Indikatoren in die Budgetvorlage ein Fortschritt im Hinblick auf die Verknüpfung von Finanzen und Leistungen, was zur Stärkung der Wirksamkeit des Verwaltungshandelns beiträgt. Ob diese integrale Perspektive auch von der Politik in ihren Debatten genutzt wird und zu besseren Budgetentscheidungen führt, kann hinterfragt werden. Doch die unterschiedlichen Rationalitäten von Verwaltung und Politik (vgl. Abschn. 5.1) lassen die eher ernüchternden Ergebnisse diesbezüglich als nachvollziehbar erscheinen. Umso mehr muss die Integration von Leistungs- und Wirkungsinformationen bzw. deren Herleitung für die Budgetierung auch als zwingender Arbeitsschritt oder Reflektionsprozess angesehen werden, der in der Verwaltung gemacht werden muss, u, a, auch weil er auf politischer Ebenen nicht erfolgt. Die oben erwähnte Studie von Melkers und Willoughby (2005) kommt zum interessanten Befund, dass die Nutzung von Leistungs- und Wirkungsinformationen während der Budgetvorbereitung am ausgeprägtesten ist und die Bedeutung über die Phasen des Budgetentscheids, der Überprüfung und Umsetzung der Budgetierung kontinuierlich geringer wird. Die Verwaltung ist zu einem Großteil federführend bei der Budgeterstellung und somit auch mitverantwortlich, dass Ressourcen ziel- und ergebnisorientiert eingesetzt werden. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, einerseits die Budgetreformen nicht allzu technisch detailbesessen, sondern vielmehr pragmatisch handhabbar zu entwickeln, so dass sie für die Budgetvorbereitung genutzt werden können.

Andererseits sollte das Performance Budgeting im weiteren Zusammenhang des gesamten Steuerungskreislaufes von kurz- und langfristiger Finanzplanung, finanz- sowie leistungsorientierter Steuerung und in Kombination mit anderen Instrumenten wie Aufgabenüberprüfungen, Spending Reviews, Benchmarking und strategischem Controlling verstanden werden (Reichard 2017). Die ursprünglich angedachte Dezentralisierung und Schaffung von Handlungsfreiraum durch Globalbudgets kann positiv beurteilt werden, wenn die Saldosteuerung und der dadurch entstandene Freiraum inkl. Mittelverschiebungs- und Mittelübertragungsmöglichkeiten nicht durch andere Informationen wie z. B. Personalzahlen oder Finanzdaten nach der Artengliederung im Budgetprozess oder zu starke top-down Steuerung allzu stark reduziert wird. Handlungsspielraum ist keine fixe und messbare Größe, sondern muss sich letztlich im Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren bzw. Prinzipal und Agent bewähren.

7.4.3 Partizipative Budgetierung

Die Budgetformulierung ist ein primär verwaltungsinterner Prozess, der kaum in Reinform top-down oder bottom-up erfolgt. Vielmehr handelt es sich um einen wechselseitigen Prozess, der ein Ergebnis hervorbringt, das zwischen Dienststellen und Ministerium verhandelt wird. Trotz letztendlicher Entscheidungsmacht der Exekutivspitze wird so die Partizipation der verschiedenen internen Akteure aufgrund ihrer fachlichen wie organisatorischen Verantwortlichkeiten sichergestellt. Der Einbezug der Bevölkerung wird im

demokratischen Budgetverfahren an die Legislative delegiert, die den Budgetbeschluss fällt. Aufgrund der zeitlich engen Rahmenbedingungen und inhaltlichen Komplexität bleibt die demokratische Mitbestimmung des Parlaments jedoch sehr beschränkt. So hat sich beispielsweise in der Schweiz gezeigt, dass neu geschaffene Interventionsinstrumente für die Legislative wie z. B. die Leistungsmotion zur Abänderung des mit dem Budget verknüpften Leistungsauftrags im Budgetprozess kaum zur Anwendung gelangen (Mettler 2009).

Während die Beteiligung des Managements am Budgetprozess bereits seit den 1950er-Jahren in der Organisations- und Accountingforschung analysiert wird (Shields und Shields 1998), ist die Forderung nach einer Beteiligung der Bevölkerung in so genannt *partizipativen Budgetierungsverfahren* im öffentlichen Sektor und in Europa noch vergleichsweise jung. Der Vorwurf lautet, dass die eigentlichen Bürgerpräferenzen aufgrund entweder inkrementeller und wenig responsiver Budgetierungsverfahren oder auch starken Eigeninteressen der den Budgetprozess steuernden Exekutive zu kurz kommen. Der Ansatz fußt auf Gedanken partizipativer und deliberativer Demokratie und entstand in den 1980er-Jahren in der brasilianischen Stadt Porto Alegre (Sintomer et al. 2008b). Partizipative Budgetierung erlaubte aufgrund eines Regierungswechsels und im dortigen Kontext einer stark top-down gesteuerten öffentlichen Haushaltspolitik Bedürfnisse nach Demokratisierung und sozialer Gerechtigkeit zu artikulieren und war von drei Grundprinzipien geprägt. Erstens konnte sich die neue Budgetierungsform dank den *Bürgerversammlungen* in den einzelnen Staddistrikten stark verbreiten und vor allem auch die Arbeiterklasse zur Partizipation am politischen Prozess in ihren Wohngebieten gewinnen. Zweitens, gelang es mittels einer *Allokationsformel* Forderungen nach soziale Gerechtigkeit in den Budgetierungsprozess zu integrieren. Diese führte Distrikten mit schlechterer Infrastruktur und tieferer Lebensqualität mehr Mittel zu. Drittens wurde eine *Überwachung der Budgetumsetzung* durch Bürgerräte und andere Gremien geschaffen, deren Pflicht es war zu schauen, dass die Mittel auch wirklich zweckgerichtet eingesetzt wurden. Nach 15 Jahren Regierungszeit war die neue Budgetierungsform so stark institutionalisiert, dass der Regierungswechsel nur zu einer Reduktion der Aktivitäten, jedoch keinem Abbruch der partizipativen Budgetierung führte. Porto Alegre gilt es das Beispiel partizipativer Budgetierung und von dort aus hat gemäß Schätzungen von Cabannes (2006) eine Verbreitung in mehr als 1200 der rund 16.000 lateinamerikanische Kommunen stattgefunden. Die Reformwelle erreichte auch Europa und mehr 100 Städte sollen das Konzept anwenden (Sintomer et al. 2008b). Dennoch hat sich gezeigt, dass es nicht einen Ansatz partizipativer Budgetierung gibt. Die Modelle weichen je nach sozio-ökonomischem und politischem Kontext stark voneinander ab und insbesondere in Europe war das Bedürfnis nach Demokratisierung und sozialer Gerechtigkeit weniger starker Treiber als die allgemeine Reformierung des öffentlichen Haushalts und damit eingehender Reformforderungen.

Partizipative Budgetierung will die Aufnahme von Präferenzen nicht gewählter Bürger bzw. Bürgerrepräsentanten im Budgetierungsprozess und der daraus folgenden Ressourcenallokation stärken. Fünf Elemente kennzeichnen das Modell (Sintomer et al. 2008a):

1. *Diskussion*: Finanzen und Budget müssen diskutiert werden, da es um die Verteilung begrenzter öffentlicher Ressourcen an die Öffentlichkeit geht.
2. *Deliberation*: Der Budgetierungsprozess bzw. die erwähnte Diskussion muss öffentlich anhand spezifischer dafür eingesetzter Gremien stattfinden und nicht nur die Öffnung administrativer Gefäße für „normale“ Bürger enthalten.
3. *Machtbezug*: Es genügt nicht nur Akteure einzubeziehen, die über keine formelle Macht verfügen wie z. B. Quartiervereine, sondern Organe auf Stadt- oder Distrikt-ebene, die über ein gewähltes Gremium verfügen, sind einzubeziehen.
4. *Wiederholung*: Das Budgetierungsverfahren muss regelmäßig angewendet werden.
5. *Accountability*: Eine Form der Rechenschaftspflicht über die Mittelverwendung und deren Output ist notwendig.

Die fünf Elemente machen deutlich, dass es sich bei der partizipativen Budgetierung letztlich nicht um einen Ersatz für demokratisch legitimierte Entscheidungsverfahren handelt, sondern um eine Ergänzung oder Erweiterung des traditionellen Budgeterstellungsverfahrens (Mullins 2007).

7.4.4 Gender Budgeting

Auf der 3. UN-Weltfrauenkonferenz im Jahr 1985 wurde der Begriff *Gendermainstreaming* erstmals diskutiert und während der 4. UN-Weltfrauenkonferenz im Jahr 1995 weiterentwickelt. Darauf basierend entwickelte die UNO eine umfassende und langfristige Gendermainstreaming Strategie, die zum Ziel hat, eine tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter durch Einbezug der Geschlechterperspektive in öffentlichen Politiken und Programmen sicherzustellen. Seit dem Vertrag von Amsterdam (1999) wurde Gendermainstreaming zu einem verbindlichen Ziel der Europäischen Union: „Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten [den gemeinschaftlich geregelten Bereichen, wie Handelspolitik, Forschung und technologische Entwicklung, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt] wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern“ (Art. 3, Abs. 2).

Gemäß der Gendermainstreaming Strategie sollen alle politischen Programme und Maßnahmen in Bezug auf ihre Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter untersucht und angepasst werden. Trotz dieser Bestrebungen variieren geschlechterspezifische Unterschiede in der Erwerbstätigenquote in OECD Ländern zwischen 10–30 % (Ramos 2018). Frauen in Führungspositionen im öffentlichen und privaten Sektor sind nach wie vor untervertreten (Abschn. 9.4.2). Beispielsweise waren im Jahr 2016 lediglich 4.8 Prozent der Geschäftsleitungsvorsitzenden Frauen. Unterschiede zwischen den Geschlechtern bestehen insbesondere in der Entschädigungspraxis, im Bildungsbereich, im Gesundheitswesen und im Unternehmertum. Diese können teilweise auf etablierte kulturelle und soziale Rollenbilder von Frauen und Männern zurückgeführt werden. Jedoch sind geschlechtsspezifische Disparitäten auch als Ergebnis der staatlichen Ressourcenallokation

zu sehen: Die Verteilung von öffentlichen Mitteln geschah bisher ohne Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf Geschlechtergruppen (Downes et al. 2017). Die feministische Politikwissenschaft und Institutionenforschung geht davon aus, dass politische Institutionen durch Geschlechternormen charakterisiert sind und Budgets spiegeln entsprechenden Geschlechterungleichheiten in den Institutionen. Folglich ist es wichtig, die institutionellen Prozesse zur Verteilung von Ressourcen bezüglich ihrer geschlechterpolitischen Aspekte zu untersuchen und anzupassen (O'Hagan 2018).

Gender (responsive) Budgeting ist ein Verfahren zur systematischen Analyse und Gestaltung der öffentlichen Finanzpolitik unter Einbezug der Geschlechterperspektive in den Budgetierungsprozessen mit dem Ziel, die Gleichstellung der Geschlechter zu unterstützen. Somit bildet Gender Budgeting einen zentralen Bestandteil der Gendermainstreaming Strategie (Council of Europe 2009). Der Begriff lautet Gender *responsive* Budgeting weil eine Umstrukturierung des Budgets alleine das Problem der Genderungleichheit nicht löst. Die Haushaltsentscheidung sollte *geschlechtsbewusst* erfolgen. Dies bedeutet, dass Entscheidungsträger und beteiligte Akteure des Budgetierungsprozesses auf die Gendergleichstellungsproblematik sensibilisiert werden sollen, um ihre Responsivität gegenüber Gendergruppen zu fördern (vgl. Abb. 7.2).

Heutzutage werden sieben Gender Budgeting Instrumente in OECD Ländern angewendet, die sich in zwei Gruppen einteilen lassen: *ex ante* und *ex post* Gender Budgeting Maßnahmen (Downes et al. 2017). Während sich *ex ante* Maßnahmen der Untersuchung von aktuellen Bedürfnissen der Gendergruppen, der Analyse von Auswirkungen des laufenden Budgets und der Erarbeitung betreffend der Anforderungen an das kommende Budget widmen, gehören zu den *ex post* Instrumenten Wirkungsanalysen der implementierten Gleichstellungsmaßnahmen. Häufig werden solche Analysen durch unabhängige Instanzen durchgeführt.

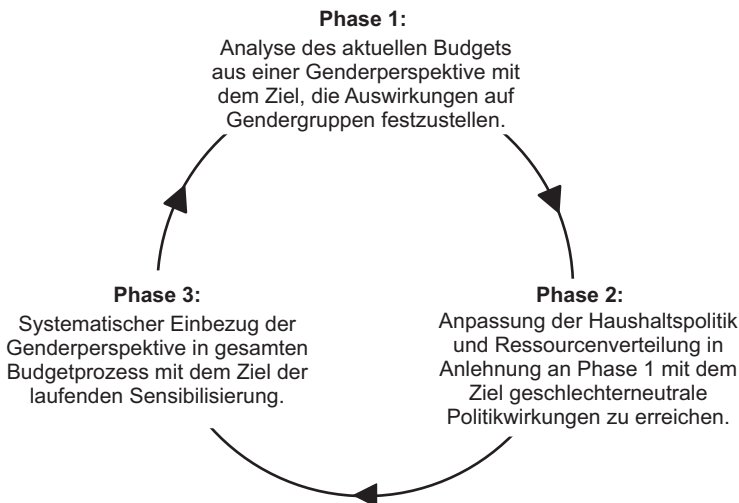


Abb. 7.2 Drei Phasen des Gender Budgeting (i. A. Council of Europe 2009)

Ja nach Entwicklungsstand des Gender Budgeting Systems in einem Land lassen sich folgende drei Typen des Gender Budgeting unterscheiden (Downes et al. 2017):

1. *Gender-informed resource allocation*: einzelne Budgetentscheide beziehen sich auf die Auswirkungen, welche dadurch auf die Geschlechtergleichstellung resultieren.
2. *Gender-assessed budgets*: geschlechtsspezifische Auswirkungen des gesamten Haushalts werden analysiert;
3. *Needs based gender budgeting*: Budgetentscheide basieren auf einer vorgängigen Analyse der geschlechtsspezifischen Bedürfnisse und ermöglichen so eine schwerpunktorientierte Ressourcenallokation in Politikfeldern, wo die Unterschiede am größten sind.

Im Jahr 2016 praktizierten 15 der 34 OECD Staaten (z. B. Österreich, Belgien, Finnland, Island, Israel, Japan, Südkorea, Mexico, Niederlanden, Norwegen, Spanien und Schweden) Gender Budgeting. Als beispielhaft wird oft das Gender Budgeting in Österreich bezeichnet. Das Land verpflichtete sich sowohl auf politischer als auch auf rechtlicher Ebene: eine geschlechtergerechte Gestaltung des Budgets ist nach Art. 13 und Art. 51 des Österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes eine Pflichtvoraussetzung der wirkungsorientierten Haushaltsführung (Quinn 2016). Jedes Bundesministerium wird beauftragt Gleichstellungsziele zu erarbeiten und notwendige Maßnahmen sowie Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung festzulegen. Trotz der Tatsache, dass die Mehrheit der Länder kein Gender Budgeting eingeführt hat, wird die Genderperspektive vielfach in der einen oder anderen Form in den Budgetierungsprozess miteinbezogen. Beispielsweise wird seit 2008 in Australien jährlich eine separate Stellungnahme „A Women’s Budget Statement“ zum Zeitpunkt des Budgetierungsprozesses publiziert. Sie bietet eine Grundlage für aufschlussreiche Diskussionen betreffend Chancengleichheit (Downes et al. 2017).

Die Effektivität des Gender Budgeting unterscheidet sich situativ stark je nach Land und Institution (O’Hagan und Klatzer 2018). Ebenso ist festzuhalten, dass Budgetentscheidungen letztlich aus einer Bewertung unterschiedlichster Kriterien und Perspektiven der beteiligten Akteure entstehen (vgl. Abschn. 7.3.4). Von daher stellt sich die Frage, inwiefern fixe Verteilungsperspektiven wirkungsvoll vorgegeben werden können. Die oben dargestellte Form der nach Geschlechterbedürfnissen orientierten Budgetierung trägt dem insofern Rechnung, als dort Geschlechterdisparitäten aufgrund der Ressourcenzuteilung beseitigt werden sollen, wo sie am größten sind. Kritiker verweisen auf die starken Formalisierungswirkungen von Gendermainstreaming Strategien und der beschränkten Möglichkeiten von Budgetanalysen der Verwaltung die dem politischen Budgetentscheid zugrunde liegenden Faktoren steuern zu können (Meier und Celis 2011). Zusammenfassend lässt sich aber feststellen, dass Gender Budgeting signifikante Veränderungen öffentlicher Politiken zur Folge haben kann. Maßnahmen zur Sicherstellung der Geschlechtergleichstellung wurden vor dem Hintergrund von OECD-Umfragen v. a. in folgenden Bereichen realisiert (Downes et al. 2017):

- Bildungszugang
- Arbeitsmarktzutritt
- Einkommensstruktur
- Kinderbetreuung und Familienförderung
- Zugang zum und Wirkungen des Gesundheitswesens
- Öffentliche Sicherheit

7.4.5 Beyond Budgeting

Unter dem Schlagwort „Beyond Budgeting“ hat wurde vor allem in der Privatwirtschaft ein Ansatz diskutiert, der die traditionelle Budgetierung mit Planungsgrößen infrage stellt. Vor dem Hintergrund, dass traditionelle Budgetierung sehr stark dem individualistisch und extrinsisch orientierten Anreizdenken folgt und Mitarbeitende deshalb entweder übermotiviert und für andere schädlich die gesetzten Ziele verfolgen oder aber die gesetzten Ziele oder eigenen Ergebnisse zu manipulieren versuchen, um die Ziele zu erreichen, setzt die traditionelle Budgetierung und damit einhergehende Anreizwirkungen die falschen Kräfte frei (Heupel und Schmitz 2015; Hope und Fraser 2003). Inspiriert bei vielen Fallbeispielen und vor allem jenem der Schwedischen Handelsbank (Svensky Handelsbanken), deren Führungskraft Jan Wallander die Ansicht vertrat, dass Motivation nichts mit Anreizen, sondern nur etwas mit dem Einbezug von Menschen zu tun hat, steht der Ansatz für das Weglassen von Budgetzielen, weil diese dazu führen, dass sich Individuen nicht mehr dem zugrunde liegenden Plan und dem Team verpflichtet fühlen (vgl. auch Abschn. 9.5.3).

Beyond Budgeting setzt stark auf dem Benchmarking-Gedanken an, wonach die laufende Überprüfung der gesetzten Ziele und der *Vergleich* erreichten Ergebnisse an den Besten der eigenen Branche zu Veränderungen der Prozesse und Anpassungen der Zielsetzungen führen kann. Nicht die Budgeteinhaltung ist das Ziel, sondern die bestmögliche Performanz aufgrund der gegebenen Situation im Wettbewerb. 12 Prinzipien kennzeichnen das Verfahren, welcher im Allgemeinen die Verankerung einer unternehmerisch orientierten Unternehmenskultur vertreten (Beyond Budgeting Roundtable 2018). Im Kern bekämpfen die Prinzipien ...

- kurzfristige Finanzziele durch den Einsatz zugunsten höherer Ziele,
- Detailregelungen durch gemeinsame Werte,
- hierarchische Kontrolle und Bürokratie durch Teamzugehörigkeit und Identitätsstiftung,
- Kalenderjahr gesteuerte Prozesse durch Ausrichtung an der Geschäftsdynamik,
- fixe und kaskadenartig heruntergebrochene Ziele durch anpassungsfähige und relative Zielwerte,
- rigide und politische Planungsübungen durch schlanke und transparente Planungsprozesse,

- jährlich detaillierte Ressourcenallokation durch Bereitstellung von Ressourcen wo wirklich nötig,
- anreizorientierte Leistungsmessung durch entwicklungsorientierte Beurteilungsverfahren und schließlich
- Anreize auf der Basis fixierter Leistungskontrakte sondern für Erfolg im Vergleich zur Konkurrenz.

Belohnungen werden nach Ablauf einer Periode anhand des Vergleichs zum potenziell Möglichen und zur Konkurrenz festgelegt. Das kann dazu führen, dass eine Belohnung auch in einer Periode mit schwachem Ergebnis oder keine Belohnung bei absolut gutem aber relativ schwachem Ergebnis resultieren kann (Hope und Fraser 2003).

Die obigen Ausführungen zeigen, weshalb Beyond Budgeting im öffentlichen Sektor nicht Fuß gefasst hat. Öffentliche Verwaltungen sind zumeist keine entwicklungsorientierten, dynamischen, im Wettbewerb stehende Unternehmungen, für die kurzfristige Finanzziele, detailliert zugeteilte Verantwortlichkeiten, hierarchische Kontrolle durch Exekutive und Legislative, das mit dem Jährlichkeitsprinzip einhergehende Primat der Politik, nachvollziehbare und dokumentierbare Planungs- sowie Entscheidungsprozesse oder die frühzeitig im Voraus bekannte und dadurch auch im politischen Verfahren diskutierte sowie korrigierte Ressourcenallokation und Steuererhebung nur eine untergeordnete Rolle spielen. Das jährliche Budgetrecht stellt beispielsweise das höchste Recht der Legislative im Entstehungsprozess parlamentarischer Demokratien dar. Dadurch sichert sich die Legislative formaljuristisch die Bewilligung und Kontrolle der jährlichen Einnahmen und Ausgaben (Budäus und Hilgers 2009). Zugegebenermaßen überwiegen die negativen Auswirkungen dieser Strukturprinzipien vielerorts und eine Aufweichung tut Not. Dennoch legitimiert sich staatliches Handeln zu einem Großteil aufgrund seiner transparenten, nachvollziehbaren und demokratischen Handlungsprinzipien, die auch die Budgetierung umfassen. Staatliche Organisationen dienen letztlich der Stabilisierung und Wohlfahrtsmehrung einer Gesellschaft. Hierfür ist ein ebenso *robuster Budgetierungsprozess* notwendig.

7.5 Controlling und Berichtswesen

7.5.1 Regelkreisdanken

Der Controlling-Begriff dominiert die Sprache der Verwaltungspraxis der letzten Jahre immer mehr. Im Zuge eingeleiteter Dezentralisierungsschritte bzw. aufgrund des notwendigen Steuerungswissens zur Führung des Gewährleistungsstaats werden Controlling-Instrumente in großem Ausmaß implementiert und sollen eine Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung bzw. öffentlichen Unternehmen zur verbesserten Planung und Steuerung bilden. Controlling kennzeichnet jedoch nicht primär die Einführung neuer Rechnungs-, Kennzahlen- und Datenerfassungssysteme, sondern eine in Zukunft für

alle Führungskräfte *notwendige Denkhaltung* zur Übernahme der Informationsverantwortung in ihrer Führungstätigkeit.

Unter Controlling wird im Folgenden ein laufender informationsverarbeitender Prozess zur Überwachung und Steuerung der Aktivitäten einer staatlichen Organisation im Hinblick auf deren Zielerreichung verstanden. Controlling ist somit *Führungsunterstützung* und wird klassisch in die Teilfunktionen der Informationsversorgung, der Steuerung und Planung sowie der Koordination unterteilt (Berens und Hoffjan 2004; Weber und Schäffer 2006).

Die *Informationsversorgung* ist die eigentliche Kernfunktion des Controllings und umfasst insbesondere die Aufbereitung entscheidungsrelevanter Informationen (unter anderem durch das Rechnungswesen). Die Steuerungs- und Planungsfunktion kennzeichnet die zielorientierte Lenkung und Überwachung durch geeignete Instrumente (z. B. Leistungskontrakte, Zielvereinbarungen und Pläne) und stellt Controlling als einen Teil der gesamten Führung dar. Die Koordination unterschiedlicher Teilsysteme der Verwaltungsführung (z. B. Strategie-, Personal-, Planungs- und Informationssystem) verfolgt das Ziel, effiziente und effektive Aufgabenerfüllung verhindernde Koordinationsdefizite zu vermindern, was die Verbindung des Controllings zu anderen Elementen der Führung, z. B. zu Anreizsystemen im Rahmen der Personalführung verdeutlicht. Die angesprochene Denkhaltung wird anhand des Regelkreis-Denkens in Abb. 7.3 veranschaulicht.

Im *Regelkreis-Denken* wird die Informationsfunktion des Controllings deutlich. Ziele werden aufgrund von Informationen festgelegt oder angepasst und laufende Maßnahmen werden ebenfalls aufgrund aktueller Informationen gesteuert. Diese Denkhaltung bei Akteuren mit einer Controllingverantwortung im öffentlichen Sektor zu verankern, ist mit Schwierigkeiten verbunden. Zum einen konkurrieren die betrieblichen Informationen zur Zielfestlegung mit vielfach entgegen gesetzten oder sehr unsicheren

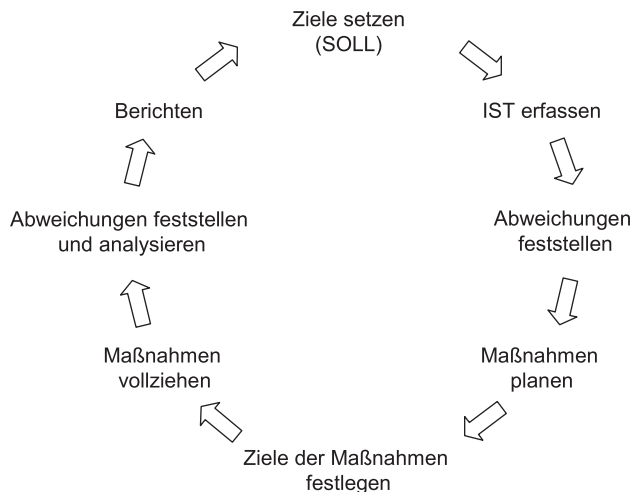


Abb. 7.3 Der Regelkreis des Controllings

Informationen aus dem politischen Umfeld, was die Bedeutung des Controllings zwar erhöht, dessen Verwendbarkeit aber auch erschwert. Zum anderen verlangt es von den Controllingbeauftragten ein stärkeres Bewusstsein für ihre Steuerungsverantwortung im Gegensatz zur früheren vergangenheitsorientierten Kontrollverantwortung. In der Schweiz befindet sich beispielsweise die Schulaufsicht im Umbruch. Die Mitglieder der Schulaufsicht verlieren aufgrund neu institutionalisierter Schulleiterinnen und Schulleiter an konkreten Führungs- und Kontrollaufgaben. Die ihnen nunmehr übertragene Controllingverantwortung ist vielfach nicht klar verständlich und erfordert ein grundsätzliches Überdenken der bisherigen Rollenteilung bzw. der konkreten Tätigkeiten im Rahmen des Controllings.

Im Zuge der Managementreformen der vergangenen Jahre hat die Einführung des Controllings in öffentlichen Verwaltungen auch *Probleme* mit sich gebracht. Einerseits führte die rasch geforderte Institutionalisierung von Controller-Stellen, -Stäben und -Diensten zu einer übermäßig stark kennzahlenlastigen Gestaltung neuer Führungsinstrumente. Zu viel Energie wird in die Implementierung neuer Instrumente des Rechnungs- und Informationswesens investiert, quantitative Indikatoren dominieren die Erfolgsanalysen und für die Entscheidungsfindung kaum relevante Daten werden aufwendig generiert. Andererseits werden die Linienstellen vermehrt der Kontrolle neuer Querschnittsabteilungen unterstellt, was den vielerorts im Rahmen der Reformen angestrebten erweiterten Handlungsspielraum wieder einengt. Zusätzlich kommt bei Großverwaltungen die neue Herausforderung hinzu, dass die unterschiedlichen Controllingdienste und -verantwortlichen ein gemeinsames Controllingverständnis sowie daraus abgeleitete für die ganze Verwaltung kohärente Maßnahmen entwickeln müssen. Grundsätzlich empfiehlt sich eine Zurückhaltung beim Aufbau neuer Stabsstellen und Managementinstrumente. Controlling soll in der Verwaltungspraxis nicht als einen Mehraufwand generierendes, technokratisches Managementinstrument, sondern als grundlegende Denkhaltung und umfassende Informationsverantwortung von allen Mitarbeitenden Eingang finden. Notwendig ist die vorgängige Analyse, ob der Aufbau neuer Funktionen und Stellen oder nur die Bildung neuer Kompetenzen erforderlich ist.

Bevor auf einzelne Instrumente des Controllings eingegangen wird, gilt es auf einen letzten Gefahrenpunkt aufmerksam zu machen. Die Einführung neuer Managementinstrumente im Rahmen des Controllings bedarf der situativen *Abstimmung mit dem vorhandenen Führungssystem* auf der politischen und betrieblichen Ebene. Die bereits bestehenden Führungsinstrumente und deren Prozesse können durch die koordinierende Wirkung des Controllings erneuert, verbessert und ergänzt werden. Das Controlling bedient sich aber der vorhandenen Führungsinstrumente und versucht, durch ihren optimalen Einsatz eine möglichst effektive und effiziente Führung der Organisation zu erreichen. Nur wo nötig ersetzen Controllingprozesse und -instrumente die bisherigen Abläufe und Systeme. Aus dieser Perspektive beschränkt sich Controlling nicht nur auf das Rechnungswesen. Abb. 7.4 verdeutlicht diese primär koordinierende Funktion des Controllings (Küpper 1987).

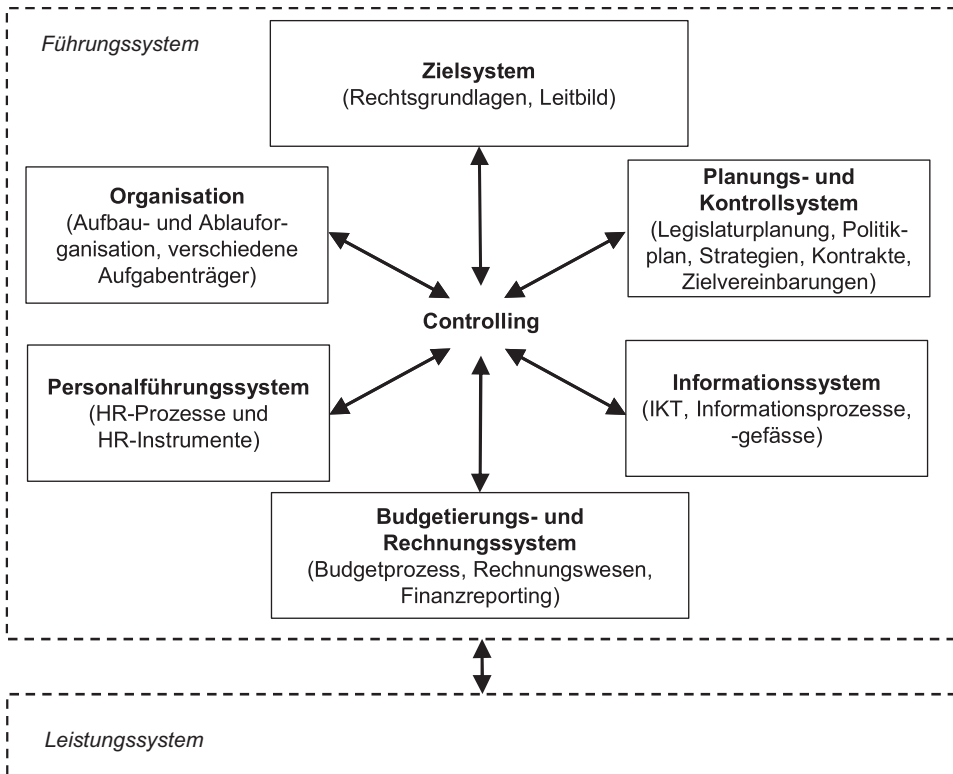


Abb. 7.4 Controlling als Bestandteil des Führungssystems

7.5.2 Berichtswesen und Managementinformationssysteme

Während in einem Unternehmen das Berichtswesen bzw. Reporting das Kernprodukt der Controller für das Management darstellt, umfasst das Berichtswesen in der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich alle Berichte der Exekutive an die Legislative (Eichhorn et al. 2003). In der Verwaltungspraxis hat sich angesichts der Verbreitung von Controlling- und Reporting-Prozessen das Verständnis durchgesetzt, dass auch die verwaltungsinternen Berichte zum Berichtswesen gezählt werden. Ohne das *Berichtswesen* verliert das *Controlling* seine Bedeutung, da die Informationsfunktion einen Hauptzweck des Controllings darstellt. Aussagekräftige Berichte schaffen für die zukunftsgerichtete Steuerung der Organisation Transparenz. Die Aussagekraft bestimmt sich nach Inhalt und Informationsverarbeitungsgrad eines Berichts. Als Grundregel gilt, dass zwingend alle wichtigen und neuen Informationen in einem Bericht enthalten sein müssen. Dabei stellt die Komplexitätsreduktion ohne gleichzeitige Gehaltsreduktion eine der großen Herausforderungen an das Berichtswesen dar. Durch die Komplexitätsreduktion werden den Berichtsempfängern der nächst höheren Ebene nur jene Informationen weiter geleitet, die nicht mehr in den Entscheidungsbereich der untergeordneten Stellen gehören bzw. für welche

die Entscheidungsfindung der oberen Stellen notwendig sind (Müller 2004). Das Berichtswesen dient folglich der Verdichtung von Informationen, welche folgende Varianten umfasst:

- Vertikale Verdichtung: Informationsverarbeitung, -aggregation und -interpretation entlang der Organisationshierarchie
- Horizontale Verdichtung: Informationsverarbeitung, -aggregation und -interpretation über Aufgaben- und Organisationsbereiche hinweg
- Zeitliche Verdichtung: Informationsverarbeitung, -aggregation und -interpretation über einen bestimmten Zeitraum

Je mehr Verdichtungsleistung erforderlich ist, desto stärker kommen auch qualitative Methoden im Sinne der Informationsbeurteilung und -interpretation zum Zug. Das verdeutlicht die Tatsache, dass kein noch so gutes Controlling und Berichtswesen den *Steuermann an der Spitze* bzw. eine gut zusammenarbeitende Crew ersetzen, die vor dem Hintergrund der eigenen Führungserfahrung aus Daten verschiedenster Instrumente die richtigen Schlüsse ziehen kann (Schedler und Rüeegg-Stürm 2013).

Die Berichte lassen sich grundsätzlich nach ihrer Art unterscheiden (Jung 2003):

- Standardberichte weisen aufgrund ihrer Regelmäßigkeit bezüglich Inhalt, Berichtstermin, Berichtsempfänger und Informationsherkunft einen geringen Verdichtungsgrad auf. Sie sind kostengünstig, erfordern jedoch mehr Interpretationsaufwand durch die Berichtsempfänger. Hierzu gehören etwa jährliche Verwaltungsberichte, Semesterberichte von Dienststellen, parlamentarische Kommissionsberichte etc.
- Abweichungsberichte werden nicht regelmäßig erstellt, sondern dienen der Früherkennung und Warnung bei zu hoher Abweichung von den Planwerten. Im Gegensatz zu den Standardberichten weisen sie einen hohen Grad an Situationsspezifität, Aktualität und Verdichtung auf. Neben Controllinginformationen können insbesondere auch Evaluationsresultate Bestandteil von Abweichungsberichten sein.
- Sonderberichte sind wie Abweichungsberichte nicht standardisiert und an keine regelmäßigen Erscheinungszeitpunkte gebunden. Sie sind in hohem Maße empfängerorientiert und dienen vielfach der Klärung spezifischer Fragestellungen, Unklarheiten oder zur Untermauerung von Tatbeständen anhand vertiefter Informationen. Typische Sonderberichte sind jene von Finanzkontrollen oder von parlamentarischen Kommissionen zur Untersuchung von Unregelmäßigkeiten im Verwaltungshandeln.

Die Wünsche und Bedürfnisse von Regierung und Parlament hinsichtlich der *Berichterstattung* bei Leistungsaufträgen wurden in der Schweiz untersucht (Brun 2003). Aus den Äußerungen der Befragten können folgende ausgewählte Empfehlungen für die *inhaltliche Gestaltung* abgeleitet werden. Zunächst soll eine adressatengerechte Berichterstattung alle Komponenten eines Leistungsauftrags abdecken. Die Berichterstattung muss auf die Leistungsziele Bezug nehmen und Kennzahlen sowie erklärenden Text beinhalten. Weiterhin ist

wichtig, dass eine adressatengerechte Berichterstattung einen Bezug sowohl zur Legislaturplanung der Regierung als auch zur mittelfristigen Planung herstellt und den jeweiligen Beitrag des Leistungsauftrags zur Zielerreichung verdeutlicht. Schließlich sollten Parlament und Regierung in den Berichten über außergewöhnliche Ereignisse informiert werden.

Hinsichtlich *der formellen Gestaltung der Berichte* können unter anderem folgende Schlussfolgerungen gezogen werden. Die Berichterstattung muss vergleichbar sein, jedoch nicht überstandardisiert werden. Es ist wichtig, wesentliche Kennzahlen pro Amt darzustellen sowie Veränderungen und Abweichungen zu kommentieren. Die Berichte müssen Hinweise auf Zusatzinformationen, eine kurze Interpretation sowie Handlungsempfehlungen enthalten. Weiterhin empfiehlt sich für die adressatengerechte Berichterstattung die Erstellung eines politischen Rating-Systems, welches die wichtigsten Kennzahlen für Parlament und Regierung in gewichteter Form enthält.

Schließlich lassen sich aus der Untersuchung ausgewählte, *zeitliche Gestaltungsempfehlungen* ableiten (Brun 2003). Die Häufigkeit der Berichterstattung sollte flexibel an die Bedürfnisse der Ministeriumsvorsteher angepasst werden, wobei bei außerordentlichen Ereignissen unverzüglich berichtet und vom Standardrhythmus abgewichen wird. Die Berichte müssen mit einer ausreichenden Vorlaufzeit an die Parlaments- und Regierungsmitglieder versandt werden. Die zeitgerechte Berichterstattung ermöglicht eine bessere Entscheidungsfindung, da in der Berichterstattung Varianten und verschiedene Lösungsansätze aufgezeigt werden können.

Die Verwaltungsberichte im Sinne von vergangenheitsorientierten Rechenschaftsablagen der Verwaltungsführung gegenüber den übergeordneten Instanzen weichen immer mehr vergleichenden Berichtsformen zur zukunftsorientierten Steuerung auf der Basis *integrierter Managementinformationssysteme (MIS)*. Anhand zentraler Datenerfassungen (mittels sogenannter data warehouses, z. B. mit Standardsoftwareprodukten) werden Informationen aus den verschiedenen Führungssystemen integriert und zueinander in Beziehung gesetzt. Eine typische Form solcher Anwendungen des Berichtswesens sind Cockpit-Systeme. Der Name verdeutlicht die Ähnlichkeit mit Merkmalen eines Flugzeugcockpits oder Armaturenbretts eines Motorfahrzeugs. Die Informationstafeln und -instrumente zeigen, ob sich die Organisation auf Kurs befindet und verschaffen dem Piloten auf übersichtliche und anschauliche Weise die Möglichkeit, periodisch oder laufend die entscheidenden Daten zur Steuerung nutzen zu können.

Der Aufbau bzw. die Inhalte eines *Verwaltungscockpits* sind situativ festzulegen. Die folgenden Inhalte sollen dabei als Orientierungsrahmen dienen:

- Inputgrößen: Personal, Finanzen und Sachmittel
- Prozessinformationen: Kapazitätsauslastungen, Wartezeiten, anstehende Aufgaben, Beschwerden, Projektfortschritte
- Ergebnisgrößen: Finanz-, Mengen- und Qualitätsinformationen nach Institution, Aufgabenfeld, Produkt oder Produktgruppe
- Wirkungsgrößen (Impacts): Zufriedenheitsdaten, Verhaltensinformationen
- Vergleichende Informationen: Dienststellenvergleiche, Zeitvergleiche, Größenvergleiche

Die Informationen sollten, wann immer möglich, vergangenheitsbezogen und SOLL-IST-vergleichend abgebildet sowie zu Prognosedaten in Bezug gestellt werden.

Der Inhalt eines umfassenden Cockpitberichts geht aber immer über die *zahlenbasierte Informationsdarstellung* hinaus. Im Folgenden werden sechs Berichtsfenster vorgeschlagen, welche neben der *Informationsfunktion* auch die *Steuerungsfunktion* des Berichtswesens aufzeigen (Rüegg-Stürm [2002](#)):

- Berichtsfenster 1: Daten- und Zahlenteil
- Berichtsfenster 2: Abweichungsanalyse (kurze Erklärung sowie Einschätzung der Bedeutung aller Abweichungen zur Transparenzschaffung)
- Berichtsfenster 3: Ursachenanalyse (Herausarbeitung der Ursachen von wesentlichen Abweichungen, Priorisierung und Prognoseeinschätzung)
- Berichtsfenster 4: Maßnahmen (Maßnahmenkatalog mit Verantwortlichkeiten und Meilensteinen)
- Berichtsfenster 5: Erwartungsziele (Modifizierte Zielvorstellung als revidierte Selbstverpflichtung, wenn Plangrößen (z. B. Budgetzahlen) nicht mehr erreicht werden können)
- Berichtsfenster 6: Aktionsplan (Konkretisierung des Maßnahmeplans durch einzelne Aktionen)

Um eine Überadministration zu verhindern, sind die Berichtsfenster auf das Wesentliche zu begrenzen. Ebenfalls ist die Integration anderweitig erarbeiteter Berichtsinformationen oder Planungsmaßnahmen (z. B. aus dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan, vgl. Abschn. [5.5.2](#)) sinnvoll.

Zur exemplarischen Darstellung der Berichtsfenster 1 und 2 hat sich in der Verwaltungspraxis das *Ampelsystem* herausgebildet. Hierbei werden Informationen, welche eine Zielerreichung oder Zielübertreffung darstellen sowie solche, welche beispielsweise eine negative Zielabweichung von mehr als fünf Prozent kennzeichnen, unterschiedlich veranschaulicht. Dies kann beispielsweise anhand roter, oranger und grüner Darstellungsvarianten erfolgen.

Cockpit-Systeme sind anschaulich und geeignet für die mit dem Informationsumfeld stark vertraute Führungskraft. Für Regierungsmitglieder oder Parlamentsvertreter eignen sie sich aber nur begrenzt, da diesen der Kontext sowie ergänzende Informationen zur Daten- und Kennzahleninterpretation fehlen. Cockpit-Informationen sind dann für die Politik hilfreich, wenn die darin enthaltenen Daten ausreichend erläutert sind und insbesondere auf politikrelevanten Informationen aufbauen, d. h. Politikfeld spezifische Wirkungsdaten, Programmfortschritte, Evaluationsergebnisse etc. enthalten (vgl. auch Abschn. [7.7](#)). Der Kanton Solothurn kommt dieser Forderung entgegen, indem er im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung dem Parlament die Möglichkeit der Festlegung von sogenannten politischen Indikatoren gibt. „Auf Antrag einer zuständigen Kommission legt der Kantonsrat für ausgewählte Produktgruppen Ziele fest, zu denen der Regierungsrat politisch bedeutsame Leistungs- oder Wirkungsindikatoren zu

bestimmen hat.“ (Solothurn 2003: Art. 38 bis). Die Berichterstattung zu politischen Indikatoren erfordert von Regierungen oftmals vertiefte Analysen im Rahmen von Selbst- oder Fremdevaluationen. Dadurch wird das Reporting zu Händen der Legislative auf politikrelevante Inhalte zugeschnitten und ermöglicht eine Anpassung der Standardberichte an die Bedürfnisse der Politik.

7.5.3 Kennzahlen und Kennzahlensysteme

Kennzahlen sind quantitative Daten, die zu einem großen Teil aus den betrieblichen Basis-systemen wie dem Rechnungswesen oder der Betriebsdatenerfassung stammen. Sie stellen eine zahlenmäßige *Verdichtung* der betriebswirtschaftlichen Sachverhalte zur Reduktion der komplexen Realität in Verwaltungen und Betrieben dar. Die Führungsunterstützung durch Kennzahlen zeigt den gegenwärtigen Trend in Richtung vermehrt quantitativ und an Zahlen ausgerichteten Managementmethoden im öffentlichen Sektor. Damit einher geht aber auch die Gefahr, dass mit jeder neuen Managementmode bzw. neuer Person in der Controllingabteilung neue Kennzahlen entstehen, was letztlich zu „Kennzahlenfriedhöfen“ führt. Es werden unter anderem folgende Kennzahlenarten unterschieden (Eichhorn et al. 2003; Weber und Schäffer 2006):

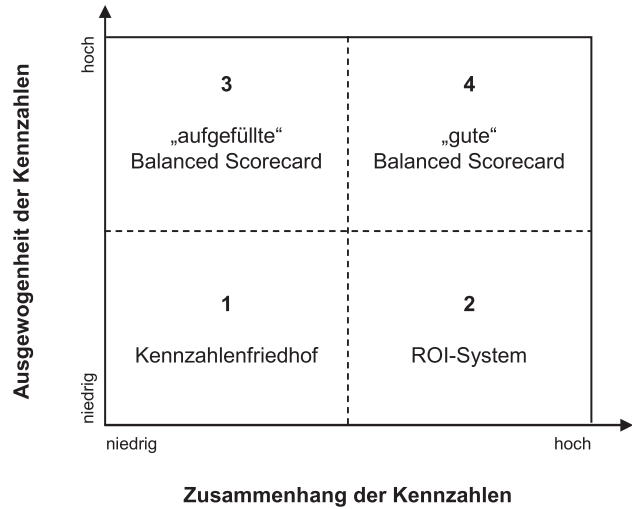
- Absolute (z. B. Deckungsbeitrag, Leitungsspanne) und relative Kennzahlen. Letztere werden in Gliederungszahlen (Teilmenge : Gesamtmenge; z. B. Personalkostenanteil an Gesamtkosten), Beziehungszahlen (Menge A : Menge B; z. B. Anzahl Patententscheide : Patentmitarbeiter) und Indexpzahlen (beobachtete Menge : Basis-menge; z. B. Anzahl Steuerentscheide im Jahr x : Anzahl Steuerentscheide im Basis-jahr y) unterteilt.
- Erfolgs- oder Rentabilitätskennzahlen (z. B. Betriebskosten im Verhältnis zu Kosten einer Neuinvestition) oder Liquiditätskennzahlen (z. B. Zahlungsmittel im Verhältnis zu kurzfristigem Fremdkapital).
- Globale Kennzahlen, die über alle Organisationsbereiche verdichtet werden können und lokale Kennzahlen, welche z. B. nur auf eine Dienststelle bezogen werden können.

Die Art der Kennzahlen ist letztlich nicht entscheidend. Vielmehr muss die verwendete Zahl einen ausreichenden Informationsgehalt für die damit verbundene Fragestellung besitzen.

- Albert Einstein soll einmal gesagt haben: „Nicht alles, was gezählt werden kann, zählt und nicht alles, was zählt, kann gezählt werden.“

Damit Kennzahlen an Aussagekraft gewinnen, werden sie in Kennzahlensystemen in sachlich zweckmäßiger Art sowie ausgewogen zueinander *in Beziehung gesetzt*. Ersteres kennzeichnet die Form des Zusammenhangs zwischen einzelnen Kennzahlen des

Abb. 7.5 Klassifizierung von Kennzahlensystemen



Systems. Es handelt sich beispielsweise um mathematische Verknüpfungen von Finanzzahlen, um reine Klassifizierungen wie bei den Ansätzen des Qualitätsmanagements oder um angenommene Ursache-Wirkungs- oder Zweck-Mittel-Zusammenhänge zwischen den Kennzahlen.

Weber und Sandt (2001) haben diese Klassifizierung von Kennzahlensystemen anschaulich dargestellt (vgl. Abb. 7.5). Kennzahlensysteme ohne inneren Zusammenhang und mit einseitigen (z. B. finanziellen) Daten vermögen den Ansprüchen an die Entscheidungsvorbereitung nicht zu genügen. Oft resultieren daraus ungenutzte Datenberge, welche auch als Kennzahlenfriedhöfe bezeichnet werden (Feld 1). Eine Ursache solcher Datenberge ist vielfach der fehlende Systemunterhalt im Sinne der Bereinigung nicht zweckmäßiger oder überflüssiger Daten. Finanzwirtschaftliche Kennzahlensysteme wie das in der Privatwirtschaft weit verbreitete DuPont-System des „Return on Investment“ (ROI) weisen einen hohen Zusammenhang, jedoch nur eine geringe Ausgewogenheit der Kennzahlen auf. Der große Zusammenhang des ROI zeigt sich in der Verknüpfung von mehreren absoluten und relativen Kennzahlen zu einer Kennzahl, dem ROI. Die rein finanzwirtschaftliche Basis des ROI-Kennzahlensystems lässt aber an Ausgewogenheit für die gesamthafte Führungsperspektive vermissen (Feld 2). Die von Kaplan und Norton entwickelte und in Abschn. 7.5.4 erläuterte Balanced Scorecard (BSC) weist bereits in ihrer Bezeichnung auf die Ausgewogenheit der darin enthaltenen Kennzahlen hin (vgl. Kaplan und Norton 1992). Werden jedoch die Perspektiven einer BSC nur mit bereits bestehenden Daten einer Organisation „aufgefüllt“, ohne die relevanten Zweck-Mittel-Zusammenhänge zwischen den Kennzahlen und Perspektiven zu analysieren, wird ihr Potenzial nur ungenügend ausgeschöpft (Feld 3). Eine „gute“ BSC basiert auf einem Wirkungsmodell, das organisationsspezifisch entwickelt wurde und die Kennzahlen in einen erfolgsrelevanten Zusammenhang stellt (Feld 4).

7.5.4 Balanced Scorecard

Die BSC ist ein kennzahlenbasiertes Performance-Measurement-Instrument, in dessen Mittelpunkt die konsequente Ausrichtung aller Aktivitäten auf die Unternehmensstrategie steht (Scherer 2002). Als Managementinstrument ermöglicht die BSC eine effektive Steuerung von Institutionen, in dem sie zum einen eine *Ex-post-Kontrolle* und zum anderen eine *vorausschauende*, strategische Steuerung der Aktivitäten ermöglicht (Haldemann et al. 2011). Wie bereits erwähnt, zeichnet sich die BSC im Gegensatz zu alternativen Steuerungs- und Controllinginstrumenten durch eine sehr ausgewogene und gesamthafte Führungsperspektive aus, die sich vor allem auf folgende Bereiche bezieht (Eichhorn et al. 2003):

1. Ergänzung von finanziellen Kennzahlen durch nicht-finanzielle Kennzahlen
2. Überwindung einer rein internen Erfolgsmessung durch den Einbezug kundenorientierter Messgrößen
3. Berücksichtigung objektiver Kennzahlen sowie subjektiver Einschätzungen
4. Betrachtung kurz- und langfristiger Ziele
5. Kombination vergangenheits- und zukunftsbezogener Indikatoren

Insgesamt gesehen, kann der Einsatz einer BSC die *Transparenz* der Leistungserstellungsprozesse einer Organisation erhöhen und die effektive und effiziente Unternehmenssteuerung verbessern. Dies geschieht vor allem dadurch, dass Vision und Strategie einer Institution in vier Perspektiven übertragen werden, die in einer Zweck-Mittel-Beziehung zueinander stehen (Kaplan und Norton 1997). Somit sind die einzelnen Perspektiven aus der Strategie abgeleitet und bilden gleichzeitig die Voraussetzung zur Durchführung von Maßnahmen zur Realisierung der Strategie.

In der finanziellen Perspektive werden finanzielle Zielgrößen definiert und Kennzahlen festgelegt, welche die finanzielle Situation messen und überwachen sollen. Wesentliche Fragestellungen sind hier: Trägt die Strategieumsetzung zur Ergebnisverbesserung bei? Welche Ziele leiten sich aus den Erwartungen unserer Kapitalgeber ab? Die Kundenperspektive bezieht sich auf Markt- bzw. Kundensegmente. Es gilt, die Ziele zu definieren, die bei den Kunden erreicht werden müssen, um die Strategie durchsetzen und die finanziellen Ziele erreichen zu können. Daher ist die Kundenperspektive bereits ein erstes Mittel zur Erreichung des Unternehmenszwecks. Als dritte BSC-Komponente betrachtet die interne Prozessperspektive wesentliche Prozesse der Leistungserstellung. Dabei muss die Qualität der Wertschöpfungsprozesse so ausgestaltet sein, dass sich der bei den Kunden angestrebte Erfolg erreichen lässt. Hierbei stellt sich die Grundfrage: Durch welche internen Prozesse müssen wir uns auszeichnen, um Anspruchsgruppen und Kunden zufrieden zu stellen? Die vierte Perspektive, die Lern- und Entwicklungsperspektive, dient dazu, im Sinne einer Dynamisierung kontinuierlich die Chancen zur Verbesserung der internen Prozesse zu nutzen. Alle vier Perspektiven sind grundsätzlich identisch aufgebaut, indem pro Perspektive Ziele, Kennzahlen, Zielvorgaben und Umsetzungsmaßnahmen identifiziert und analysiert werden.

Die BSC wurde ursprünglich für erwerbswirtschaftliche Unternehmen entwickelt. Jedoch, so erkannten Kaplan und Norton in einem zweiten Schritt, „[...] sind die Möglichkeiten, die sich durch die BSC für die Verbesserung des Managements von staatlichen und Nonprofit Organisationen ergeben, wahrscheinlich noch viel größer.“ (Kaplan und Norton 1997, 173). Dies liegt insbesondere daran, dass der BSC-Ansatz nicht nur finanzielle Kennzahlen berücksichtigt. Durch die ganzheitliche Perspektive können die heterogenen und mehrdimensionalen Zielsysteme öffentlicher Institutionen gleichberechtigt berücksichtigt werden (Langthaler 2002). Öffentliche Institutionen befinden sich traditionell in einem Spannungsfeld zwischen Sach- und Formalzielen. Während Formalziele erwünschte geldwerte Zustände (Rentabilität, Liquidität, Sekurität) bezeichnen, beziehen sich Sachziele auf die Leistungssphäre von öffentlichen Institutionen und umfassen gesellschaftliche (soziale Verantwortung u. a.), wirtschaftliche (Kundenorientierung u. a.) sowie ökologische Ziele (Eichhorn 2005). Die BSC stellt eine wichtige Möglichkeit dar, beide Perspektiven in Einklang zu bringen.

Zu beachten ist, dass die hier beschriebene BSC einen Idealtypus verkörpert, d. h. ein Raster darstellt, das grundsätzlich auf alle Organisationen anwendbar ist. Dennoch sollte dieses Grundmodell auf die spezifische Situation und Organisation angepasst werden, um einen optimalen Einsatz als Managementinstrument zu gewährleisten. Es entsteht daher zunächst die Notwendigkeit, die BSC für die Übertragung auf öffentliche Institutionen nach deren besonderen Bedürfnissen zu modifizieren. Da im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen, in denen häufig Formalziele im Vordergrund stehen, in öffentlichen Unternehmen Sachziele dominieren, sollten die verwendeten Betrachtungsdimensionen entsprechend der Spezifika des öffentlichen Sektors umgewandelt werden (Bocci 2005; Scherer 2002).

Im Folgenden wird *eine modifizierte Konzeption der BSC*, wie sie im öffentlichen Sektor Anwendung finden kann, dargestellt (Scherer 2002). Hiernach wird die Finanzperspektive durch die Perspektive „Wirtschaftlichkeit und Gesetzmäßigkeit“ ersetzt. Diese enthält die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen der öffentlichen Leistungserstellung, welche Verwaltungen beachten müssen, um ihren öffentlichen Auftrag zu erfüllen. Weiterhin wird die Perspektive Kundenorientierung zur Perspektive „Wirkungsorientierung und Anspruchsgruppen“ entwickelt. In dieser Perspektive werden die Leistungen der öffentlichen Hand gegenüber den Bürgern aus der Sicht der Leistungsempfänger betrachtet, wobei die Kernfrage lautet, welche Ziele bei und für die unterschiedlichen Anspruchsgruppen, insbesondere Bürger und Kunden, erreicht werden müssen, um die politische Vision verwirklichen zu können. Die noch fehlenden Perspektiven bleiben, ähnlich wie in der Ursprungsversion, auch für öffentliche Institutionen erhalten (vgl. Abb. 7.6).

Zusammenfassend betrachtet, bildet *der strategische Steuerungsgedanke* den Kern und Ausgangspunkt der BSC. Mit Hilfe von logisch-pragmatischen Verknüpfungen der verschiedenen Perspektiven zu einer Zweck-Mittel-Kette stellt die BSC dar, wie durch den Einsatz verschiedener Mittel die Strategie erfüllt und dieser Zweck-Mittel-Zusammenhang anhand von Kennzahlensystemen geprüft werden kann (Scherer 2002).

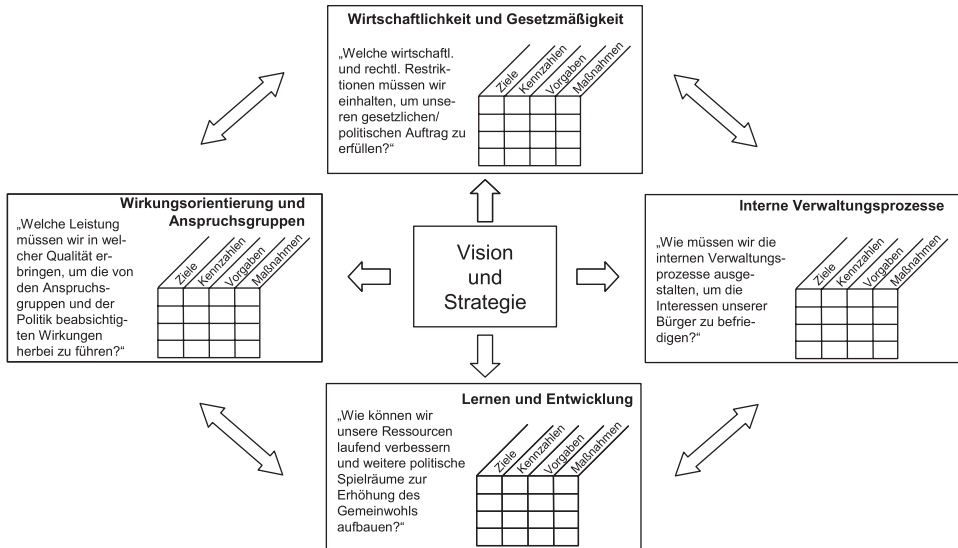


Abb. 7.6 Die Balanced Scorecard als Steuerungsinstrument im öffentlichen Sektor

Im Vergleich zu den im Abschn. 7.6 dargestellten Instrumenten des Qualitätsmanagements, die häufig auf einer einfachen Klassifizierung oder Typologie basieren, geht die BSC einen Schritt weiter, da sie ein situationsspezifisches Wirkungsmodell darstellt, welches die strategische Ausrichtung unterstützt und eine dynamische Perspektive ermöglicht. Der Einsatz der BSC im öffentlichen Sektor bietet daher zahlreiche Vorteile. Dennoch birgt die BSC einige Problembereiche, da sie beispielsweise voraussetzt, dass öffentliche Institutionen ihre Strategie bereits formuliert haben und da sie zu einer weiteren Bürokratisierung von Organisationen führen kann.

7.6 Qualitätsmanagement

Qualitätsmanagement wird heute weitgehend als *Total Quality Management (TQM)* verstanden, das die Deutsche Gesellschaft für Qualität wie folgt definiert: „Total Quality Management ist eine auf die Mitwirkung aller ihrer Mitglieder gestützte Managementmethode einer Organisation, die Qualität in den Mittelpunkt stellt und durch Zufriedenstellung der Kunden auf langfristigen Geschäftserfolg sowie auf Nutzen für die Mitglieder der Organisation und für die Gesellschaft zielt“ (Deutsche Gesellschaft für Qualität 1995, S. 35). Dieser umfassende und lernorientierte Ansatz muss jedoch nicht immer Grundlage des Qualitätsdenkens sein. Qualitätskonzepte können auch einseitig kontrollorientiert sein (Qualitätskontrolle und -sicherung zur Ausräumung von Qualitätsmängeln durch nachträgliche Kontrolle), die perfekte Prozessbeherrschung verfolgen (genaue Dokumentation aller Produktionsprozesse und daraus folgender Anweisungen, die zum

richtigen Verhalten und guten Ergebnissen führen) oder den Kunden in den Mittelpunkt stellen (Kundenbedürfnisse als Qualitätsmaßstab) (Broekmate et al. 2001).

Das TQM-Qualitätsverständnis basiert auf dem Grundgedanken, dass optimale Qualität nur dann erlangt werden kann, wenn die Organisation beachtet, dass sich gute Qualität aus einer Vielzahl von Faktoren und nicht linear zusammensetzt. TQM ist somit eine umfassende Managementphilosophie, die flexible und angemessene Reaktionen der Organisation auf die Anforderungen von Markt und Gesellschaft erlaubt (Broekmate et al. 2001). Das *TQM-Konzept* lässt sich anhand der folgenden Bausteine für öffentliche Institutionen verdeutlichen (Kamiske und Brauer 2006):

1. „Total“ beinhaltet die Einbeziehung aller Ebenen und Aspekte der staatlichen Organisation. Dazu zählt die partnerschaftliche Kommunikation mit den Anspruchsgruppen, die bereichs- und funktionsübergreifende Einbeziehung aller Organisationsmitglieder sowie die Gesellschafts- und Umweltorientierung.
2. „Quality“ verweist auf das umfassende Qualitätsverständnis im Sinne der Qualität der Organisationsstrukturen und -systeme, der Prozesse, der Potenziale und der Ergebnisse.
3. „Management“ bedeutet die exzellente Führung und eine lernfähige Organisation, die der Führungsqualität, einer Qualitätspolitik und daraus abgeleiteten Zielen, der Team- und Lernfähigkeit sowie der Beharrlichkeit einen hohen Stellenwert beimisst.

Der an zweiter Stelle genannte Aspekt der Qualitätsbereiche verlangt die spezifische Wertschöpfungsperspektive öffentlicher Institutionen, welche im Gegensatz zur privatwirtschaftlichen Unternehmung über die Produktebene hinausreicht. Zur Erfassung und Beurteilung der Qualität öffentlicher Institutionen lassen sich im Sinne der politisch-administrativen Steuerung Input-, Prozess-, Output-, Impact- und Outcomequalitäten unterscheiden (vgl. Abb. 7.7).

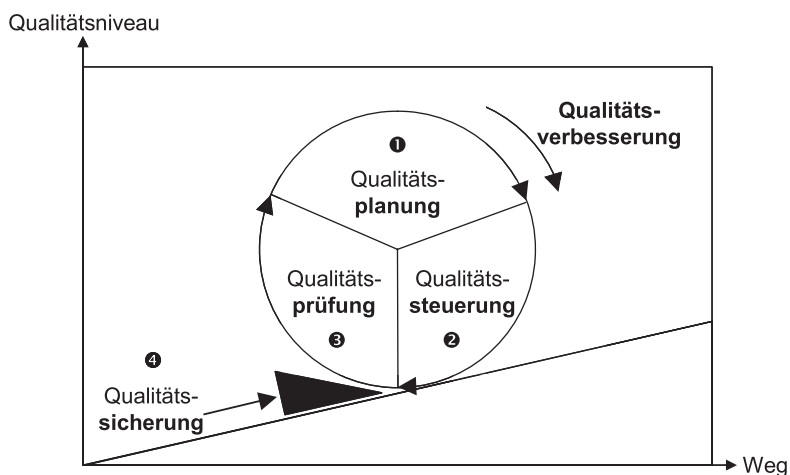


Abb. 7.7 Der Qualitätsmanagementprozess

Am Beispiel der Schulqualität umfasst der Qualitätsbereich der *Inputqualitäten* all jene Faktoren, welche als Ressourcen oder als Rahmenbedingungen in den Leistungserbringungsprozess der Schule eingehen und mithin dessen Qualität beeinflussen (Ritz 2006). Als Beispiele für Faktoren dieser Art werden unter anderem die Qualifikationen der Lehrkräfte, die Aufbauorganisation der Schule, die Schulleistungsfähigkeit der Schüler oder rechtliche und kulturelle Rahmenbedingungen genannt. Die *Prozessqualitäten* beziehen sich auf das Schulleben als Ganzes. Es geht um eine Vielzahl von Faktoren wie Unterrichtsqualität, Schulklima, Zusammenarbeit der Lehrkräfte, Arbeitsorganisation und Arbeitsabläufe, die ihrerseits das Leistungsergebnis (Output) und dessen Wirkungen (Impact und Outcome) bestimmen.

Wie bereits angemerkt, spielen in öffentlichen Institutionen die *Produktqualitäten* (Output, Impact und Outcome) eine besondere Rolle. Dies hat primär damit zu tun, dass sie den geforderten Bezug zum Leistungsempfänger mit seinen Bedürfnissen einerseits, andererseits aber auch im Hinblick auf die beabsichtigte Verhaltensänderung zur Erreichung gesamtgesellschaftlicher Ziele herstellen und die Basis für die „Kundenorientierung“ der zu beurteilenden organisatorischen Einheit bilden. Es erscheint a priori nicht ohne weiteres verständlich, was der Ausdruck „Produktqualität“ im Zusammenhang mit der Schule bedeutet. Betrachten wir jedoch die Leistungsprozesse einer Schule näher, dann lassen sich einzelne Leistungsergebnisse oder eben Produkte identifizieren (z. B. die Bücherausleihe der Schulbibliothek, die Lernleistungen der Schüler in einem bestimmten Fach oder die Belegung von Freikursen). Auf Seiten der Impacts kann das z. B. ein bestimmtes Verhalten der Lernenden zur Bewältigung des auf sie zukommenden Berufsalltags sein.

Die Anwendung des Qualitätsmanagements wird in der Praxis normalerweise als Kreislaufprozess aufgefasst. In der Literatur wird dazu der sogenannte „*Deming-Kreis*“ vorgestellt, der dem in den 1950er-Jahren in Japan entstandenen ersten Qualitätspreis, dem „Deming Prize“, entstammt. Der klassische „Deming-Kreis“ zerlegt den Qualitätsmanagement-Prozess in die vier Phasen „plan“ (planen), „do“ (durchführen), „check“ (prüfen) und „act“ (handeln) (Bieger 2002).

Eine interessante Weiterentwicklung der Idee dieses Konzepts findet sich bei Meffert und Bruhn (2006). Diese führen als weitere Teilaufgabe die sogenannte „Qualitätsmanagementdarlegung“ ein. Die Qualitätsmanagementdarlegung umfasst die Dokumentation und Sicherstellung, dass die angebotene Dienstleistung die Qualitätsanforderungen erfüllt, und beinhaltet damit die im modernen Qualitätsmanagement wichtigen Aufgaben der Qualitätssicherung und Qualitätzertifizierung. Abb. 7.7 verbindet anschaulich die Teilaufgaben des Deming-Kreises mit der Grundidee des TQM.

Bezogen auf einen konkreten Anwendungsfall beinhalten die in Abb. 7.7 unterschiedenen vier Phasen folgende Teilaufgaben:

1. In der Phase der Qualitätsplanung werden vor allem die zu erreichenden Qualitätsziele und sonstigen Qualitätsanforderungen festgelegt. Zur Definition dieser Anforderungen wird einerseits auf die Wünsche der Kunden und anderer Bezugsgruppen, andererseits

auf Vorgaben übergeordneter Instanzen – z. B. auf die strategischen Ziele eines Ministeriums – zurückgegriffen.

2. Die Qualitätssteuerung basiert auf den Ergebnissen der Qualitätsplanung. Sie umfasst alle Aktivitäten, die nötig sind, um die Erfüllung der Qualitätsziele sicherzustellen, vor allem
 - Mitarbeiterbezogene Maßnahmen (z. B. Schulung, Anreizsystem, Integration, Verteilung der Qualitätsverantwortung)
 - Kulturbezogene Maßnahmen (z. B. Führungsschwerpunkte, Leitbild, Kommunikation, Information, Anreizsystem, Personalauswahl) und
 - Organisationsbezogene Maßnahmen (z. B. Aufbau- und Ablauforganisation, Installation von Qualitätszirkeln, Koordination und Verankerung der Qualitätsverantwortung).
3. In die Phase der Qualitätsprüfung fallen alle Maßnahmen zur Ermittlung der Qualitätsanforderungen der Empfänger von staatlichen Leistungen, aber auch anderer Anspruchsgruppen. Dazu kommen ergänzende Maßnahmen zur Evaluation der Erreichung der Anforderungen. Gegenstand der Überprüfung sind dabei die Gesamtorganisation, Teilbereiche (Abteilungen) und einzelne Mitarbeiter der Verwaltungsstelle. Im Allgemeinen wird dabei zwischen der internen Selbstevaluation und der externen Fremdevaluation unterschieden. Speziell für die externe Qualitätsprüfung durch den „Kunden“ existiert eine Vielzahl quantitativer und qualitativer Befragungsmethoden, die adaptiert auch als Instrumente zur Beurteilung der Qualität öffentlicher Institutionen in Frage kommen (Hentschel 2000; Parasuraman et al. 1988; Scharnbacher und Kiefer 2003).
4. Die Qualitätssicherung im Sinne der Qualitätsmanagementdarlegung enthält „alle geplanten und systematischen Tätigkeiten, die innerhalb des Qualitätsmanagementsystems verwirklicht sind und die wie erforderlich dargelegt werden, um ausreichendes Vertrauen zu schaffen, dass eine Einheit die Qualitätsforderung erfüllen wird“. (Deutsche Gesellschaft für Qualität 1995, S. 145). Dabei geht es in erster Linie um alle Aktivitäten, die eine institutionelle Qualitätszertifizierung sicherstellen. Weiterhin ist eine Beteiligung an Qualitätswettbewerben, die zu Qualitätspreisen führen, vorstellbar. Darüber hinaus ist auch denkbar, dass Verwaltungen die Ergebnisse von Kunden- und Bürgerbefragungen sowie anderen Qualitätsmessungen intern, eventuell auch extern kommunizieren, um eine qualitätsorientierte Grundeinstellung der Verwaltungsmitarbeitenden zu fördern.

Offensichtlich besteht zwischen den einzelnen Phasen des Qualitätsmanagements ein enger Zusammenhang. Insbesondere setzen Qualitätsplanung und Qualitätsprüfung klare Vorstellungen von der anzustrebenden Qualität voraus. Bei der Anwendung von TQM-Konzepten wird davon ausgegangen, dass die angestrebte Qualität letztlich der von den Leistungsempfängern (subjektiv) gewünschten Qualität entsprechen sollte (Bruhn 1998). Damit werden die Ermittlung der Anforderungen an staatliche Institutionen und die Bestimmung der *Zufriedenheit der Anspruchsgruppen* zur wichtigsten Basis der qualitätsorientierten Verwal-

tungsführung (vgl. auch Abschn. 8.5.1.6). Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit derartige „unternehmerische“ Überlegungen für ein gezieltes Management der Qualität in öffentlichen Institutionen übernommen werden können bzw. sollen. Abgesehen von der situativen Eignung von Instrumenten, Techniken und spezifischen Kriterien des Qualitätsmanagements, die je nach Organisation, Zielsystem, vielfältigen Anspruchsgruppen (z. B. auf der politischen Ebene), Aufgabenfeld und Handlungsspielräumen bei der Aufgabenerfüllung analysiert werden müssen, gibt es keine grundlegenden Barrieren, den Qualitätsgedanken in öffentlichen Institutionen zu institutionalisieren.

7.6.1 ISO und EFQM

Mit der DIN EN ISO 9000-Reihe (im Folgenden kurz ISO 9000 genannt) existiert ein internationaler Normensatz zur Absicherung des Qualitätsmanagements in Organisationen (Broekmate et al. 2001), wobei die Abkürzungen für die Begriffe „Deutsches Institut für Normung“, „Europäische Norm“ und „International Organisation of Standardization“ stehen. Als Qualitätsmanagementnorm beschreibt die ISO 9000, nach welchen Grundsätzen die Maßnahmen zum Qualitätsmanagement dokumentiert werden müssen. Hinter der ISO 9000-Normenreihe stehen drei einzelne Normen, die sich hinsichtlich ihrer konkreten Zielsetzung und Anwendungsbereiche wie folgt unterscheiden:

- Die DIN EN ISO 9000 erläutert die Grundlagen für Qualitätsmanagementsysteme und in der Normreihe verwendeten Begriffe.
- Die DIN EN ISO 9001 bildet den Kern der Normenreihe. In ihr werden die Minimalanforderungen an ein Qualitätsmanagementsystem festgelegt.
- Die DIN EN ISO 9004 stellt einen Leitfaden für Entscheidungsträger bereit, der die Verwirklichung und Nutzung eines Qualitätsmanagementsystems zur Verbesserung der Gesamtleistung einer Organisation unterstützen soll.

Die *ISO 9000* beinhaltet reine Verfahrensnormen, d. h. sie beschreibt Abläufe, Merkmale und Eigenschaftswerte für die in einem Unternehmen ablaufenden Tätigkeiten, Verfahren und Prozesse (Löffler 1998). Der diesem internationalen Standard zugrunde liegende Prozessgedanke lehnt sich an den bereits erwähnten „Deming-Kreis“ an. Das Qualitätsmanagementsystem einer Organisation wird als Regelkreis verstanden, der die Leistungserstellung und -überprüfung sowie einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess umfasst. Durch die Einbindung der Kunden und ihrer Anforderungen in das Qualitätsmanagementsystem sollen auch aus dem Umfeld einer Organisation Impulse für die kontinuierliche Leistungsverbesserung entstehen. Dabei strebt die Norm keine vollständige Kundenzufriedenheit an, sondern verlangt vielmehr, dass die erbrachten Leistungen bzw. Produkte des Unternehmens den schriftlich festgelegten Anforderungen entsprechen. Grundsätzlich ähneln die im Folgenden skizzierten acht Grundsätze der ISO 9000 den Prinzipien des TQM (Broekmate et al. 2001):

- Kundenorientierte Organisation
- Führung
- Einbeziehung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern
- Prozessorientierter Ansatz
- Systemorientierter Managementansatz
- Ständige Verbesserung
- Sachlicher Ansatz zur Entscheidungsfindung
- Lieferantenbeziehungen zum gegenseitigen Nutzen

Die in der ISO-Norm enthaltenen Qualitätsmanagementanforderungen sind allgemein gehalten, sodass es der Ausgestaltung eines konkreten Qualitätsmanagementsystems durch das jeweilige Unternehmen bedarf (Felix 2003). Bei anforderungsgerechter Ausgestaltung der einzelnen Normen, die vor allem die Dokumentation in einem *Qualitätshandbuch* umfasst, besteht die Möglichkeit einer Auditierung und Zertifizierung des Qualitätsmanagementsystems.

Die Anwendung der ISO 9000 beschränkte sich zunächst vor allem auf privatwirtschaftliche Unternehmungen des produzierenden Gewerbes (Felix 2003). Im Rahmen der Public Management-Reformen werden ISO-Normen jedoch zunehmend auch in öffentlichen Verwaltungen eingesetzt, wobei die Steigerung der Innovationskraft und die Möglichkeit des Benchmarkings als Wettbewerbssurrogat die Hauptgründe für die Implementierung dieses Qualitätsmanagementsystems darstellen (Kakabadse et al. 2003).

Neben der ISO 9000 Normenreihe existiert in Europa ein weiteres Qualitätsmodell, das von der European Foundation for Quality Management (EFQM) entwickelt wurde. Dieses „*EFQM-Modell für Excellence*“ basiert auf den Erfahrungen führender Unternehmen im TQM-Bereich und gilt als Referenzmodell zur Einführung von TQM in Europa (Broekmate et al. 2001). Das Modell greift die Grundidee des TQM auf und umfasst in seiner Grundstruktur neun Kriterien, die in fünf „Befähiger-Kriterien“ und vier „Ergebnis-Kriterien“ unterschieden werden (vgl. Abb. 7.8).

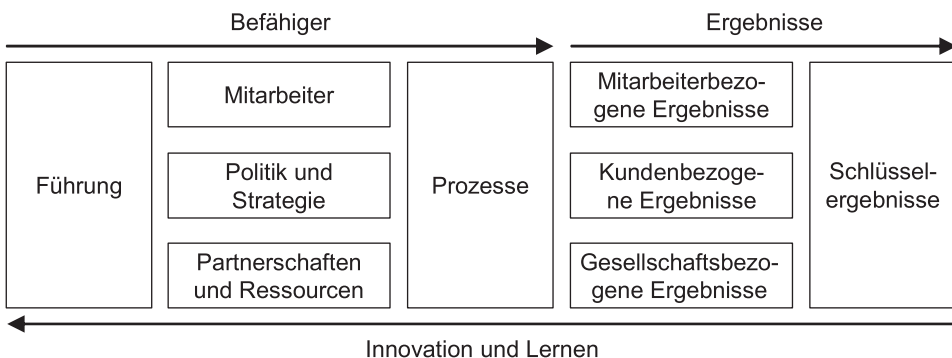


Abb. 7.8 Das EFQM-Modell für Excellence. (Quelle: nach EFQM 2003)

Die fünf *Befähiger-Kriterien* werden von der EFQM wie folgt umschrieben (EFQM 2003):

- *Führung*: Inwiefern fördern und vermitteln Führungskräfte die Umsetzung von Vision und Mission in einem Unternehmen? Inwiefern tragen sie zur Sicherung und Verbesserung des Qualitätsmanagementsystems bei und verankern mit ihren Mitarbeitern eine Excellence-Kultur?
- *Mitarbeiter*: Wie werden das Potenzial und die Kompetenzen der Mitarbeiter im Hinblick auf die angestrebte Politik und Strategie auf allen Organisationsstufen gemanagt, entwickelt und ausgebaut? Inwiefern werden die Mitarbeiter in die Organisation eingebunden und zu selbstständigem Handeln ermutigt?
- *Politik und Strategie*: Wie setzen Organisationen ihre Mission und Vision durch die Entwicklung einer auf alle Interessengruppen ausgerichteten Strategie um? Wie wird die Strategie durch Politik, Pläne, Ziele und Prozesse unterstützt?
- *Partnerschaften und Ressourcen*: Wie planen und managen Organisationen ihre externen Partnerschaften und internen Ressourcen zur Unterstützung von Politik, Strategie und Prozessen?
- *Prozesse*: Wie gestalten, managen und verbessern Organisationen die Prozesse, um ihre Anspruchsgruppen zufrieden zu stellen und ihre Wertschöpfung zu steigern?

Weiterhin werden folgende *Ergebniskriterien* unterschieden:

- *Mitarbeiterbezogene Ergebnisse*: Welche Ergebnisse erreicht die Organisation in Bezug auf ihre Mitarbeiter?
- *Kundenbezogene Ergebnisse*: Welche Ergebnisse erreicht die Organisation in Bezug auf ihre Kunden?
- *Gesellschaftsbezogene Ergebnisse*: Welche Ergebnisse erreicht die Organisation in Bezug auf ihre Beziehung zur Gesellschaft?
- *Schlüsselergebnisse*: Welche Ergebnisse erreicht die Organisation in Bezug auf die angestrebte Politik und Strategie?

Im Vergleich zu den ISO 9000-Normen ist das EFQM-Modell umfassender aufgestellt, da mehrere Kriterien, insbesondere im Hinblick auf die Ergebnisse, mit in die Betrachtung einbezogen werden. Während die ISO-Reihe Mindestanforderungen definiert, strebt das EFQM-Modell nach einer kontinuierlichen Optimierung aller beschriebenen Kriterien (Felix 2003). Aufgrund des breiten Ansatzes ist das EFQM-Modell zur Sicherung und Verbesserung der Qualität in Unternehmen unterschiedlicher Branchen geeignet. Dabei ist auch eine Anwendung des Modells in Institutionen des öffentlichen Sektors denkbar. Zu beachten ist, dass vor allem die Ergebnis-Kriterien einer Anpassung an die Besonderheiten des öffentlichen Sektors bedürfen (Broekmate et al. 2001). Um eine auf den öffentlichen Sektor angepasste Alternative bereitzustellen, wurde letztlich auf Basis

des EFQM-Modells ein weniger komplexes Qualitätsmanagement-Instrument entwickelt, welches für den Einsatz in öffentlichen Institutionen besser geeignet ist und im Praxisfenster anschaulich in der Anwendung dargestellt und anschließend erläutert wird.

Praxisfenster**Neue Verwaltungssteuerung, CAF und Qualitätsmanagement****1. Die Rahmenbedingungen**

Ab dem Jahr 1995 hat die Hessische Landesregierung sich intensiv damit befasst, die Landesverwaltung für die Zukunft „fit“ zu machen. Zunächst mit dem „Neuen Steuerungsmodell (NSM)“ und ab dem Jahr 2003 mit dem Modell der „Neuen Verwaltungssteuerung (NVS)“ wurde auch das Hessische Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation mit einem neuen Managementansatz, schlankeren Strukturen und mehr Eigenverantwortlichkeit zu einer effizienter arbeitenden Dienstleistungsbehörde umgebildet.

Aber erst ca. acht Jahre nach den ersten Reformschritten haben wir uns bewusst mit der eigentlich selbstverständlichen Überlegung beschäftigt, dass alle eingeführten Reformen zwingend qualitätsgesichert werden müssen, um ihre ergebnisorientierte Nachhaltigkeit und damit auch die Glaubwürdigkeit und die Akzeptanz beim Personal zu gewährleisten.

2. Der Weg mit CAF hin zu einem TQM

Für den Einstieg in ein umfassendes Qualitätsmanagementsystem (TQM) haben wir das Instrument des Common Assessment Framework (CAF) gewählt, das von der Europäischen Union für die öffentlichen Verwaltungen Europas als „Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungsschema“ entwickelt wurde.

Die erste Selbstbewertung nach CAF wurde im Jahr 2003 durch eine repräsentative Gruppe von ca. fünf Prozent der Beschäftigten durchgeführt. Das Selbstbewertungsergebnis hat uns eine als sehr realistisch akzeptierte Einschätzung des eigenen Organisationszustandes geliefert. Es hat aufgezeigt, mit welcher Nachhaltigkeit die seit dem Jahr 1995 eingeführten Modernisierungselemente tatsächlich angewandt und „gelebt“ werden. Stärken, Schwächen und – unter Berücksichtigung des umfassenden Modernisierungsansatzes – noch gänzlich unbetrachtete Elemente der NVS wurden sichtbar.

Anhand dieser Ist-Aufnahme haben wir in einer weiteren Projektarbeit analysiert, auf welchen Sektoren (Themenfelder des CAF) dringender Verbesserungs- und Weiterentwicklungsbedarf bestand. Dabei wurden 20 mehr oder weniger ausgeprägt vorhandene bzw. in Planung oder im Aufbau begriffene Steuerungselemente der NVS einbezogen. Dies bedeutet, dass wir anhand der mit dem CAF gewonnenen Ergebnisse konkrete Handlungsbedarfe abgeleitet und ihre priorisierte Umsetzung geplant haben. Das Ergebnis findet sich im „TQM-Konzept 2004“ wieder. Dieses Konzept enthält einen 16-teiligen Maßnahmenkatalog sowie 16 priorisierte Projektaufträge, die es in den Jahren 2005 und 2006 umzusetzen gilt.

3. Unsere Erfahrungen

Mit der Methode des CAF steht zu Beginn und während des Betriebs eines Qualitätsmanagements ein einfach handhabbares und in seinem am Praxisergebnis gemessenen Ressourcenverbrauch auch in wirtschaftlicher Hinsicht sehr empfehlenswertes Instrument zur Ist-Analyse des inneren und äußeren Organisationszustandes und damit auch zum Benchmarking zur Verfügung.

Es gilt in den Gesamtprozess von Anfang an sowohl die Entscheidungsträger als auch die Personalvertretung einzubeziehen und zu überzeugen. Dieser Personenkreis wurde bei uns, wie auch alle Projektgruppenmitglieder, zum Thema Qualitätsmanagement professionell geschult.

Das Ziel und der Nutzen eines Qualitätsmanagements unter Einsatz des CAF ist den Beschäftigten von Beginn an transparent darzustellen.

Alle Mitwirkenden an der Selbstbewertung und am TQM-Konzept sind wertvolle Multiplikatoren für das Gesamtprojekt.

Es ist wichtig, dass es von Anfang an starke Promotoren des Prozesses gibt, die sich persönlich für den Einsatz von CAF und ein TQM mit „Leidenschaft“ einsetzen.

Der Kontakt zum nationalen CAF-Zentrum und der Erfahrungsaustausch mit anderen Anwendern sind sehr wertvoll und sollten unbedingt genutzt werden.

4. Die Entwicklung messen

Die zweite Selbstbewertungsrunde planen wir für das erste Halbjahr 2006. So werden wir nach drei Jahren überprüfen, welche Fortschritte im Modernisierungsprozess und bei seiner Qualitätssicherung über alle Themenfelder des CAF erzielt worden sind.

Quelle: Köhler (2006)

7.6.2 CAF

Auf der ersten Europäischen Qualitätskonferenz im Mai 2000 in Portugal wurde von den für den öffentlichen Dienst zuständigen Ministern die Einführung eines *gemeinsamen* europäischen Qualitätsbewertungssystems für öffentliche Verwaltungen beschlossen (Saateweber 2004). Das Common Assessment Framework (CAF) wurde mit dem Ziel konzipiert, Institutionen des öffentlichen Sektors ein Selbstbewertungsinstrument zur Verfügung zu stellen, und gleichzeitig das Verständnis für die Grundprinzipien eines TQM sowie die Anwendung von Qualitätsmanagementstrategien im öffentlichen Sektor zu erhöhen. CAF bietet öffentlichen Verwaltungen die Möglichkeit, die Qualität ihrer Leistungen (Leistungserstellung, Leistungsergebnisse etc.) eigenständig zu bewerten und ermöglicht somit einen relativ einfachen Einstieg ins Qualitätsmanagement (vgl. auch Praxisfenster).

Die Selbsteinschätzung einer Verwaltung mit CAF beruht auf neun vorgegebenen Kriterien, wobei eine ganzheitliche Betrachtung von Menschen, Prozessen und Ergebnissen angestrebt wird. Die zu beurteilenden *Themenfelder* stimmen weitestgehend mit denen des EFQM-Modells überein, wobei die einzelnen Kriterien spezifischer auf die öffentliche Aufgabe sowie die Rahmenbedingungen einer Verwaltung zugeschnitten sind (Broekmate

et al. 2001). Wie auch das EFQM-Modell orientiert sich CAF in seiner Bewertung am „plan, do, check, act“ des Deming-Kreislaufs.

Aus der Sicht einer Verwaltung sind mit der *Selbstbewertung* nach CAF folgende Ziele verbunden (Saatweber 2004):

- Nutzung eines standardisierten und leicht anwendbaren Modells
- Durchführung einer Stärken-Schwächen-Analyse
- Erkennen von Verbesserungspotenzialen und Maßnahmen, diese auszuschöpfen
- Aktive Mitarbeiterbeteiligung aufgrund der Selbstbewertung
- Steigerung der Mitarbeitermotivation
- Erarbeitung einer Grundlage für Modernisierungsprojekte
- Einstieg in einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess
- Möglichkeit eines europaweiten Benchmarkings

Die dargestellten Zielsetzungen machen deutlich, dass CAF ein für den öffentlichen Sektor vorteilhaftes *Diagnoseinstrument* sein kann, mit Hilfe dessen sich ein umfassendes Stärken-Schwächen-Profil für das eigene Qualitätsmanagement erstellen lässt. Wichtige Voraussetzung ist jedoch, dass die aus der Analyse resultierenden erforderlichen Verbesserungsmaßnahmen auch umgesetzt werden.

7.7 Evaluation staatlicher Maßnahmen

Evaluationen sind im Zuge der *wirkungsorientierten Verwaltungsführung* in der Schweiz wieder stärker ins Gesichtsfeld von Politik und Verwaltung gerückt. Dies erstaunt, da zu Beginn der Reformen von politikwissenschaftlicher Seite Zurückhaltung gegenüber dem verstärkten Einsatz von Managementansätzen in der öffentlichen Verwaltung aufkam. Doch das große Ziel, die Wirkungsorientierung der Verwaltung und damit auch die Effektivität und Effizienz politisch-administrativen Handelns zu verbessern, verdeutlicht die Bedeutung eines angemessenen Einsatzes von Evaluationen. Immer mehr Gesetze werden wirkungsorientiert formuliert und Evaluationsklauseln wie in Art. 3 Abs. 3 des neuen Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen des Kantons Bern nehmen zu: „Die Wirkungsorientierung umfasst insbesondere (a) die Ausrichtung des staatlichen Handelns an den politisch gesetzten Zielen, (b) die vorgängige Beurteilung möglicher Auswirkungen von Erlassen und Beschlüssen und (c) die qualitative und quantitative Überprüfung der Auswirkungen von Erlassen und Beschlüssen.“ (Bern 2002).

Controlling-Ansätze des Performance Managements und die Evaluation sind als komplementäre Ansätze der Erfolgskontrolle in Verwaltungen zu verstehen (Kroll und Moynihan 2017). Anhand ihrer unterschiedlichen Stärken der laufenden Informationsaufbereitung in die Breite und der Analyse von Kausalzusammenhängen in die Tiefe tragen beide Ansätze zur Stärkung einer leistungs- und wirkungsorientierten Verwaltungskultur bei. Das gegenseitige Lernen sollte dabei nicht zu kurz kommen. So ist es sinnvoll, Evaluationsergebnisse

in die Berichterstattung von Controlling-Informationen zu integrieren. Vielfach liefert die Evaluation gerade jene Informationen, welche es Controllern und Führungskräften ermöglicht, die vorhandenen Führungsinformationen in einem spezifischen Aufgabenbereich besser zu interpretieren. Evaluationen ermöglichen, Controlling-Daten mit größerer Sicherheit in die übergeordneten Ursache-Wirkungs-Ketten einzuordnen. Hierfür ist aber entscheidend, dass ein Konsens betreffend der ergänzenden Beiträge beider Ansätze in der Organisation existiert und darauf aufbauend die Verbindungen zwischen den unterschiedlichen Instrumenten gesucht und hergestellt werden. Ebenso wichtig ist die nicht dauernde Erneuerung einmal eingesetzter Informationssysteme, um über die Zeit Erfahrungen sammeln zu können und die beiden Ansätze besser aufeinander abstimmen zu können.

Die Evaluation untersucht *intendierte und nicht intendierte Wirkungen öffentlicher Interventionen* anhand sozialwissenschaftlicher Untersuchungsmethoden zur Bewertung des Konzepts, der Umsetzung und des Nutzens staatlicher Maßnahmen (Ritz 2003). Es geht um eine systematische und transparente Bewertung, die forschungsbasierte Informationen zu den Ressourcen, Leistungen, Prozessen und Wirkungen von staatlichen Aktivitäten liefert (Sager et al. 2017b). Daraus wird deutlich, dass sich Evaluationen im Gegensatz zu anderen Ansätzen der Erfolgskontrolle der vertieften Analyse von Kausalzusammenhängen und bei Maßnahmenbeginn auch nicht beabsichtigten (positiven und negativen) Nebenwirkungen widmen. Trotz der Anwendung sozialwissenschaftlicher Untersuchungsmethoden unterscheidet sich die Evaluation von angewandter Forschung und insbesondere von der Grundlagenforschung. Evaluationsforschung ist normalerweise Auftragsforschung und widmet sich spezifischen, vom Auftraggeber vorgegebenen Fragestellungen. Sie dient dabei primär der Bewertung und Entscheidungsfindung vor dem Hintergrund der Programmziele und strebt keine breite Generalisierbarkeit ihrer Ergebnisse an. Evaluationen liegen im Allgemeinen normative Kriterien zu Grunde, welche zumeist aus den Programmzielen abgeleitet werden. Während sich die Grundlagenforschung der Untersuchung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen annimmt, stehen bei der Evaluation Ziel-Mittel-Ketten im Zentrum, um unmittelbare Systemzusammenhänge in einem klar definierten Kontext zu verstehen. Der wesentlichste Unterschied liegt im Zweck von Evaluationen: Sie sollen für den Auftraggeber einen Nutzen bringen und dienen im Gegensatz zur Grundlagenforschung dem direkten Gebrauch in der Verwaltungspraxis.

7.7.1 Arten von Evaluationen

Anhand der unterschiedlichen Merkmale einer Evaluation können verschiedene Evaluationsarten unterschieden werden. Je nach Gegenstand der Untersuchung sind typische Evaluationsarten:

- Die *Programmevaluation* als typische Evaluationskategorie untersucht staatliche Maßnahmen, die der Umsetzung von politischen Zielen dienen. Als Programm wird ein Maßnahmenbündel bezeichnet, das geplant und wohl konzipiert die gezielte Verände-

rung sozialer Bedingungen in Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt herbeizuführen versucht.

- Die *Gesetzesevaluationen* erlangen vor allem im Rahmen des Public Managements eine neue Bedeutung (Kettiger 2000). Die Ex-post-Evaluation von Gesetzen wird als retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung bezeichnet. Die Folgeanalysen versuchen zu ermitteln, welche Auswirkungen (z. B. auch Kosten, Inakzeptanz, Regelungsverdrossenheit, langfristige Ressourcenbindung, Intentions-Realisations-Verhältnis) bei den Normadressaten und im gesamten Wirkungsfeld eingetreten sind.
- Im Weiteren werden auch *Produkt-, Projekt-, Institutionen-, Personal- und Reform-Evaluationen* unterschieden (Ritz 2003).

In Bezug auf die häufigsten *Fragestellungen* einer Evaluation lassen sich folgende unterscheiden (Rossi et al. 2004):

- „Needs assessment“: Bedarfsanalyse zur Beantwortung von Fragen bezüglich der Notwendigkeit des Programms und seiner Zielsetzungen.
- „Assessment of program theory“: Beurteilung der Programmtheorie, d. h. des Politikkonzepts sowie der Programmstruktur. Die zentralen Fragestellungen betreffen die von den Programmleistungen Betroffenen, die Art der anzubietenden Leistungen, die dafür zweckmäßige Vollzugsstruktur sowie die sinnvolle Programmkonstruktion (Logik) und die Erreichbarkeit der intendierten Wirkungen mit den geplanten Mitteln.
- Die Prozessevaluation oder Analyse der Programmumsetzung (Implementationsforschung) in Bezug auf die intendierte Funktionalität und Eignung der Prozesse widmet sich dem Vollzugsmechanismus und den davon betroffenen Programmwirkungen.
- „Impact assessment“ (Wirkungsevaluation): Beurteilung der vom Programm erzeugten Impacts oder Outcomes. Es interessieren die Erreichung der Wirkungsziele, die Auswirkungen auf die Leistungsempfänger, negative oder widersprüchliche Nebenwirkungen, die Bevorzugung gewisser Leistungsempfänger und die Verbesserung der Problemlage an sich.
- „Efficiency assessment“ (Effizienzanalyse): Ergänzung der Wirkungsevaluation und Untersuchung von Programmkosten sowie der Kostenwirksamkeit, letztlich eines wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes (Kosten-Nutzen-Analyse).

In Abhängigkeit des Zeitpunkts der Durchführung einer Evaluation werden unterschieden (vgl. auch Praxisfenster):

- *Ex-ante-Evaluationen* versuchen die möglichen zukünftigen Auswirkungen einer Maßnahme zu antizipieren. Typische Ex-ante-Evaluationen stellen z. B. im Voraus angefertigte Rechtsgutachten zu Gesetzeswirkungen dar.
- *Formative oder begleitende Evaluationen* finden während der Umsetzung einer Maßnahme statt und dienen der vertiefenden Einsicht in einen Untersuchungsgegenstand. Der Hauptzweck besteht in der Verbesserung eines Programms und der Korrektur von

nicht-intendierten Wirkungen. Die rasche Rückkopplung der Evaluationsergebnisse an die Programmverantwortlichen und der kontinuierliche Lernprozess stehen im Vordergrund.

- *Ex-post-Evaluationen* oder summative Evaluationsstudien werden durchgeführt, wenn eine Maßnahme schon implementiert, stabilisiert und mehrheitlich abgeschlossen ist. Ihr Ziel ist die Bilanzierung der Wirkungen einer Maßnahme aus einer gesamthaften Perspektive zur Entscheidungsunterstützung.

Unterschiede ergeben sich zudem bezüglich der Steuerung und Durchführung einer Evaluation. Es kann zwischen der *Selbst- und der Fremdevaluation* unterschieden werden. Bei der Selbstevaluation ist die Steuerungsinstanz, d. h. jene Verantwortungsträger, welche die Funktion der Evaluation und die Fragestellungen bestimmen, innerhalb der von der Evaluation betroffenen Organisation angesiedelt. Die Fremdevaluation unterliegt einer außerhalb der Institution verorteten Steuerung. Die Evaluatoren bei der summativen Evaluation sind ebenso wie die Klienten häufig externe Personen. Die formative Evaluation wird häufiger von programminternen Personen gesteuert und/oder vollzogen, ihre Klienten sind Projektverantwortliche und -mitarbeitende. Mit dieser Unterscheidung lässt sich auch der Ort bestimmen, an dem die Evaluation ihre Wirkungen zeigt und verwendet werden soll; formative Evaluation innerhalb des Programms oder der Organisation, summative Evaluation „[...] soll Verantwortlichkeit gegenüber Außenstehenden erzeugen, indem sie Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung stellt oder zur Systemlegitimation beiträgt“. (Widmer 2000, S. 79). Formative Evaluationen berichten somit an die Maßnahme oder das Programm, summative Evaluationen über eine Maßnahme oder ein Programm.

7.7.2 Verwendungszweck von Evaluationen

Vielfach ist den Betroffenen nicht klar, weshalb eine Evaluation angesetzt wird oder es zeigt sich nach der Evaluation, dass die anfänglich beabsichtigte Verwendung völlig an Bedeutung verloren hat und es letztlich nur um die *nachträgliche Legitimation* bereits begonnener Maßnahmen ging. Insofern sind verschiedene Verwendungszwecke von Evaluationen erkennbar (Rossi et al. 2004; Weiss 1998):

- „*Guidance for action*“: Adressaten benutzen die Evaluation, um Richtungsweisung bezüglich der Programmweiterentwicklung oder Entscheidungsfindung zu erhalten („instrumental use“).
- „*Reinforcement of prior beliefs*“: Bestätigung bisheriger Meinungen zum Programm aus Sicht der Auftraggeber oder Betroffenen, dient letztlich der Weiterarbeit in dieselbe Stoßrichtung.
- „*Mobilization of support*“: Evaluationsergebnisse werden im politischen Prozess zur Koalitionsbildung und Mobilisierung von Unterstützung im Wandlungsprozess benötigt („policy use“).

- „*Enlightenment use*“: Die Studienresultate dienen der allgemeinen Erkenntnismehrung und Schaffung eines besseren Verständnisses für die Stärken und Schwächen des Evaluationsgegenstands.

Die erste Nutzungsart des „*instrumental use*“ liegt oft im Zentrum des Interesses der Evaluatoren, doch in der Evaluationspraxis werden die Studienempfehlungen nicht immer umgesetzt und eine Vielzahl von Evaluationsergebnissen hat einen geringen Einfluss auf die Problemlösung (Zimmermann et al. 1989). Evaluationsarbeit kann besonders dann frustrierend sein, wenn die Ergebnisse mit wohlwollender Anerkennung in der erstbesten Schublade verschwinden. Das bedeutet, dass sich gute Evaluatoren durch die rechtzeitige, allenfalls mehrmals wiederholte Kommunikation der Ergebnisse an der richtigen Stelle auszeichnen. Um die Qualität, aber auch die Glaubwürdigkeit und Vertrauenswürdigkeit von Evaluationen sowie Evaluatoren zu erhöhen, haben die Schweizerische und die Deutsche Gesellschaft für Evaluation auf der Basis internationaler Normen zweckmäßige Standards für die Planung und Durchführung von Evaluationen verfasst (vgl. Deutsche Gesellschaft für Evaluation DeGEval 2005 oder Schweizerische Evaluationsgesellschaft SEVAL 2005).

7.7.3 Vorgehensmodell einer Wirkungsevaluation

Ein praxistaugliches Vorgehensmodell zur Durchführung von Evaluationen wird abschließend erläutert (Ledergerber 1998).

Das Modell enthält *sechs Schritte*. Abb. 7.9 veranschaulicht sowohl die Abfolge der Schritte als auch die Kopplung der Ergebnisse des zweiten mit dem fünften Schritt bzw. der Zieldefinition und der Wirkungsanalyse. Werden die Evaluationsergebnisse im letzten Schritt umgesetzt, hat dies wiederum Folgen für die Zieldefinition und Vollzugskontrolle eines Programms. Zuerst aber sind *Vorarbeiten* zu erledigen, die einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die gesamte Evaluationsarbeit haben können. Zu klären sind:

- Der Evaluationsgegenstand: Handelt es sich um ein längerfristiges, komplexes Programm (z. B. Gesetzesevaluation) oder um einen relativ einfachen Gegenstand (z. B. Weiterbildungskurs)?
- Fragestellungen: Welches sind die zentralen, unbedingt zu erörternden und welches allenfalls weniger wichtige sowie ergänzende Fragestellungen? Die erste Formulierung der Fragestellungen sollte durch den Auftraggeber erfolgen und nicht den Evaluatoren überlassen werden.
- Abgrenzung: Wie lässt sich die Evaluation inhaltlich und zeitlich abgrenzen? Welche Fragestellungen sind nicht betroffen oder wurden bereits anderweitig untersucht?
- Detaillierungsgrad, Umfang: Inwieweit sollen die Kausalzusammenhänge analysiert werden? Sind Primärerhebungen notwendig? Verlangen die Fragestellungen spezifische Auswertungen oder reicht ein Globalbericht? Müssen mehrere Anspruchsgruppen, Untersuchungsmethoden und -perspektiven einbezogen werden?

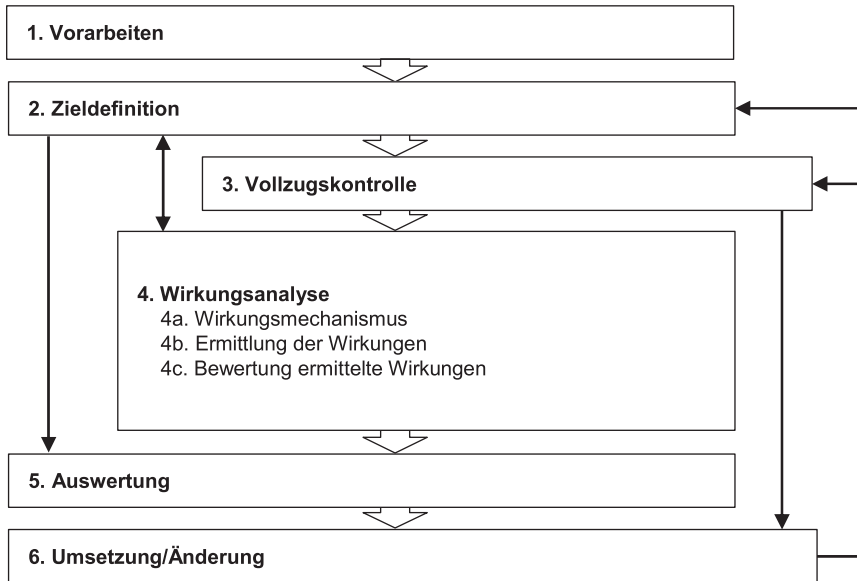


Abb. 7.9 Vorgehensmodell zur Durchführung einer Wirkungsevaluation

- Dauer und Finanzen: Ist eher eine Lang- (ca. ein bis vier Jahre) oder eine Kurzevaluation (ca. drei bis zwölf Monate) erforderlich? Welche Folgen hat dies für die Kosten, für begleitende Informationsmaßnahmen und für den weiteren Programmverlauf? Wie hoch soll der Anteil der Evaluationskosten, z. B. auch im Vergleich zu den gesamten Programmkosten in etwa sein?
- Organisation: Wer ist eigentlich Auftraggeber? Wer ist für die Steuerung im Sinne der Auswahl der Fragestellungen verantwortlich? Welche Anspruchsgruppen sind auf dem Laufenden zu halten? Wie wird die Zusammenarbeit mit den Evaluatoren gestaltet?
- Untersuchungsmerkmale: Während Eckpunkte einer Evaluation (z. B. der Untersuchungszeitpunkt und die externen oder internen Träger) noch gut vom Auftraggeber mitbestimmt werden können, sollten die Vorschläge zu den verwendeten Methoden und anzustellenden Vergleichen im Sinne des Evaluationsdesigns von den Evaluatoren gemacht werden.

In einem zweiten Schritt sind die dem Programm zugrunde liegenden *Ziele*, *systematisch zu klären*. Dies kann anhand der gesetzlichen Grundlagen sowie weiterer Grundlagendokumente erfolgen. Vielfach sind die Ziele nicht eindeutig klar und bekannt, sodass hier bereits die Evaluation zur Klärung beitragen und die Zielgruppen befragen muss. Es empfiehlt sich auch nach den ursprünglichen Gründen der Maßnahme und eventuellen Änderungen dieser Ursachen oder des Kontextes zu fragen. Dies dient der Herleitung eines Zielsystems mit einer Unterscheidung zwischen Ober- und Unterzielen oder Zielen der

Politik und solchen anderer Akteure. Die Ziele lassen sich gewichten und Zielkonflikte sind offen zu legen, damit sie im Nachhinein nicht der Evaluation angelastet werden. Ebenfalls können in diesem Schritt erste Messgrößen im Sinne von Leistungs- und Wirkungsindikatoren (vgl. Abschn. 7.4.2.4) definiert und existierende Sollwerte zu den Indikatoren festgehalten werden.

Der dritte Schritt nimmt eine *Bestandsaufnahme des Vollzugs* der Maßnahme vor. Es stellen sich zunächst einmal die einfachen Fragen, wer, was, wann, wie, wo und wie oft tut. Die Intensität und das Ausmaß des Vollzugs werden abgeklärt, um danach feststellen zu können, ob eingetretene oder ausgebliebene Wirkungen überhaupt mit den durchgeführten Vollzugsmaßnahmen in Verbindung gebracht werden können. Daraus ergeben sich erste Hinweise auf Vollzugsschwierigkeiten, nicht stabile Vollzugsmaßnahmen und notwendige Verbesserungsmöglichkeiten.

Im Kern der Evaluation steht die *Wirkungsevaluation* als vierter Schritt. Dafür sind folgende drei Teilschritte notwendig:

- Klärung des Wirkungsgefüges: Welches sind die Hauptwirkungen? Existieren erwünschte oder unerwünschte, nicht beabsichtigte Nebenwirkungen? In welche Richtungen entfalten sich Wirkungen? Die sorgfältige Analyse der Wirkungszusammenhänge stellt die Basis der Evaluation dar.
- Ermittlung der Wirkungen: Mit Hilfe sozialwissenschaftlicher Methoden gilt es die Wirkungen anhand der laufend konkretisierten Indikatoren und Messgrößen aus Schritt zwei zu erfassen. Hier kann sich der Beizug von Experten oder externen Erfahrungen, die in einem ähnlichen Programm gemacht wurden, eignen.
- Die Bewertung der Messergebnisse zählt zum eigentlichen „Kunsth Handwerk“ von Evaluatoren. Unterschiedliche Wirkungen müssen gewichtet und Interpretationen mit den Meinungen der Betroffenen verglichen werden, um die Ergebnisse zu validieren. Es lassen sich je nach Untersuchungsdesign Vergleiche anstellen oder exemplarische Fälle veranschaulichen.

Praxisfenster

Einsatzmöglichkeiten der Politikevaluation in der Verwaltungspraxis

1. Qualitätsbewertung des Verwaltungshandelns

Evaluieren bedeutet Bewerten. Evaluation in der öffentlichen Verwaltung bewertet in der Regel die Qualität des Verwaltungshandelns. Dabei können sowohl die Art und Weise der Aufgabenerfüllung selber (Abläufe, Prozesse, Verfahren) wie auch deren Konzeption und Wirkung Gegenstand der Bewertung sein. Evaluationen im Kontext öffentlicher Verwaltung werden in der Regel aus zwei Motiven durchgeführt:

- Verwaltungshandeln soll verbessert werden: Wir sprechen von formativer Evaluation, bei denen der Lerneffekt im Zentrum steht.
- Es gilt über die Weiterführung oder den Abbruch einer öffentlichen Politik zu entscheiden: In diesem Kontext sprechen wir von summativen Evaluationen.

2. Der formative Charakter einer Evaluation

Diese Motive für Evaluationen lassen sich an zwei Beispielen illustrieren. Der formative Aspekt stand bei der Evaluation des „interdepartementalen Zentrums für Entwicklung, Assessment und Beratung (cedac)“ im Vordergrund. Das cedac führt primär Kad-erassessments für die Bundesverwaltung durch. Mittels einer externen Evaluation sollte geprüft werden, wie die Dienstleistungen des cedac zu beurteilen sind. Die Evaluationsfragen lauteten: Sind die Kundinnen und Kunden des cedac zufrieden? Setzen sie die Ergebnisse von Assessments um? Welche Verbesserungspotenziale existieren? Wo liegt der künftige Bedarf an Assessments in der Bundesverwaltung?

Die Evaluation setzte zur Beantwortung dieser Fragen auf drei methodische Zugänge: Zunächst wurden die schriftlichen Feedbacks jener Personen ausgewertet, die ein Assessment durchlaufen haben. Zweitens kamen Interviews bei Auftraggebern zum Einsatz, um deren Zufriedenheit mit den Leistungen des cedac zu ermitteln. Drittens wurde mit einer Breitenbefragung der zukünftige Bedarf an Dienstleistungen des cedac erhoben. Für die Verantwortlichen ergab sich aus den Erhebungen eine Reihe von nützlichen, direkt verwertbaren Informationen:

- Der große Teil der Teilnehmenden der Assessments war mit den Dienstleistungen zufrieden. Dies traf ebenfalls für die Kunden zu, welche die Assessments in Auftrag gegeben hatten. Sie stützten sich bei ihren Personalentscheiden dann auch auf die Ergebnisse der Assessments ab und zeigten sich zufrieden mit dem ausgewählten Personal. Für die Verantwortlichen des cedac war dieses Ergebnis entscheidend, bestätigte es doch, dass die Qualität ihrer Dienstleistungen in formaler und in inhaltlicher Hinsicht den Bedürfnissen der Kundschaft entsprach.
- Die Evaluation brachte auch Verbesserungsmöglichkeiten zu Tage: Die Nützlichkeit der Assessments ließe sich gemäß Aussagen der Kunden durch maßgeschneiderte Lösungen und eine intensivere Nachbearbeitung steigern. Ferner unterstrich die Evaluation die Bedeutung einer stets gleich hohen Qualität des Assessorenteams.
- Die Evaluation konnte schließlich zeigen, wie groß der Markt für Assessments in der Bundesverwaltung ist und lieferte damit eine wichtige Grundlage für die Neuausrichtung des cedac.

3. Der summative Charakter einer Evaluation

Der summative Charakter einer Evaluation lässt sich an einem zweiten Beispiel illustrieren: Die Evaluation des Projektes zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Solothurn (WOV-Solothurn). Die Untersuchung wurde von der Regierung in Auftrag gegeben und durch eine parlamentarische Kommission begleitet. Letztere hielt fest, dass sie primär eine summative Beurteilung des WOV-Konzepts erwarte, um auf dieser Basis über eine flächendeckende Einführung von WOV entscheiden zu können. Die Evaluation hatte sich an diesen Vorgaben auszurichten. Ihr Schwerpunkt lag einerseits bei der Ermittlung der Wirkungen von WOV auf die Leistungen der Verwaltungen (Outputs) und andererseits bei der Abschätzung der Effekte der Reform auf die Regierung und das Parlament. Die Evaluation kam zum Schluss, dass die größten Wirkungen auf Stufe der Verwaltung eingetreten sind. Auf der

politischen Ebene (Parlament, Regierung) und bezüglich der Leistungen der Ämter zeigte WOV nur schwache Effekte. Insgesamt kam die Evaluation zum Schluss, dass das Potenzial von WOV noch bei weitem nicht ausgeschöpft worden sei. Es wurde empfohlen, kein duales System (mit WOV und Nicht-WOV-Ämtern) zu führen, sondern sich für eine flächendeckende Einführung oder einen Abbruch der Reform zu entscheiden.

Die Gesamtbewertung der Evaluation ist in die politische Meinungsbildung eingeflossen. Die Botschaft der Regierung und das Parlament haben die Evaluationsstudie im Rahmen ihrer Entscheidungsfindung über die Weiterführung von WOV berücksichtigt. Damit leisteten die Ergebnisse der Evaluation einen Beitrag beim Entscheid über eine flächendeckende Einführung von WOV, die 2003 beschlossen worden ist. Die Evaluation half mit, das Reformvorhaben zu legitimieren.

Die beiden Beispiele zeigen, dass die Nützlichkeit von Evaluationen in der Verwaltungspraxis stark erwartungsabhängig ist: Sind diese klar formuliert, lässt sich ein maßgeschneidertes Evaluationsdesign mit angemessenen Methoden definieren. Dies dürfte in Zukunft immer häufiger von Verwaltungen verlangt werden. Der Trend zum New Public Management aber auch die Verknappung öffentlicher Mittel lässt die Frage nach der Wirksamkeit staatlichen Handelns laut werden. Formative wie summative Evaluationen sind Instrumente, mit deren Hilfe Verwaltungen Antworten hinsichtlich der Wirksamkeit und Legitimität ihres Handelns liefern können.

Quelle: Rieder (2006)

Fünftens werden die gewonnenen Informationen ausgewertet. Abgesehen von der methodisch korrekten *Auswertung* ist eine transparent dokumentierte, vollständige sowie unparteiische Auswertung notwendig, damit begründete Schlussfolgerungen auf Akzeptanz stoßen können. Die Auswertung erfolgt häufig in Form von Berichten. Als Leitlinien für die Berichterstattung sowie zum Umgang mit Evaluationsergebnissen eignen sich die bereits erwähnten Kriterien der Schweizerischen und Deutschen Evaluationsgesellschaften. Eine gute Evaluation sagt nur soviel, wie aufgrund umfassender und begründeter Einschätzung auch wirklich gesagt werden kann. Denn es fällt außerordentlich schwer zu sagen, ein Programm habe keine oder nicht die beabsichtigten Wirkungen gehabt.

Der sechste und letzte Schritt des Vorgehensmodells ist zentral für die Fortführung eines Programms. Vor dem Hintergrund der Kriterien der Machbarkeit und Angemessenheit gilt es, die *Evaluationsergebnisse und Verbesserungsvorschläge umzusetzen*. Dies kann bei begleitenden Evaluationen auch früher einsetzen. Es gilt zu klären, wie gut die politische Abstützung für diesen Schritt ist. Stimmt die politische Großwetterlage? Ist der Zeitpunkt günstig, haben sich die Interessen der Anspruchsgruppen verändert oder sind sie ähnlich geblieben? Wie stark ist die Unterstützung durch vorgesetzte Ebenen und existiere Promotoren? Nicht vergessen werden darf die rechtzeitige und verständliche Kommunikation aller Ergebnisse und der beschlossenen Maßnahmen an die Betroffenen und alle Zielgruppen der Evaluation. Eventuell entsteht in dieser letzten Phase noch Bedarf an vertiefenden oder ergänzenden Untersuchungen, um die Maßnahmen optimal durchführen zu können.

Das dargestellte Vorgehen wird der realen Situation nicht gerecht, da vor allem die Schritte selten so konsekutiv verlaufen. Plötzlich steht eine bereits seit langem geplante Mitarbeitendenbefragung an und der Evaluator wird gezwungen, kurzfristig seine Fragen einzubringen, da eine nachfolgende Untersuchung kaum auf Akzeptanz stoßen würde. Evaluationen sind daher *selten klar planbare Vorhaben*. Unflexible Evaluatoren oder zielstrebig durchgeführte statt situationsadäquate Evaluationen laufen Gefahr, unauffällige, aber umso wichtigere Informationen zu vernachlässigen. Gleichzeitig muss der Auftraggeber aber die Möglichkeiten und Grenzen einer Evaluation kennen. Hier ist vor allem ein Aspekt zu betonen: Evaluationen sind frühzeitig zu planen. Vielfach wird die Evaluation am weit entfernten Ende eines Programms angesetzt, obwohl Evaluationen gerade von Beginn weg eingeplant werden müssen, um zuverlässige und begründete Schlussfolgerungen ziehen zu können. Auftragserteilungen kurz vor Beendigung des Programms führen vielfach zu einer nur halbwegs zufrieden stellenden Untersuchungsqualität.

Literatur

- Ackerman, J. M., & Sandoval-Ballesteros, I. E. (2006). The global explosion of freedom of information laws. *Administrative Law Review*, 58, 85–130.
- Berens, W., & Hoffjan, A. (2004). *Controlling in der öffentlichen Verwaltung. Grundlagen, Fallstudien, Lösungen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Bern. (2002). Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) des Grossen Rats vom 26. März 2002, BSG 620-0.
- Beyer, D., Boushey, G., & Breunig, C. (2015). Die Punctuated-Equilibrium-Theorie. In G. Wenzelburger & R. Zohlhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 355–375). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Beyond Budgeting Roundtable. (2018). Beyond budgeting: The adaptive management model. <https://bbtr.org/>. Zugegriffen am 07.05.2018.
- Bieger, T. (2002). *Dienstleistungsmanagement: Einführung in Strategie und Prozesse bei persönlichen Dienstleistungen* (3. Aufl.). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Bleyen, P., Klimovský, D., Bouckaert, G., & Reichard, C. (2017). Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model. *Public Management Review*, 19(7), 932–953.
- Blöndal, J. R. (2004). Issues in accrual budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 4(1), 103–119.
- BMF. (o.J.). Abschlussbericht der Projektgruppe Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens (MHR): Projektlaufzeit: 1. November 2010 bis 14. Oktober 2013: Bundesministerium für Finanzen. Berlin. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Projekt-MHR/2014_09_05_Anlage.pdf;jsessionid=88E22D477BA8DFBB5261452CABC98F3B?__blob=publicationFile&v=3. Zugegriffen am 09.05.2018.
- Bocci, F. (2005). A multi-dimensional approach to the community perspective in the balanced scorecard architecture for the public sector: Empirical evidence in Healthcare organizations (Conference paper präsentiert an der EGPA-Conference 2005 “Reforming the public sector – What about the citizens?” 31 Aug–3 Sept 2005).
- Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S., & Ohm, A. K. (2007). *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: Sigma.

- Bouckaert, G., & Van Dooren, W. (2003). Performance measurement and management. In T. Bovaird & E. Löffler (Hrsg.), *Public management and governance* (S. 127–136). London: Routledge.
- Bovens, M. (2010). Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946–967.
- Bovens, M. (2014). Public accountability. In M. Bovens (Hrsg.), *The Oxford handbook of public accountability* (1. Aufl., S. 1–20). Oxford: Oxford University Press.
- Brandeis, L. D. (1914). *Other people's money and how the bankers use it*. New York: Stokes. <https://louisville.edu/law/library/special-collections/the-louis-d.-brandeis-collection/other-peoples-money-by-louis-d.-brandeis>. Zugegriffen am 14.05.2018.
- Broekmate, L., Dahrendorf, K., & Dunker, K. (2001). *Die neue Kommunalverwaltung. Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung*. München/Berlin: Jehle.
- Brühlmeier, D., Haldemann, T., Mastronardi, P., & Schedler, K. (1998). New Public Management für das Parlament: Ein Muster-Rahmenerlass WoV. *Schweizerisches Zentralblatt Für Staats- Und Verwaltungsrecht*, 99(7), 297–316.
- Bruhn, M. (1998). *Wirtschaftlichkeit des Qualitätsmanagements: Qualitätscontrolling für Dienstleistungen*. Berlin/Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Brun, M. E. (2003). *Schriftenreihe des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus: Beiträge zum Öffentlichen Management. Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Brusca, I., Caperchione, E., Cohen, S., & Manes Rossi, F. (2015). Comparing accounting systems in Europe. In I. Brusca, E. Caperchione, S. Cohen, & F. Manes Rossi (Hrsg.), *Public sector accounting and auditing in Europe: The challenge of harmonization* (S. 235–251). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Budäus, D., & Hilgers, D. (2009). Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. *Zeitschrift Für Planung & Unternehmenssteuerung*, 19(4), 377–396.
- Bundesrat, S. (2009). Bericht über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget – Evaluation und weiteres Vorgehen. <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2009/7915.pdf>. Zugegriffen am 11.05.2018.
- Bundesrat, S. (2013). Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) – SR 171.10. Bern.
- Cabannes, Y. (2006). Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites. *Mouvements*, 5(47–48), 128–138.
- Calliess, C., & Schoenfleisch, C. (2012). Vom Fiskalpakt zur „Fiskalunion“?: Europa- und verfassungsrechtliche Überlegungen zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion. *Berliner Online-Beiträge Zum Europarecht*, 75, 1–17.
- Carrel, L. F. (2004). *Leadership in Krisen: Ein Handbuch für die Praxis*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Considine, M. (1996). Market bureaucracy? Exploring the contending rationalities of contemporary administrative regimes. *Labour & Industry*, 7(1), 1–27.
- Council of Europe. (2009). *Gender budgeting: Practical implementation – Handbook: Council of Europe, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs*. Strasbourg Cedex: Council of Europe. <https://rm.coe.int/1680599885>. Zugegriffen am 17.07.2018.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1979). *Sozialwissenschaft und Praxis: 3. Macht und Organisation: Die Zwänge kollektiven Handelns*. Königstein/Ts: Athenäum.
- CRS Report. (2017). Budget enforcement procedures: The Senate pay-as-you-go (PAYGO) rule. https://www.everycrsreport.com/files/20180109_RL31943_a614a455f-6296196591777c0e0022f13fd28c768.pdf. Zugegriffen am 04.05.2018.
- Deutsche Gesellschaft für Evaluation DeGEval. (2005). DeGEval Gesellschaft für Evaluation e.V. <http://www.degeval.de>. Zugegriffen am 14.05.2019.

- Deutsche Gesellschaft für Qualität. (1995). *DGQ-Schrift: Nr. 11,04. Begriffe zum Qualitätsmanagement* (6. Aufl.). Berlin: Beuth.
- DonVito, P. A. (1969). *Rand collection: P-4124. The essentials of a planning-programming-budgeting system*. Santa Monica: Rand.
- Downes, R., Trapp, L. v., & Nicol, S. (2017). Gender budgeting in OECD countries. oecd-ilibrary.org/content/paper/budget-16-5jq80dq1zbn. Zugegriffen am 29.03.2019.
- Economiesuisse. (2017). Zeichen gegen gebundene Ausgaben setzen. <https://www.economiesuisse.ch/de/artikel/zeichen-gegen-gebundene-ausgaben-setzen>. Zugegriffen am 07.05.2018.
- EFQM. (2003). Excellence einführen: Informationsbroschüre der European Foundation for Quality Excellence. Brüssel: EFQM.
- Eggert, W., & Minter, S. (2018). Haushaltsgrundsätze. In Springer Gabler Verlag (Hrsg.), *Gabler Wirtschaftslexikon*. Berlin: Springer Gabler. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/haushaltsgrundsätze-36068/version-259535>. Zugegriffen am 19.02.2018.
- Eichhorn, P. (2005). *Das Prinzip Wirtschaftlichkeit: Basiswissen der Betriebswirtschaftslehre*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Eichhorn, P., Friedrich, P., Jann, W., Oechsler, W. A., Puttner, G., & Reinermann, H. (Hrsg.). (2003). *Verwaltungslexikon* (3. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- European Commission. (2017). *Vade mecum on the stability and growth pact*. Brussels: Publications Office of the European Union.
- Felix, J. (2003). *Besonderheiten eines Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung*. Bamberg: Difo-Druck.
- Fuchs, N. (2016). Langfristige Steuerungsinstrumente in öffentlichen Haushalten – eine vergleichende Analyse (Projektarbeit eingereicht der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration [MPA]). www.kpm.unibe.ch. Zugegriffen am 09.05.2018.
- Gilmour, J. B. (2007). Implementing OMB's program assessment rating tool (PART): Meeting the challenges of integrating budget and performance. *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), 1–40.
- Grossi, G., Reichard, C., & Ruggiero, P. (2016). Appropriateness and use of performance information in the budgeting process: Some experiences from German and Italian municipalities. *Public Performance & Management Review*, 39(3), 581–606.
- Haldemann, T., Heike, M., & Bachmann, M. (2011). *Balanced Scorecard in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben – Erfahrungen und Empfehlungen für das Strategische Public Management*. Bern: Haupt.
- Haldemann, T., Brändle, T., & Baur, M. (2019). Ökonomische Einsichten und Empfehlungen für eine gute Finanzpolitik der Regierung. In A. Ritz, T. Haldemann & F. Sager (Hrsg.), *Blackbox Exekutive: Regierungslehre in der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro.
- Haynes, H. H. (1992). *Planning, programming and budgeting system (PPBS) budget review and congressional action*. Monterey: Naval Postgraduate School. <http://hdl.handle.net/10945/24008>. Zugegriffen am 08.05.2018.
- Heinrich, C. J. (2011). How credible is the evidence, and does it matter? An analysis of the program assessment rating tool. *Public Administration Review*, 72(1), 123–134.
- Hentschel, B. (2000). Multiattributive Messung der Dienstleistungsqualität. In M. Bruhn & B. Stauss (Hrsg.), *Dienstleistungsqualität* (S. 289–320). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Heupel, T., & Schmitz, S. (2015). Beyond budgeting – A high-hanging fruit: The impacts of managers' mindset on the advantages of beyond budgeting. *Procedia Economics and Finance*, 26, 729–736.
- Hilton, R. M., & Joyce, P. G. (2012). Performance-informed budgeting: A global reform. In G. B. Peters & J. Pierre (Hrsg.), *The SAGE handbook of public administration* (S. 414–429). London: SAGE.
- Hope, J., & Fraser, R. (2003). New ways of setting rewards: The beyond budgeting model. *California Management Review*, 45(4), 104–119.

- Hughes, O. E. (2018). *Public management & administration: An introduction* (5. Aufl.). Basingstoke: Palgrave.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299.
- IPSASB. (2013). Reporting on the long-term sustainability of an entity's finances. International Public Sector Accounting Standards Board. <http://www.ifac.org/publications-resources/recommended-practice-guideline-1>. Zugegriffen am 14.05.2019.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., & True, J. L. (1998). Policy punctuations: U.S. budget authority, 1947–1995. *The Journal of Politics*, 60(1), 1–33.
- Jung, H. (2003). *Controlling*. München/Wien: Oldenbourg.
- Kakabadse, A., Korac-Kakabadse, N., & Kouzmin, A. (2003). Ethics, values and behaviours: Comparison of three case studies examining the paucity of leadership in government. *Public Administration*, 81(3), 477–508.
- Kamiske, G. F., & Brauer, J.-P. (2006). *Qualitätsmanagement von A bis Z: Erläuterungen moderner Begriffe des Qualitätsmanagements* (5. Aufl.). München/Wien: Hanser.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The balanced scorecard – Measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71–79.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1997). *Balanced Scorecard: Strategien erfolgreich umsetzen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kettiger, D. (2000). *Gesetzescontrolling: Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Kioko, S. N., Marlowe, J., Matkin, D. S. T., Moody, M., Smith, D. L., & Zhao, Z. J. (2011). Why public financial management matters. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 1), i113–i124.
- Köhler, G. (2006). Neue Verwaltungssteuerung, CAF und Qualitätsmanagement. In N. Thom & A. Ritz (Hrsg.), *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (3. Aufl., S. 194–195). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Kroll, A., & Moynihan, D. P. (2017). The design and practice of integrating evidence: Connecting performance management with program evaluation. *Public Administration Review*, 78(2), 183–194.
- Kuhlmann, S., Bogumil, J., & Wollmann, H. (2004). *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung: Konzepte und Praxis*. Wiesbaden: Springer VS.
- Küpper, H.-U. (1987). Konzeption des Controllings aus betriebswirtschaftlicher Sicht. In A. W. Scheer (Hrsg.), *Saarbrücker Arbeitstagung: Vol. 8. Rechnungswesen und EDV: 8. Saarbrücker Arbeitstagung 1987; Controlling, Anwenderberichte, neue Konzepte, Controlling-Systeme, Systemerfahrungen* (S. 82–116). Heidelberg: Physica.
- Demaj, L. (2017). What can performance information do to legislators? A budget-decision experiment with legislators. *Public Administration Review*, 77(3), 366–379.
- Langthaler, S. (2002). *Mehrdimensionale Erfolgssteuerung in der Kommunalverwaltung: Konzeptionelle und praktische Überlegungen zum Einsatz der Balanced Scorecard im kommunalen Management*. Linz: Trauner.
- Ledergerber, T. (1998). *Erkos. Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen im Kanton Bern: Eine Einführung*. Bern: Organisationsamt der Finanzdirektion des Kantons Bern.
- Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R., & Ladner, A. (Hrsg.). (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz*. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.
- Lienhard, A., Mächler, A., & Zieliwicz, A. (2017). *Stämpfli juristische Lehrbücher. Öffentliches Finanzrecht* (Übers. Bieri, P., Ochsenbein, N., & Thomann, F.). Bern: Stämpfli.
- Löffler, E. (1998). *Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich: Messkriterien und Implementationsstrategien in Deutschland, Grossbritannien und in den USA*. Stuttgart: Raabe.

- Lu, E., & Willoughby, K. G. (2018). Public performance budgeting: Principles and practice. Chapter 2: Foundations for performance budgeting. Unpublished manuscript.
- Lüder, K., & Jones, R. (2003). *Reforming governmental accounting and budgeting in Europe*. Frankfurt a. M.: Fachverlag Moderne Wirtschaft.
- Mastronardi, P., & Stadler, P. (2003). Demokratietaugliche WoV: Das Solothurner Modell. *Zentralblatt ZBl*, 104(8), 393 – 417.
- Meffert, H., & Bruhn, M. (2006). *Dienstleistungsmarketing: Grundlagen, Konzepte, Methoden* (5. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Meier, P., & Celis, K. (2011). Sowing the seeds of its own failure: Implementing the concept of gender mainstreaming. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 18(4), 469–489.
- Meijer, A. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255–269.
- Melkers, J. E., & Willoughby, K. G. (1998). The state of the states: Performance-based budgeting requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review*, 58(1), 66–73.
- Melkers, J. E., & Willoughby, K. G. (2005). Models of performance-measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication, and lasting effects. *Public Administration Review*, 65(2), 180–190.
- Mettler, N. (2009). Die Rolle des Schwyzer Parlamentes als Oberaufsicht bei der Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Masterarbeit eingereicht der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)). www.kpm.unibe.ch/weiterbildung. Zugegriffen am 04.05.2018.
- Moretti, D. (2016). Practices and reform experiences in OECD countries: Results of the 2016 OECD accruals survey. *OECD Journal on Budgeting*, 16(1), 9–22.
- Moynihan, D. P. (2013). Advancing the empirical study of performance management: What we learned from the program assessment rating tool. *American Review of Public Administration*, 43(5), 499–517.
- Mullen, P. R. (2006). Performance-based budgeting: The contribution of the program assessment rating tool. *Public Budgeting & Finance*, 26(4), 79–88.
- Müller, U. (2004). *Controlling aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive. Ein Beitrag zur Verwaltungsreform*. Deutscher Universitätsverlag: München.
- Mullins, D. R. (2007). Local budget process. In A. Shah (Hrsg.), *Public Sector Governance and Accountability Series. Local budgeting* (S. 213–267). Washington, D.C: The World Bank.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice* (5. Aufl., internat. Aufl.). New York: McGraw-Hill Comp.
- Nuspliger, K. (2006). Neue Herausforderungen staatlicher Kommunikation. In N. Thom & A. Ritz (Hrsg.), *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (3. Aufl., S. 170–171). Wiesbaden: Springer Gabler.
- O'Hagan, A. (2018). Conceptual and institutional origins of gender budgeting. In A. O'Hagan & E. Klatzer (Hrsg.), *Gender budgeting in Europe: Developments and challenges* (S. 19–42). Cham: Springer International Publishing.
- O'Hagan, A., & Klatzer, E. (Hrsg.). (2018). *Gender budgeting in Europe: Developments and challenges*. Cham: Springer International Publishing.
- OECD (Hrsg.). (2007). *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013). Spending reviews: 3rd annual meeting of OECD senior budget officials. Paris. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)6&doc-language=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doc-language=en). Zugegriffen am 09.05.2018.
- OECD. (2017). *Government at a glance*. Paris: OECD Publishing.

- OECD/IFAC. (2017). *Accrual practices and reform experiences in OECD countries*. Paris: OECD Publishing. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264270572-en>. Zugegriffen am 14.05.2019.
- Osterloh, M. (2001). Führen im Bereich wissensintensiver Dienstleistungen. *Schriftenreihe Des Eidgenössischen Personalamtes EPA – Führen Im Wandel*, 14, 53–61.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1988). A multiple-item scale for measuring customer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*, 64(1), 12–40.
- Pätzold, J., & Baade, D. (2012). *Stabilisierungspolitik: Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik* (7. Aufl.). München: Vahlen.
- Pfäffli, S. (2011). *Budgetierung im öffentlichen Sektor: Ein Handbuch für Studium und Praxis aus finanzwissenschaftlicher Sicht*. Bern: Haupt.
- PWC. (2015). *Global survey on accounting and reporting by central governments* [July] (2. Aufl.). London: PWC.
- Quinn, S. (2016). Europe: A survey of gender budgeting efforts. IMF working paper no. 16/155. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Europe-A-Survey-of-Gender-Budgeting-Efforts-44148>. Zugegriffen am 18.07.2018.
- Ramos, G. I. (2018). Closing the gender gap – Have we reached the tipping point? <https://gabrielailianramos.wordpress.com/2018/03/08/closing-the-gender-gap-have-we-reached-the-tipping-point/>. Zugegriffen am 18.07.2018.
- Ranson, S. (2003). Public accountability in the age of neo-liberal governance. *Journal of Education Policy*, 18(5), 459–480.
- Rauskala, I., & Saliterer, I. (2015). Public sector accounting and auditing in Austria. In I. Brusca, E. Caperchione, S. Cohen, & F. Manes Rossi (Hrsg.), *Public sector accounting and auditing in Europe: The challenge of harmonization* (S. 12–26). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Reichard, C. (2017). Vom Programmbudget zum Performance Budgeting: Verlauf und Ergebnisse von 50 Jahren Budgetreformen. In J. von Lucke & K. Lenk (Hrsg.), *Verwaltung, Informationstechnik & Management: Festschrift für Heinrich Reinermann zum 80. Geburtstag* (S. 142–152). Baden-Baden: Nomos.
- Reichard, C., & Küchler-Strahm, N. (2018). Performance budgeting in Germany, Austria and Switzerland. In M. S. de Vries & J. Nemeec (Hrsg.), *Performance budgeting in the public sector*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Reichard, C., & Van Helden, J. (2017). Why cash-based budgeting still prevails in an era of accrual-based reporting in the public sector. *Accounting, Finance & Governance Review*, 23(1–2), 43–65.
- Rieder, L. (2004). *Kosten-/Leistungsrechnung für die Verwaltung*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Rieder, S. (2006). Einsatzmöglichkeiten der Politikevaluation in der Verwaltungspraxis. In N. Thom & A. Ritz (Hrsg.), *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (3. Aufl., S. 204–205). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Ritz, A. (2003). *Evaluation von New Public Management: Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der Schweizerischen Bundesverwaltung*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Ritz, A. (2005). 10 Jahre New Public Management in den Schweizer Kantonen: Erfahrungen bei Parlament und Verwaltungskadern. In A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner & A. Ladner (Hrsg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 47–67). Bern: Haupt.
- Ritz, A. (2006). Qualitätsentwicklung: Konzeptionelle Überlegungen am Beispiel der Elternbefragung der Primarschule Aarberg. In N. Thom, A. Ritz & R. Steiner (Hrsg.), *Effektive Schulführung: Chancen und Risiken des Public Managements im Bildungswesen* (2. Aufl., S. 135–173). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

- Ritz, A., & Sager, F. (2010). Outcome-based public management and the balance of powers in the context of direct democracy. *Public Administration – An International Quarterly*, 88(1), 120–135.
- Ritz, A., & Sinelli, P. (2013). Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung der Schweiz* (S. 347–367). Zürich: NZZ.
- Ritz, A., Gerber, S., & Kämpfer, A. (2005). *Fallstudie Schlossgut: Leistungs- und wirkungsorientierte Steuerung in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel einer Strafanstalt, erstellt am Kompetenzzentrum für Public Management*. Bern: KPM.
- Roberts, A. S. (2002). Less government, more secrecy: Reinvention and the weakening of freedom of information law. *Public Administration Review*, 60(4), 308–320.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach* (7. Aufl.). Thousand Oaks: SAGE.
- Rubin, I. S. (2017). *The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing* (8. Aufl.). Thousand Oaks/London: CQ Press an imprint of SAGE Publications.
- Rüegg-Stürm, J. (2002). *Controlling für Manager: Grundlagen, Methoden, Anwendungen* (7. Aufl.). Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Saatweber, V. S. (2004). Das europäische Selbstbewertungsinstrument Common Assessment Framework (CAF). In S. Kuhlmann, J. Bogumil & H. Wollmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung: Konzepte und Praxis* (S. 227–247). Wiesbaden: Springer VS.
- Sager, F., Ritz, A., & Bussmann, K. (2010). Utilization-focused performance reporting. A three-step model for the development of matching goals and indicators. *Public Money & Management*, 30(1), 55–62.
- Sager, F., Ingold, K., & Balthasar, A. (2017a). *Politik und Gesellschaft in der Schweiz: Vol. 4. Policy-Analyse in der Schweiz: Besonderheiten, Theorien, Beispiele*. Zürich: NZZ Libro.
- Sager, F., Widmer, T., & Balthasar, A. (Hrsg.). (2017b). *Politik und Gesellschaft in der Schweiz: Band 5. Evaluation im politischen System der Schweiz: Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen*. Zürich: NZZ Libro.
- Scharnbacher, K., & Kiefer, G. (2003). *Management für Studium und Praxis. Kundenzufriedenheit: Analyse, Messbarkeit und Zertifizierung* (3. Aufl.). München/Wien: Oldenbourg.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2006). *New Public Management* (3. Aufl.). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schedler, K., & Rüegg-Stürm, J. (2013). *Multirationales Management: Der erfolgreiche Umgang mit widersprüchlichen Anforderungen an die Organisation*. Bern: Haupt.
- Scherer, A. G. (2002). Besonderheiten der strategischen Steuerung in Öffentlichen Institutionen und der Beitrag der Balanced Scorecard. In A. G. Scherer & J. M. Alt (Hrsg.), *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen* (S. 3–25). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Schick, A. (2002). Does budgeting have a future? *OECD Journal on Budgeting*, 2(2), 7–48.
- Schweizerische Evaluationsgesellschaft SEVAL. (2005). SEVAL: Schweizerische Evaluationsgesellschaft. <https://www.seval.ch>. Zugegriffen am 29.03.2019.
- Seiwald, J., Meyer, R. E., Hammerschmid, G., Egger-Peitler, I., & Höllerer, M. A. (2013). *Neue Wege des Haushaltsmanagements. Internationale Erfahrungen, Herausforderungen und Trends*. Berlin: edition sigma.
- Shields, J. F., & Shields, M. D. (1998). Antecedents of participative budgeting. *Accounting, Organizations and Society*, 23(1), 49–76.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008a). *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*. Paris: La Découverte.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008b). Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164–178.
- Solothurn. (2003). Gesetz über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-Gesetz) vom 3. September 2003, RG 032d/2003. Solothurn.

- Stebler, P. (2003). Erfolgsversprechender Ansatz zur Bewältigung der immer komplexer werdenden staatlichen Aufgaben. In Historischer Verein des Kantons Solothurn (Hrsg.), *Jahrbuch für Solothurnische Geschichte: 76. Band* (S. 8–11). Solothurn: Vogt-Schild/Habegger Medien AG.
- Thom, N., Balthasar, A., Rieder, S., & Ritz, A. (1999). *Evaluation FLAG (Kurzbericht zur ersten Evaluationsphase im Rahmen der Evaluation des Projekts „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG“ in der schweizerischen Bundesverwaltung)*. Luzern: Bern.
- Thomann, E., Hupe, P., & Sager, F. (2018). Serving many masters: Public accountability in private policy implementation. *Governance*, 31(2), 299–319.
- Weber, J., & Sandt, J. (2001). *Advanced controlling: Bd. 21. Erfolg durch Kennzahlen: Neue empirische Erkenntnisse*. Vallendar: WHU, Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre insbesondere Controlling und Telekommunikation.
- Weber, J., & Schäffer, U. (2006). *Einführung in das Controlling* (11. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Weiss, J. (1998). Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Wann wird Österreich wirklich reformiert. In R. Mitterlehner & A. Kyrer (Hrsg.), *New Public Management – Effizientes Verwaltungsmanagement zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Österreich* (2. Aufl., S. 173–187). Wien: Österreichischer Wirtschaftsverlag.
- Widmer, T. (2000). Qualität der Evaluation: Wenn Wissenschaft zur praktischen Kunst wird. In R. Stockmann (Hrsg.), *Evaluationsforschung: Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder* (S. 77–102). Opladen: Springer VS.
- Wildavsky, A. B. (1975). *Budgeting: A comparative theory of budgetary processes* (1. print). Boston: Little Brown.
- Wildavsky, A. B. (1979). *The politics of the budgetary process* (3. Aufl.). Boston: Little Brown and Co.
- Willoughby, K. G. (2014). *Public budgeting in context: Structure, law, reform and results* (1. Aufl.). New York: Wiley.
- Willoughby, K. G., & Benson, P. (2011). Program evaluation, performance budgeting and PART: The U.S. federal government experience: International studies program, working paper 11–12.
- Zimmermann, W., Kolly, D., & Mahon, P. (1989). *Die wissenschaftliche Evaluation von Bundespolitik*. Bern: Eidg. Druck- und Materialzentrale EDMZ.
- Zobrist, R., Dietiker, Y., Pfäffli, S., & Sutter, E. (2016). Budgetierung, Leistungsaufträge, Überprüfung. In A. Bergmann, D. Giauque, D. Kettiger, E. Nagel, A. Lienhard, A. Ritz & R. Steiner (Hrsg.), *Praxishandbuch Public Management* (S. 350–394). Zürich: Weka.

Kulturelle Dimension des Public Managements

8

Verwaltungskultur kennzeichnet ein Phänomen, das seinen Ursprung in unterschiedlichen *Verwaltungs- und Rechtstraditionen* hat, wie z. B. in der angelsächsischen Public Interest-Kultur oder der kontinentaleuropäischen Rechtsstaatkultur. Diese generelle und abstrakte Erfassung von Verwaltungskultur vor dem Hintergrund territorialer und nationaler Kulturkreise vermag selbstverständlich nicht die jeweiligen *kulturellen Eigenheiten einer Organisation* oder von Verwaltungsabteilungen zu erfassen. Von daher spielt sich Verwaltungskultur auf unterschiedlichsten Ebenen staatlichen Handelns ab. Das Kap. 8 beginnt mit der Herleitung und Definition von Verwaltungskultur, deren Gegenüberstellung zu *Gesellschaftskultur* und der Veranschaulichung unterschiedlicher Einflüsse *nationaler Kulturen* und *Sozialisierungsebenen*, wobei die Arbeitsorganisation nur eine ist. Ebenso interessant ist die Frage nach der Bedeutung von Verwaltungskultur in Zusammenhang mit *Verwaltungsreformen*, die oft das Argument des Kulturwandels in sich trägt. Dieser wird anschließend vertieft dargestellt, indem auf starke und schwache Verwaltungskulturen, unterschiedliche *Kulturdimensionen* sowie Ansatzpunkte zur *kulturellen Beeinflussung* in einer Organisation eingegangen wird. Verwaltungskultur als Reformziel und -objekt steht insbesondere aus Managementsicht in engem Zusammenhang mit *Innovation* und Innovationskultur. Die zweite Hälfte des Kapitels 8 geht von daher auf die Bedeutung von Innovationen im öffentlichen Sektor, *Innovationsprozesse* und Instrumente des *Innovationsmanagements* ein. Abschließend wird der Bezug von Innovations- zum *Wissensmanagement* hergestellt aufgrund der Bedeutung von sich erneuerndem Wissen in einer personalintensiven Expertenorganisation, wie es die öffentliche Verwaltung ist.

Nach dem Studium von Kap. 8 ...

- können Sie Verwaltungskultur als Phänomen und in Bezug auf seine Entstehungsgründe einordnen,
- kennen Sie den Aufbau von Verwaltungskultur sowie unterschiedliche Ausprägungen,

- können Sie die Rolle der Verwaltungskultur im Zusammenhang mit Verwaltungsreform analysieren,
- verstehen Sie die vielfältigen Ebenen des kulturellen Fits von Personen und Verwaltungen sowie dessen Bedeutung für das Verwaltungsmanagement.
- sind Sie in der Lage, starke und schwache Kulturen von einander zu unterscheiden und in Bezug auf ihre Ausprägungsdimensionen zu analysieren,
- kennen Sie Ansatzpunkte zur Kulturbeeinflussung,
- verstehen Sie die Bedeutung von Innovationen im politisch-administrativen System, aber auch die weit verbreiteten Innovationshindernisse,
- kennen Sie unterschiedliche Innovationstypen und können einen Innovationsprozess herleiten und analysieren,
- sind Sie fähig, verschiedene Instrumente zur Innovationsgenerierung gezielt einzusetzen und
- wissen um den Zusammenhang zwischen Innovations- und Wissensmanagement in öffentlichen Organisationen.

Weiterführende Literatur

- Behn, R. D. (1997). The dilemmas of innovation in American government. In A. A. Altshuler & R. D. Behn (Hrsg.), *Innovations in American government: Challenges, opportunities, and dilemmas* (S. 3–37). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- König, K., Kropp, S., Kuhlmann, S., Reichard, C., Sommermann, K.-P., & Ziekow, J. (Hrsg.). (2014). *Grundmuster der Verwaltungskultur: Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Kristof-Brown, A. L., Zimmerman, R. D., & Johnson, E. C. (2005). Consequences of individuals' fit at work: A meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit. *Personnel Psychology*, 58(2), 281–342.
- Lynn, L. E. (1997). Innovation and the public interest: Insights from the private sector. In A. A. Altshuler & R. D. Behn (Hrsg.), *Innovation in American government: Challenges, opportunities, and dilemmas* (S. 83–103). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Reichard, C. (2014). Das Personal der legalistischen Verwaltung. In K. König, S. Kropp, S. Kuhlmann, C. Reichard, K.-P. Sommermann, & J. Ziekow (Hrsg.), *Grundmuster der Verwaltungskultur: Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung* (S. 47–66). Baden-Baden: Nomos.
- Ritz, A., & Brewer, G. A. (2013). Does culture affect public service motivation? Evidence of sub-national differences in Switzerland. *International Public Management Journal*, 16(2), 224–251.
- Vries, H. d., Bekkers, V., & Tummers, L. G. (2015). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166.

8.1 Verwaltungskultur

8.1.1 Gesellschaftskultur und Verwaltungskultur

Was kennzeichnet die Organisationskultur in staatlichen Institutionen und aus welchen Inhalten besteht diese Verwaltungskultur? Die grundlegende Annahme ist, dass das

Phänomen Kultur keine statische Größe ist, sondern sich abhängig von der gegenseitigen Beeinflussung zwischen staatlichen Institutionen und Umsystemen verändert und entwickelt, jedoch zumeist über lange Zeit hinweg. Das im Folgenden verwendete Kulturverständnis von Schein (1995) verdeutlicht dies: Unter Kultur versteht er das „Muster gemeinsamer Grundprämissen, das die Gruppe bei der Bewältigung ihrer Probleme externer Anpassung und interner Integration erlernt hat, das sich bewährt hat und somit als bindend gilt; und das daher an neue Mitglieder als rational und emotional korrekter Ansatz für den Umgang mit Problemen weitergegeben wird. [...] Die Kultur spiegelt letzten Endes das Bemühen der Gruppe, interne und externe Schwierigkeiten durch Lernen zu bewältigen, und stellt somit einen Extrakt des Lernprozesses dar. Kultur erscheint also nicht nur als zweckmäßige Einrichtung, die Stabilität und Berechenbarkeit für die Gegenwart erzeugt, sondern auch als Resultat effektiver und erfolgreicher Entscheidungen in der Vergangenheit der Gruppe.“ (Schein 1995, S. 25, S. 73 f.).

Schein (1995) unterscheidet *drei Ebenen der Organisationskultur* (vgl. Abb. 8.1).

1. Auf der obersten Ebene der *Artefakte* zeigt sich die Organisationskultur einerseits in geschaffenen Objekten und Symbolen (Leitbildern, Schriftzügen usw.), andererseits in Verhaltensmustern der Organisationsangehörigen. Die auf dieser Ebene geäußerten Kulturmerkmale sind immer sichtbar und hörbar, doch für den Außenstehenden nicht immer vollständig verständlich.
2. Auf der zweiten Ebene liegen die kollektiven *Werte* der Institution, die sich im Zeitverlauf aus der Zusammenarbeit unterschiedlicher Personen herausgebildet haben. Derartige Werte können vom Einzelnen bewusst übernommen sein oder aber als internalisierte und das Verhalten steuernde Werte wirksam werden. Diese Kulturmerkmale sind

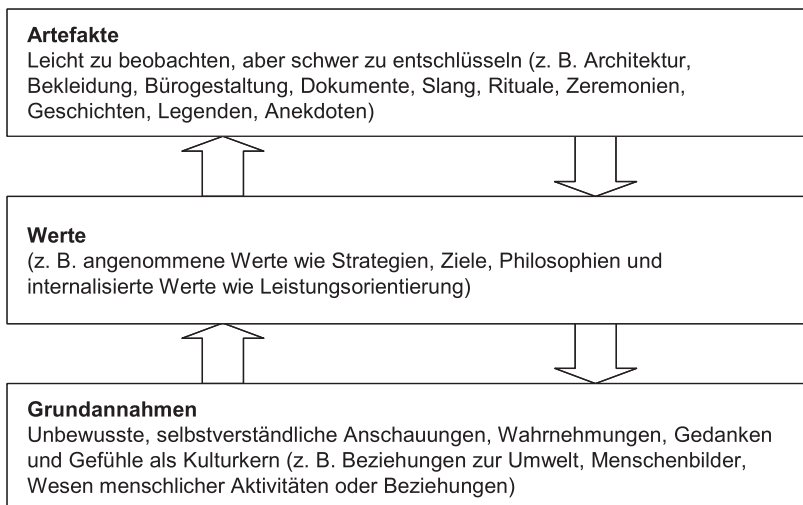


Abb. 8.1 Ebenen der Organisationskultur. (Quelle: Schein 1995)

nicht sichtbar und können dem Einzelnen oder der Gruppe bewusst sein, sind aber teilweise stark verinnerlicht und entsprechend unbewusst, d. h. sie werden im letzten Fall nicht mehr explizit reflektiert.

3. Die tiefste Ebene der Organisationskultur beinhaltet die im Unterbewusstsein des Einzelnen liegenden *Grundannahmen*. Sie äußern sich im Verhältnis einer Organisation und ihrer Umwelt (z. B. wahrgenommene Dominanz einer Organisation), in der Natur von Wahrheit und Realität (z. B. traditionale oder evidenzbasierte Entscheidungsfindung) oder im grundlegenden Menschenbild (z. B. Menschen sind gut oder schlecht, veränderungsbereit oder -resistent). Obwohl Grundannahmen das Verhalten am meisten prägen, lassen sie sich kaum ermitteln, stehen im Normalfall nicht zur Diskussion und sind nicht konfrontierbar. Ein neues Lernen oder Verändern dieser Grundannahmen („double-loop learning“) hält Schein für äußerst schwer. Bestätigt wird dies durch eine Erkenntnis der Evaluationsforschung vergangener Jahrzehnte: Menschen sind schwierig zu verändern und entsprechend erfolglos sind viele soziale Veränderungsprozesse (Rossi et al. 2004).

Aus einer gesellschaftskulturellen Perspektive stellt Kultur jene Bräuche und Riten dar, die eine Gesellschaft über den Zeitverlauf entwickelt und die ihr bei der *internen Integration* ihrer Mitglieder und *externen Anpassung* an die sich verändernde Umwelt helfen. Verwaltungskultur ist in den weiteren Kontext gesellschaftlicher Kultur eingebettet und ist nicht unabhängig von Gesellschaftskultur, sondern wird maßgeblich durch sie beeinflusst. Vor allem auf den Ebenen der Grundannahmen und Werte findet der Einfluss statt. Der bekannte Soziologe Crozier (1964; Crozier und Friedberg 2010) analysierte menschliches Handeln in Bürokratien und organisationales Handeln generell aus einer gesellschaftskulturellen Perspektive. Er verstand unter Verwaltungskultur „ein Repertoire von Strategien und Spielregeln, das den Organisationsmitgliedern Kooperation und kollektive Problembearbeitung ermöglichte, andererseits aber eine ‚kognitive Schranke‘ gegenüber alternativen Beziehungsmustern und Spielregeln darstellen kann“ (Lehmbruch 1987, S. 28). Diese Problembearbeitung ist dabei an die jeweiligen, v. a. politisch-administrativen, kulturellen Kontexte gebunden und interkulturell variabel.

In Frankreich führte die Zentralisierung des Verwaltungsapparats seit dem Ancien Régime zu entsprechend charakteristischen *Verwaltungskulturen*, die durch Hierarchiestrukturen und zentralistischen Handlungsstrategien gekennzeichnet sind (Ritz und Brewer 2013). Mundhenke (1996) äußert sich zur Verwaltungskultur in Deutschland und bezeichnet sie folgendermaßen:

- *Reformresistent*: Reformprojekte und Organisationsverbesserungen versanden mit der Zeit und werden „schubladisiert“.
- *Regelorientiert*: Probleme werden gelöst, indem man sie regelt.
- *Hierarchie- statt prozessorientiert*: Das einfache und über Jahrhunderte entstandene Organisationsprinzip von Hierarchie und Zuständigkeit hat sich einerseits bewährt, dominiert aber die Verwaltungskultur zu stark, sodass ein Prozess- und Wirkungsdenken oft in den Hintergrund verdrängt wird.

- *Instrumentalisierung der Organisation*: Strukturen werden vielfach nicht für die sachlich gebotenen Aufgaben gebraucht, sondern für andere Ziele und Zwecke benutzt, z. B. indem Kleinsteinheiten oder zusätzliche Hierarchieebenen aufgrund personalpolitischer Entscheide geschaffen werden.
- *Überbetonung des Besonderen*: Verwaltung sieht sich als etwas Anderes und Besonderes, wodurch ein hohes Maß an Wertschätzung des Bestehenden und Stabilität sowie eine geringe Veränderungsbereitschaft erwächst.
- *Apersonalität*: Verwaltungshandeln soll sachlich neutral und ohne Ansehen der Person entscheiden.

Insbesondere die Regulierung führt zu einer Übersteuerung im operativen Bereich und gleichzeitig zu einer Untersteuerung im strategischen Bereich. Als Ursache dieser Regelerorientierung sieht Mundhenke den *Professionalisierungskern* des öffentlichen Personals und eine fehlende Durchlässigkeit zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft. „Die (formaljuristische) Verwaltungskultur resultiert daraus, dass man an einer im Kern juristischen Professionalisierung unserer Verwaltungseinheiten festhält“ (Mundhenke 2003, S. 10). Dies führt gemäss Banner (1997, S. 337) dazu, „daß in unserer Verwaltung auch in Zukunft die Beschäftigung mit Rechtsfragen eine größere Rolle spielen wird als in vergleichbaren Staaten, deren Rechtsstaatsqualität keineswegs geringer ist. Damit sind nichtjuristische Ansätze, von vornherein als nachrangig definiert – mag auch ihr Beitrag zur Problemlösung im Einzelfall größer sein.“ Eine Auswirkung dieser Verwaltungskultur ist zum Beispiel ihre *besondere Sprache*. Verwaltungssprache lässt sich durch folgende Merkmale kennzeichnen (Fisch und Margies 2014; Stücheli-Herlach et al. 2016):

- *Kompliziertheit*: Verwaltungssprache klingt kompliziert, weil aus mehreren Wörtern zusammengesetzte Begriffe (z. B. „Rechtshelfsbelehrung“) oder lange, verschachtelte Sätze verwendet werden.
- *Mehrdeutigkeit*: alltagssprachliche Begriffe enthalten in der Verwaltungssprache andere Bedeutungen (z. B. das „Benehmen“ als bestimmte Art der Entscheidungsmitwirkung)
- *Nicht-Geläufigkeit*: In der Alltagssprache kaum verwendete Begriffe werden gebraucht (z. B. „Fortschreibung“)
- *Schematismus*: Es werden formelhafte und schematische Satzformen eingesetzt, um den amtlichen Charakter einer Aussage zu betonen (z. B. „auf Ihren Antrag vom ... erlässt das Sozialamt der Stadt ... folgenden Bescheid: ...“)
- *Juristische Argumentation*: Vor dem Sachverhalt wird zunächst die abstrakte Rechtsgrundlage dargestellt oder man orientiert sich an der Gesetzessprache, damit im Konfliktfall vor Gericht der Inhalt richtig verstanden wird. Der Formulierungsspielraum wird durch das Recht stark begrenzt.
- *Unpersönlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität bis hin zu Bestimmtheit* im Tonfall

Gerade im Außenverhältnis bemüht sich die Verwaltung jedoch um eine verständliche Sprache. Doch dies gelingt oft nur bedingt, denn Verwaltungssprache ist mehr als nur eine Ausdrucksform. Sie steht für eine besondere Form verwaltungsmäßigen Handelns, Denkens, Planens und Argumentierens und „transportiert Werte und Einstellungen gegenüber Sachen und Menschen, sie tradiert kulturelle Handlungs- und Deutungsmuster der Verwaltung“ (Fisch und Margies 2014, S. 69)

Der Zusammenhang zwischen *Gesellschafts- und Verwaltungskultur* lässt sich aus zwei theoretischen Perspektiven herleiten. Zum einen argumentiert die *Institutionentheorie*, dass Institutionen etablierte Regeln sind, die soziale Interaktionen zwischen Individuen und Gruppen strukturieren (Hodgson 2007). Solche Regeln werden über die Zeit überliefert und stellen Wertedispositionen dar, die in Familien, Berufen, Religionen und anderen sozialen Strukturen verankert sind. Die Gesamtheit solcher Regeln bezeichnet die Kultur der entsprechenden Gruppe (Meyer und Rowan 1977; Scott 1991). Organisation wie Verwaltungen entwickeln sich entlang der gesellschaftlichen Werte und der dadurch notwendigen Anpassungen an die gesellschaftliche Umwelt. Werte und Normen von Individuen in Verwaltungen haben insofern gesellschaftliche Wurzeln, als dass sie von den Normen der Organisation geprägt werden. Individuen entwickeln ihre Identität im Austausch mit einer Organisation, der sie angehören (Bandura 1986; Perry und Vandenabeele 2008). Zum anderen helfen *Sozialisierungstheorien* und die *Theorie der sozialen Identität* (March und Olsen 1989; Tajfel 1981; Turner et al. 1987) besser zu verstehen, wie Gesellschaftskultur und Verwaltungskultur voneinander abhängen. Menschliche Identität entwickelt sich vor dem Hintergrund wahrgenommener Zugehörigkeit zu sozialen Gruppen und wird laufend geprägt von der Position innerhalb einer Institution oder entsprechenden Kultur. Individuen verfügen über mehrere und unterschiedliche Identitäten und je nach Situation handeln Individuen entlang der Werte und Normen ihrer persönlichen, organisationalen oder z. B. nationalen Identität (Turner et al. 1987).

Es ist allgemein bekannt, dass Nationen, Regionen und ihre Gesellschaften sich in ihren Werten, Traditionen und auch Sprachen unterscheiden. Eine der bedeutendsten Studie diesbezüglich ist jene von Hofstede (1980, 2001; Hofstede und Minkov 2017). Er entwickelte in den 1980er-Jahren eine Theorie der Organisationskultur während er bei IBM arbeitete und mit Daten von rund 100.000 Mitarbeitenden des Weltkonzerns forschen konnte. Die Forschungsarbeiten führen zur Definition von vier, später dann sechs Kulturdimensionen, die auf mehr als 75 Nationen weltweit bezogen werden:

1. *Individualismus und Kollektivismus* (Individualism versus Collectivism – IDV): Inwiefern ist individuelle Selbstbestimmung oder die Einordnung in ein Kollektiv wichtiger? Hohe Werteausprägungen verdeutlichen den Schwerpunkt auf das eigene, selbstbestimmte Leben, tiefe Werte betonen die Wichtigkeit des Kollektivs und Wir-Gefühls. Hohe Ausprägungen: z. B. USA, Kanada, Großbritannien, Australien, Skandinavien, Deutschland, Österreich, Schweiz; Tiefe Ausprägungen: z. B. Chile, Kolumbien, Mexiko, Peru, China, Thailand, Vietnam, Indonesien, Pakistan, Afghanistan

2. *Machtdistanz* (Power Distance Index – PDI): Inwiefern wird der Status quo von Menschen mit weniger Macht akzeptiert? Während hohe Ausprägungen auf die Toleranz gegenüber hierarchischen Strukturen hinweisen, zeigt geringe Machtdistanz den Wunsch nach Gleichheit und Rechtfertigung im Falle eines Machtunterschieds. Hohe Ausprägungen: z. B. Russland, Saudiarabien, Irak, Indonesien, China, Indien, Mexiko; Tiefe Ausprägungen: z. B. USA, Kanada, Großbritannien, Australien, Skandinavien, Deutschland, Österreich, Schweiz.
3. *Unsicherheitsvermeidung* (Uncertainty Avoidance Index – UAI): Hohe Skalenwerte kennzeichnen, inwiefern eine unsichere Zukunft als negativ mit dem Wunsch nach mehr Regeln und Sicherheit gesehen wird. Tiefe Werte verdeutlichen, dass eine unsichere Zukunftsvorstellung eher leicht akzeptiert wird und damit eine höhere Risikobereitschaft einhergeht. Hohe Ausprägungen: z. B. Spanien, Frankreich, Osteuropa, Russland, Japan, Argentinien, Chile, Peru; Tiefe Ausprägungen: z. B. USA, Kanada, Großbritannien, Australien, Schweden, China, Indien.
4. *Maskulinität versus Femininität* (Masculinity versus Femininity – MAS): Welche Werte werden mit den beiden Geschlechtern männlich und weiblich assoziiert. Hohe Werte verdeutlichen die Dominanz maskuliner Werte wie Anerkennung, Leistung, Verdienst oder Anerkennung, tiefe Ausprägungen jene weiblicher Werte wie z. B. Kooperation, Lebensqualität, fürsorgliche Hilfe gegenüber anderen und Gleichstellung. Hohe Ausprägungen: z. B. Mexiko, Kolumbien, Venezuela, Großbritannien, Südafrika, Neuseeland, China, Italien, Schweiz, Deutschland, Österreich, Polen, Japan; Tiefe Ausprägungen: z. B. Skandinavien, Niederlande, Thailand, Chile.
5. *Lang- oder kurzfristige Ausrichtung* (Long-Term Orientation – LTO): Erst später und insbesondere für Anwendungen im asiatischen Raum eingeführt, zeigt die Dimension den zeitlichen Planungshorizont einer Gesellschaft, d. h. ob langfristig (Sparsamkeit und Beharrlichkeit; hohe Werte) oder kurzfristig (Flexibilität, Pragmatismus, Egoismus; tiefe Werte) agiert wird. Hohe Ausprägungen: z. B. Marokko, Libyen, Ägypten, Venezuela, Irak, ; Tiefe Ausprägungen: z. B. China, Japan, Ukraine, Russland, Baltische Staaten, Norwegen, Schweden, Finnland.
6. *Nachgiebigkeit und Beherrschung* (Indulgence versus Restraint – IND): Diese Dimension wurde 2010 von Minkov übernommen und kennzeichnet die Wichtigkeit von Glück und Kontrolle für das eigene Leben. Hohe Werte kennzeichnen das Erreichen von Glück durch ungehinderte Befriedigung grundlegender Bedürfnisse und Wünsche, v. a. durch Genießen und Spaß. Tiefe Werte sprechen für Gesellschaften, die eigene Bedürfnisse unterdrücken und Glück durch Kontrolle sowie Gehorchen strikter sozialer Normen zu erreichen versuchen. Hohe Ausprägungen: z. B. Kolumbien, Venezuela, Mexiko, Argentinien, USA, Kanada, Australien, Nigeria; Tiefe Ausprägungen: z. B. Russland, Ukraine, Baltische Staaten, China, Pakistan, Japan.

Die ursprünglich mit Mitarbeiterdaten gewonnen Erkenntnisse wurden zwischenzeitlich durch andere Studien bestätigt und können jedoch nicht für die Analyse einer Einzelperson herangezogen werden. Ebenso ist wichtig festzuhalten, dass Regionen oder Nationen

keine homogenen Kulturkörper darstellen bzw. Sub-Kulturen existieren. Dies zeigt Hofstede (1980) auf, indem er *drei Ebenen der Sozialisation* unterscheidet:

- Nation
- Beruf
- Organisation

Die Forschungsarbeiten zeigen auf, dass es Unterschiede in der kulturellen *Sozialisation* auf den drei Ebenen gibt. Zwischen nationalen Kulturen hat man maßgebliche Unterschiede in den Werten der Personen gefunden, aber nicht auf der Ebene täglicher Praktiken, Verhaltens- und Kommunikationsweisen, die vielfach den Kern von Organisationskultur ausmachen. Auf Ebene Organisationskultur war entsprechend das Gegenteil der Fall: Die Personen mit ähnlichen Werten unterschieden sich v. a. auf der Ebenen der Praktiken. Dies lässt sich erklären aufgrund der unterschiedlichen Orte und Zeiten, in denen Personen sozialisiert werden. Die Grundannahmen werden maßgeblich im frühen Kindesalter in der familiären Umgebung sozialisiert. Später treten Personen ins Ausbildungs- und Berufsleben ein, wo stärker organisationale Praktiken sozialisiert werden. Während also auf der Ebene der Nation Werte wie jene innerhalb von Familien einen Großteil der Sozialisation ausmachen, so nimmt der Bedeutung auf der Ebene des Berufs ab und die Sozialisation durch Praktiken und Handlungsweisen, z. B. erlernt in der Aus- und Weiterbildung wird wichtiger. Auf der Ebene der Organisation ist die Bedeutung der Praktiken im Rahmen des Sozialisationsprozesses vergleichsweise am größten und jene von Werten am geringsten.

Die Hofstede-Dimensionen wurden in einer Studie von Kim (2015) anhand eines Datensatzes von rund 43.000 Personen aus 32 Ländern des „International Social Survey Programme 2005“ analysiert. Es interessierte, inwieweit sich die unterschiedlichen Dimensionen auf die Bereitschaft im Beruf anderen Menschen zu helfen und etwas Sinnvolles für die Gesellschaft tun zu können, auswirken. Dabei zeigte sich, dass Personen in kollektivistischen, maskulinen und nachgiebigen Kulturen höhere Werte dieser Bereitschaft zu helfen und sich fürs Allgemeinwohl einzusetzen aufweisen. Begründet wird dies damit, dass in kollektivistischen, gegenseitig abhängigen und harmoniebetonten Kulturen die Verpflichtung sich für andere und die Gesellschaft einzusetzen höher ausgeprägt ist. Maskulinität ist mit Leistungsmotivation verbunden bzw. dem Ziel etwas zu erreichen. Deshalb partizipieren Individuen in solchen Kulturen stärker am öffentlichen und gemeinschaftlichen Leben, um eigene Werte und damit zusammenhängende sinnvolle Ziele zu erreichen. Schließlich ist in sogenannten nachgiebigen Kulturräumen der Anteil glücklicher und nicht-pessimistischer Individuen höher, was sich auf deren Engagement für andere und für demokratische Werte stärker positiv auswirkt.

In einer ebenfalls kulturvergleichenden Studie haben sich Ritz und Brewer (2013) auf die Untersuchung von Gesellschaftskultur innerhalb desselben nationalen Kontexts beschränkt. Das Beispiel der mehrsprachigen Schweiz dient dabei als einmaliges kulturelles Labor, indem innerhalb eines Landes sowohl die lateinische (französisch-, italienischsprachige und rätoromanische Landesteile) als auch die germanische Kultur der

deutschsprachigen Schweiz vertreten ist. Sie untersuchten wie auch Kim (2015) den Einfluss von Gesellschaftskultur auf die Motivation öffentlicher Angestellter. Anhand eines Datensatzes von 3754 kommunaler Angestellter aus 279 Gemeinden und eines Datensatzes der Bundesverwaltung mit 14.486 Angestellten konnte der Einfluss von Sprache und Sprachregion als Proxy-Variablen für die beiden Kulturräume nachgewiesen werden. In dieselbe Richtung wie die oben dargestellten Ergebnisse von Kim (2015) kann argumentiert werden, dass sich die lateinische und germanische Region in Bezug auf das lokale Engagement und die individuelle Bereitschaft sich fürs Allgemeinwohl einzusetzen, unterscheiden.

Bouckaert (2014) zieht die Hofstede-Dimension zum besseren Verständnis der NPM-Reformen heran. Zum einen veranschaulicht er, dass sich Kultur und Management gegenseitig beeinflussen bzw. sowohl das kontextuelle Verständnis des kulturellen Einflusses auf Managementverfahren wie auch der Wandel von Managementpraktiken die Kultur verändern kann, wobei jedoch letztere Perspektive vor dem Hintergrund empirischer Evidenz klar weniger gut abgestützt ist. Zum anderen zeigt sich, dass vor allem Nationen mit hohen Ausprägungen von Individualismus und Maskulinität die NPM-Reformen vorangetrieben haben. Im Weiteren kommt er zum Ergebnis, dass tiefe Machtdistanz und tiefe Unsicherheitsvermeidung notwendige, nicht aber ausreichende Faktoren für die Erklärung von NPM-Reformaktivitäten sind. Gleich verhält es sich mit der Maskulinität. Die Individualismus-Ausprägung lässt sich wohl am ehesten als jene Dimension charakterisieren, der ausreichendes Erklärungspotenzial in Bezug auf die Reformaktivitäten zugeschrieben werden kann.

8.1.2 Verwaltungskultur und Verwaltungsreform

Kulturen sind nicht über alle Ebenen hinweg homogen, sondern lassen sich in Sub-Kulturen aufteilen. Öffentliche Organisationen kennen zumeist Elemente einer Regelkultur, gleichzeitig versuchen Modernisierungsreformen solche z. B. in Richtung einer Dienstleistungskultur zu verändern. Es kann also davon ausgegangen werden, dass Verwaltungskultur zum einen auf *verschiedenen Ebenen* beobachtet werden kann und zum anderen ein *vielschichtiges Phänomen* darstellt. Die kulturelle Betrachtung von Verwaltungshandeln führt zur Frage, ob denn ein *universalistisches* Verständnis haltbar ist, wonach menschliches Verhalten und kognitive Prozesse kulturunabhängig sind und Managementansätze, Führungsinstrumente, Maßnahmen usw. kulturübergreifend eingesetzt werden können. Eine *kulturalistische* Betrachtungsweise verneint eine solche Generalisierung und Transferierung, weil menschliches Denken und Handeln kulturgebunden ist (König 2014; Vinsonneau 2003).

Vor diesem Hintergrund ist offensichtlich, dass die angelsächsischen Reformbestrebungen des NPM zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung auch einen Kulturwandel für die öffentliche Verwaltung Kontinentaleuropas haben sollten. Unternehmertum, Kundenorientierung und Effizienzdenken sind nur ein paar Begriffe, die für die klassische

Verwaltung weberscher Tradition zur Herausforderung und zum Inbegriff einer neuen Verwaltungskultur wurden. Schedler und Proeller (2009, S. 265) bringen dies auf den Punkt, wenn sie schreiben: „NPM ist zu einem wesentlichen Teil darauf ausgerichtet, eine neue Kultur in öffentlichen Institutionen zu etablieren.“ Abgesehen davon, dass es außerordentlich schwierig ist, die Reformeffekte einer internationalen Verwaltungsreform genau zu erfassen und zu bewerten (Pollitt 2000), legt ein kulturalistisches Verständnis nahe, dass der simple Transfer von Reformansätzen zwischen der angelsächsischen Public Interest-Kultur und der kontinentaleuropäischen Rechtsstaat-Kultur kaum mit Erfolg gekrönt sein konnte. Dementsprechend bildeten sich auch unterschiedliche *länderspezifische* (z. B. Neues Steuerungsmodell in Deutschland, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz oder Österreich) oder *organisationsspezifische* (z. B. wirkungsorientierte Universitätsführung, Neues Führungsmodell Bund) Reformansätze heraus. Der institutionelle Kontext ist entscheidend bei der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Dies zeigte sich im Rahmen des NPM, indem Reformideen eines international-angelsächsisch ausgerichteten Reform-Baukastens auf die Gegebenheiten lokaler und institutionell verschiedenartiger Ländersituationen oder Organisationen angepasst werden mussten, um Chancen auf eine nachhaltige Umsetzung zu haben.

Verwaltungskultur wird folglich oft mit Verwaltungsreform und Verwaltungsmodernisierung in Verbindung gebracht. Die kulturellen Veränderungen bilden nämlich ein wichtiges Ziel von Organisationsänderungen im öffentlichen Sektor. Die Schwierigkeit, einen Kulturwandel in staatlichen Organisationen herbeizuführen, wird jedoch oft unterschätzt, wenn „die neue Kultur“ als durchschlagendes Argument für die Verwaltungsmodernisierung eingebracht wird. Die Funktion von Verwaltungskultur kann in diesem Zusammenhang unterschiedlich sein. Als Teil des *Problems* ist Verwaltungskultur Reformgegenstand, der verändert werden soll. Nicht in jedem Fall führt dies zu einem oder zum gewünschten Ergebnis. Wird Verwaltungskultur aufgrund von Verwaltungsreformen aber beeinflusst, dann kann Verwaltungskultur als *Folge* von Reformmaßnahmen betrachtet werden. Sie kann aber auch Kontextvariable der Reformaktivitäten sein, indem sie z. B. als *Voraussetzung* oder aber als *Hinderungsgrund* für den Reformerfolg angesehen wird (Jann 2002).

- „Der geforderte Wandel fällt deshalb nicht leicht, weil Verwaltungshandeln eben kein Oberflächenphänomen ist. Die kulturelle ‚Tiefenprogrammierung‘ wird nicht berührt, [...] wenn im Rahmen von New Public Management nur mit Hilfe privatwirtschaftlicher Verfahren und Managementinstrumente versucht wird, die Verwaltung neu auszurichten. Solange sich Bemühungen um Veränderung nur auf dieser Ebene bewegen, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass sie dem Immunisierungseffekt der Verwaltungskultur anheimfallen.“ (Nagel 1998, S. 25)

Die noch hohe Bedeutung des Kulturwandels bei Verwaltungsreformen fordert erhebliche Anstrengungen in der kulturellen Gestaltung. Public Management ist nicht gleichzusetzen mit Kontrolle und Regulierung. Viele vergangene Reformbemühungen sind aufgrund die-

ser einseitigen Auffassung von Verwaltungsführung gescheitert, weil sie Kontrollsysteme wie z. B. „Planning Programming Budgeting System (PPBS)“ auf Managementprobleme anzuwenden versuchten (Metcalf und Richards 1993, S. 106).

8.1.3 Kultureller Fit

Die Arbeitsleistungen von Individuen können je nach Passung in die Organisationskultur variieren. Vielfach wird gesagt, dass es weniger auf die konkrete Arbeit ankommt, damit jemand an seiner Arbeitsstelle „glücklich“ bzw. leistungsfähig werden kann, sondern auf das konkrete Umfeld, die Teamkonstellation, der oder die Vorgesetzte und die Organisationskultur. Vor allem bei der Personalgewinnung stellt sich die Frage, welches die am besten auf eine Stelle passenden Mitarbeitenden sind. Dabei hat sich das Konzept des kulturellen Fit („person-environment-fit“) als eine zentrale Größe herausgebildet. Dieser stellt eine Passung zwischen Person und Arbeitsumgebung dar, die sich ergibt, wenn die jeweiligen Charakteristika zueinander passen (Kristof-Brown et al. 2005). Sowohl Mitarbeitende wie auch Organisationen wählen, beurteilen, befördern usw. sich gegenseitig anhand des wahrgenommenen Fit. Nun gibt es verschiedene Arten solcher Passungen. Einerseits variieren diese hinsichtlich des Inhaltes, andererseits in Bezug auf die dyadische Beziehung des Fit:

- *Inhalte*: Die Passung erfolgt zwischen Mitarbeiterqualifikation und der an diese von der Organisation gestellten Anforderungen, zwischen Mitarbeitermotiven bzw. -bedürfnissen und der von der Organisation angebotenen Anreizen, oder zwischen den Werten, kulturellen Normen und Zielen von Person und Organisation
- *Dyadische Beziehung*: Der Fit zwischen Person und Umwelt lässt sich weiter differenzieren in Fits zwischen Person und Organisation, Person und Arbeitsrolle, Person und Beruf, Person und Arbeitsgruppe sowie Person und Vorgesetzte/r.

Schließlich kann die Passung gegensätzlicher, sich aber ergänzender Natur (komplementär) oder aber sich ergänzender ähnlicher Natur (supplementär) sein. Je nachdem kann der Fokus stärker auf den Anforderungen und Werten der Umwelt bzw. Organisation liegen oder aber es wird stärker darauf geachtet, was aus der Individualperspektive wichtig ist. Tab. 8.1 stellt die unterschiedlichen Untervarianten des Person-Environment Fit dar.

Unterschiedliche Forschungsstudien zeigen, dass die verschiedenen Formen der Passung die Einstellungen und Verhaltensweisen von Personen in Organisationen oder auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen (Kristof-Brown et al. 2005). Gleichzeitig unterschieden sich die verschiedenen Fit-Typen maßgeblich und korrelieren nur schwach miteinander. Das heißt, eine gute Passung zwischen Mitarbeiter und vorgesetzter Person lässt keineswegs auf eine ebenso gute Passung zwischen Mitarbeiter und Arbeitsrolle oder Organisation schließen. Die jeweiligen Fit-Typen hängen am stärksten mit den entsprechenden Merkmalen der Umweltsituation zusammen. So wird beispielsweise Arbeitszufriedenheit

Tab. 8.1 Varianten des Person-Environment Fit (i. A. Neumann 2013)

Art des Fits	Komplementär		Supplementär
<i>Unterart</i>	Anforderung-Fähigkeit (Demands-Abilities Fit)	Bedürfnis-Anreiz (Needs-Supplies Fit)	–
<i>Beschrieb</i>	Individuelle Fähigkeiten passen zu Anforderungen der Umwelt	Individuelle Bedürfnisse passen zu Anreizen der Umwelt	Werte, Normen und Ziele von Individuum und Organisation sind sich ähnlich
<i>Perspektive</i>	Umwelt	Individuum	Umwelt / (Individuum)
<i>Dyadische Ausprägungen</i>	Person-Job	Person-Job Person-Beruf	Person-Organisation Person-Team Person-Vorgesetzte/r

Quellen: Kristof-Brown et al. (2005); Cable und DeRue (2002); Kristof (1996); Muchinsky und Monahan (1987)

am stärksten von der Passung zwischen Person und Arbeitsrolle beeinflusst oder organisationales Commitment von der Passung zwischen Individuum und Organisation. Individuelle Leistung wird im Vergleich zu den anderen Fit-Typen weniger stark von der Passung zwischen Person und Organisation beeinflusst und insgesamt zeigt die empirische Forschung, dass sich der Fit vergleichsweise auf Mitarbeiterereinstellungen als -verhalten wie z. B. Fluktuation oder Absentismus auswirkt.

8.2 Kulturwandel

Kulturmerkmale in staatlichen Organisationen entsteht einerseits aus dem internen Lernprozess der Organisationsmitglieder, andererseits wird er durch die Umsystemveränderungen beeinflusst. Doch es existiert kein Markt i. S. eines Korrektivs oder regelmäßig von extern erfolgenden Anstoßes zur Organisations- und Kulturentwicklung. Das vielfach kritisierte Defizit zwischen den Handlungsmustern bürokratischer Organisationen und ihrer vermehrt dynamischen, komplexen und stark serviceorientierten Umwelt des heutigen Wirtschaftslebens fordert also zum regelmäßigen Überdenken der Kultur öffentlicher Organisationen auf.

Hinsichtlich der Möglichkeit, eine Organisationskultur zu verändern, existieren in der Literatur zwei unterschiedliche Positionen (Sackmann 1992; Staehle 1999). Zum einen wird die Organisationskultur als *Kontextvariable* verstanden, welche die Leistungsfähigkeit der Organisation beeinflusst und die von einer Organisation – ähnlich wie Strategien und Strukturen – gestaltet wird. In diesem Sinne erfüllt die Organisationskultur unterschiedliche Funktionen im Hinblick auf den Erfolg einer Organisation und kann zielgerichtet verändert und neu ausgerichtet werden: Die Organisation *hat* eine Kultur und je größer die Organisation und Teilbereiche, desto vielfältiger und unterschiedlicher die Subkulturen. Das Hauptinteresse gilt der Suche nach Möglichkeiten wie Organisationen kontrolliert und besser geführt werden können. Diese Sichtweise

nehmen die kulturvergleichende Managementforschung und die Unternehmenskulturforschung ein. Erstere beschäftigt sich mit den Beziehungen zwischen der Organisation und ihrem Kontext, zweitens stärker mit der Kulturabhängigkeit des internen Organisationshandelns (Smircich 1983).

Zum anderen wird die Organisationskultur im Gegensatz zur funktionalistischen Betrachtungsweise als eine *Metapher* verstanden. Die Organisation *ist* in diesem Fall eine Kultur, d. h. ein ideelles System, das aus der gemeinsamen Konstruktion der organisatorischen Wirklichkeit entstanden ist. Aus dieser Sichtweise heraus kann die Organisationskultur nicht funktional ausgerichtet und verändert werden, da sie sich als „[...] organisch gewachsene Lebenswelt [...] jedem gezielten Herstellungsprozess entzieht.“ (Steinmann und Schreyögg 2005, S. 734). Das Hauptinteresse dieser Forschungsrichtung liegt in der Analyse von Organisationen und Kulturen. Im Zentrum stehen jene Prozesse und subjektiven Erfahrungen, mittels derer Bedeutung und soziale Wirklichkeit geschaffen werden. Im Hinblick auf einen Wandel der Organisationskultur geht die zweite Sichtweise weiter, da sie impliziert, dass Wandlungsprozesse an Grundannahmen und dem *organisationalen Tiefenwissen* und nicht an vordergründigen Artefakten ansetzen müssen (Nagel 2001).

Der Kulturwandel muss folglich gegenwärtige und zukünftige Ziele staatlicher Tätigkeiten berücksichtigen. Dadurch ist auch bei der nahe liegenden *Übertragung von privatwirtschaftlichen Kulturelementen auf den öffentlichen Sektor* Vorsicht geboten. Denn erstens sind die Aufgaben staatlicher Organisationen denjenigen von privatwirtschaftlichen nicht generell gleichzusetzen und zweitens obliegt den staatlichen Institutionen auf der Basis ihrer legitimierten Macht die verantwortungsvolle und langfristige Lenkung von gesellschaftlichen Umsystemen, was nicht primäres Anliegen privatwirtschaftlicher Unternehmen ist. Das 1982 von Peters und Waterman veröffentlichte Werk „In Search of Excellence“ unterstreicht die Bedeutung von Kulturmerkmalen für den bisherigen Erfolg von ausgewählten Unternehmen der USA (Peters und Waterman 1982). Inwiefern diese Merkmale auch für den staatlichen Sektor zutreffen, ist schwierig zu sagen. Grundlegender ist die Erkenntnis, dass kulturelle Anpassung von Verwaltungssystemen an veränderte Umweltbedingungen ein zentrales Erfordernis für die Modernisierung einer Organisation, die nicht dem Markt ausgesetzt ist, darstellt.

Dabei zeigt die Diskussion rund um die Managerialisierung der öffentlichen Verwaltung, dass ein Kulturwandel notwendig ist, gleichzeitig jedoch nur unter *Berücksichtigung der Besonderheiten* des politisch-administrativen Systems gelingen kann. Beispielsweise werden Effizienzorientierung, Unternehmertum und Kundenorientierung wichtiger und ergänzen die regelorientierte Verwaltungskultur. Gleichzeitig ist deren Umsetzung alleine innerhalb der Verwaltung kaum erfolgsversprechend, da entsprechende Anreize fehlen oder Handlungsspielräume nicht gewährt werden. Deshalb ist eine Umsetzung i. S. des Gewährleistungsstaats auch durch Kooperationen und Partnerschaften anzustreben, welche die neuen Werte in die Zusammenarbeit einfließen lassen (Sydow 2014). Oder bei der Personalrekrutierung sollten vermehrt auch nicht-juristisch ausgebildete Personen in den Kandidatenpool aufgenommen werden, um Diversität und neue kulturelle wie fachliche Perspektiven in die Verwaltungsorganisation zu integrieren (Reichard 2014).

Eine unreflektierte Besetzung von höheren Verwaltungsfunktionen ohne juristische Bildung ist aber fraglich. Vielmehr drängen sich die sorgfältige Analyse der jeweiligen Job-Anforderungen und die Prüfung erweiterter Qualifikationsprofile auf. Insbesondere auf der Führungsstufe sollten stärker managementorientierte im Gegensatz zu rein juristische Kandidaten/innen geprüft werden, was jedoch keineswegs das juristische Rückgrat der Verwaltung bedroht. Ebenso sind die Anforderungen an juristische Fachkenntnisse sorgfältig zu prüfen und nicht generell als Garant für erfolgreiches Verwaltungshandeln in einer sich verändernden Umwelt zu bezeichnen.

8.2.1 Starke und schwache Kulturen

Gerade in einer hoch entwickelten Wirtschaft, wo Serviceorientierung und immaterielle Werte und Prozesse an Bedeutung gewinnen, kommt der Organisationskultur in Bezug auf den Wettbewerbsvorteil eine wachsende Bedeutung zu. Verwaltungen stehen aber aufgrund ihrer territorialen Monopolstellung nicht in derselben Konkurrenz wie Marktunternehmungen. Dennoch gilt es die Verwaltungskultur dahingehend zu entwickeln, dass sie sich auf die Arbeitgeberattraktivität und die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Verwaltung positiv auswirkt. Verwaltungen sind zu einem großen Teil personalintensive Organisationen, d. h. sie schöpfen Werte maßgeblich aufgrund ihrer personellen Leistungspotenziale. Die Verwaltungskultur kann hier einen Unterschied bewirken. Bevor aber die Dimensionen und Inhalte einer solchen Verwaltungskultur dargestellt werden, stellt sich die grundsätzliche Frage, wie eine Kultur ihre Wirkung entfalten kann. Stärkere Kulturen üben größeren Einfluss auf Mitarbeitende aus. Sie beeinflussen z. B. die Kohäsion, Loyalität oder Identität positiv und wirken sich negativ auf die Fluktuation aus. Dabei wird bereits deutlich, dass mit einer starken Kultur keineswegs eine „gute“ Kultur bzw. die inhaltliche Ausrichtung der Kultur gemeint ist, sondern primär die Verankerung kultureller Elemente innerhalb einer Organisation. Steinmann et al. (2013) unterscheiden starke und schwache Kulturen in Bezug auf ihre Prägnanz, Verankerungstiefe, Persistenz und ihren Verbreitungsgrad:

A. *Prägnanz*: Wie klar sind Orientierungsmuster und Werthaltung?

- Starke Kultur: Eindeutige Anleitung zum Handeln, klare Trennung zwischen erwünscht und unerwünscht
- Schwache Kultur: Differenzierte Verhaltensregeln, variable Orientierungsmuster

B. *Verankerungstiefe*: Wie tief stellt die Kultur einen selbstverständlichen Bestandteil der Handlungsregelung dar?

- Starke Kultur: Werte werden bedenkenlos und gedankenlos verwendet
- Schwache Kultur: Werte werden entweder kalkuliert verwendet oder spielen bei der Entscheidungsfindung keine große Rolle

C. *Persistenz*: Wie stabil sind Kulturelemente im Zeitverlauf?

- Starke Kultur: Lange unveränderlich
- Schwache Kultur: Variabel, anpassend und flexibel

D. *Verbreitungsgrad*: In welchem Ausmaß teilen die Gruppenmitglieder die Kultur?

- Starke Kultur: Sehr viele Mitarbeiter, idealerweise alle
- Schwache Kultur: Wenige Mitarbeiter

Betreffend der Verankerungstiefe ist zu unterscheiden zwischen Konformität und gedankenloser Internalisierung. In einer starken Kultur werden Werte und Handlungsweisen unmittelbar und ohne Überlegung von den Gruppenmitgliedern gelebt. Im Gegensatz dazu basiert mehr oder weniger Konformität auf der gedanklichen Kalkulation, ob man sich anpassen will oder nicht. In einer starken Kultur erfolgt dieser Anpassungsentscheid nicht bzw. die Werte sind im Selbstverständnis der Gruppenmitglieder internalisiert. Auch wenn diese Unterscheidung in starke und schwache Kulturen nicht deren Inhalte beachtet, ist anzumerken, dass Prägnanz nur durch Inhalte erreicht werden kann, welche die Menschen ansprechen, was wiederum Auswirkungen auf die anderen Dimensionen hat. Das heißt, diese vier Dimensionen sind insofern nicht wertfrei als sie Werte und Inhalte einer Kultur transportieren.

Während der Verbreitungsgrad auf die Stärke einer Organisation hinweist, vermag er auch etwas über die Existenz von *Subkulturen* auszusagen. Insbesondere große Verwaltungen verfügen vielfach über mehrere unterschiedliche Kulturen und mehrere Subkulturen. Dies ergibt sich bereits durch die vergleichsweise heterogene Organisationsstruktur staatlicher Verwaltungen oder auch von Mischkonzernen im Vergleich zu einer auf wenige Leistungsbereiche fokussierten Unternehmung. Subkulturen entwickeln sich entlang Organisationseinheiten, Standorten, Berufsgruppen, Funktionen, Hierarchieebenen, aber auch Gruppierungen und Haltungen betreffend strategischen Ausrichtungen oder Arbeitnehmereinbezug. In öffentlichen Organisationen sind insbesondere die Berufsorientierung bzw. der sogenannte Professionalismus und damit zusammenhängende Subkulturen stark ausgeprägt (z. B. Lehrpersonen, Ärzte, Richter) (Rainey 2014).

Insofern ist Verständnis über und die Kenntnis der existierenden Kulturen Voraussetzung, wenn über Möglichkeiten einer Kulturentwicklung nachgedacht wird. Neben der Frage nach der Stärke existierenden Kulturelemente sind die folgenden Fragen bei der Analyse der *Ist-Kultur* hilfreich (Schall 1997). Erst die konkreten Antworten auf diese Fragen ermöglichen der Führung einer Organisation, die Richtung einer Kulturveränderung bestimmen zu können:

- Welches sind die Grundannahmen unserer Organisation(seinheit)? „Wie macht man ‚das‘ bei uns hier?“
- Welche Verhaltensweisen erwarten die Mitarbeitenden voneinander und von der Führung?
- Worauf kann man sich verlassen?
- Welche Reaktionen und Verhaltensweisen werden ohne weiteres akzeptiert, welche nicht?
- Warum handeln und verhalten sich Führungskräfte und Mitarbeitende in einer bestimmten Art und Weise?

Verwaltungskultur lässt sich auch auf der Ebene der Artefakte beobachten und analysieren. So wird Kultur kommuniziert durch Symbole (z. B. Gebäude, Einrichtungen, Flaggen, Logos), Sprache (z. B. Abkürzungen, Jargon, Witze), Geschichten, Art von Veranstaltungen (z. B. Eröffnungsfeiern, Projektveranstaltungen, Jahres-, Diplom- oder Weihnachtsfeiern) oder auch Riten und Praktiken (z. B. Art der Entlassung, Begrüßung, Beförderung, Sanktionierung).

8.2.2 Dimensionen des Kulturwandels

Aus dem Oberziel, durch die gesellschaftliche Steuerungsfähigkeit das gesamtgesellschaftliche Wohl fördern und sichern zu können, sowie den Annahmen über die unterschiedlichen Rollen der staatlichen Verwaltung im Rechts-, Demokratie-, Leistungs- und Wirtschaftsstaat kann geschlossen werden, dass auch der Kulturwandel diese Spannweite staatlicher Tätigkeiten zur Erreichung des Oberziels integrieren muss. Abb. 8.2 enthält *sechs Kulturdimensionen*, nach denen sich die Organisationskultur staatlicher Institutionen ausrichten sollte, um den zukünftigen Anforderungen von Seiten der Umsysteme gewachsen zu sein.

Die sechs Kulturdimensionen lassen sich sehr grob in zwei Gruppen einteilen. Einerseits in die Dimensionen Richtung Umsystem, wobei hier die Einflussnahme auf das gesellschaftliche Umfeld dominiert. Andererseits in die Dimensionen Richtung Innensystem der Institution, bei deren Ausprägungen die Einflussnahme auf die innerorganisatorischen Kulturmerkmale vorherrscht.

Unabhängig davon, ob die Aufgabenerfüllung mehrheitlich rechtsstaatliche Fragen oder leistungsstaatliche Aspekte betrifft, wird von staatlichen Institutionen ein effizienter Ressourceneinsatz erwartet (Lynn 1997). Aus einer vorwiegend liberalen oder meist auch

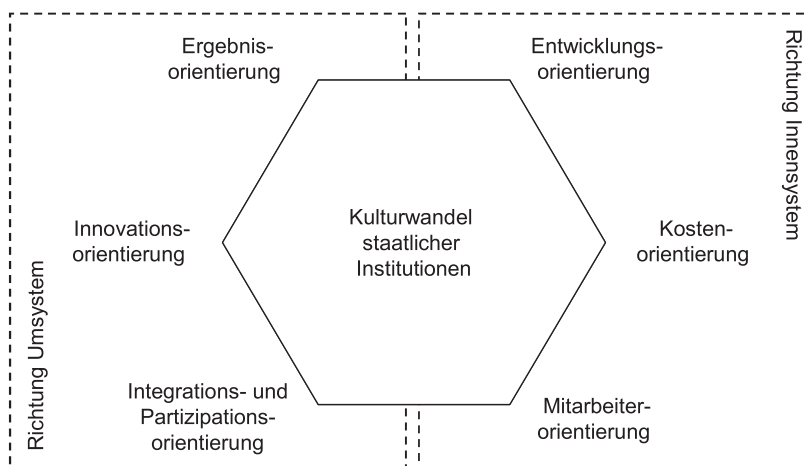


Abb. 8.2 Dimensionen des Kulturwandels staatlicher Institutionen

angloamerikanischen Betrachtungsweise des Staates heraus gilt der staatliche Sektor eher als unproduktiv (Buchwitz 1998). Dies bedeutet extrem interpretiert zugleich, dass ein solcher Staat keinen staatlichen Wert („public value“) generieren kann. Ein in diesem Sinne einseitiges und nur die privatwirtschaftliche Wertschöpfung unterstützendes Verständnis staatlichen Handelns entspricht jedoch nicht der Wirklichkeit. Das Staatssystem trug seit jeher zu Wertvermehrung für die gesamte Gesellschaft bei, man denke beispielsweise an den Schutz bei Gefahren durch Naturkatastrophen oder an die Sozialversicherungssysteme. Eine *verstärkte Ergebnisorientierung*, die zugleich der Leistungs- und Wirkungsebene mehr Bedeutung beimisst, ist für das öffentliche Management jedoch notwendig, damit in einer Gesellschaft die staatliche Wertschöpfung überhaupt wahrgenommen wird (Moore 1995). Als Kriterien zur Beurteilung der Ergebnisorientierung können beispielsweise das Verhältnis von Ressourceneinsatz und erreichter Wirkung bei der Leistungserbringung, die Schnelligkeit oder Mengen der Leistungserbringung, die Kundenzufriedenheit sowie der Mittelfluss aus Investitionen dienen.

Nur die Fähigkeit, neuartige Produkte und Verfahren sowie Lösungsalternativen zu gesellschaftlichen Problemen aufzuzeigen, ermöglichen dem Staat und seiner Verwaltung, in den betroffenen Aufgabenfeldern eine Führungsrolle einzunehmen. Die Lenkung staatlicher Umsysteme erfordert immer wieder neue und den Umsystembedingungen angemessene Eingriffs- und Unterstützungsmechanismen, die letztlich die Legitimität staatlicher Institutionen bestimmen. Mit dem Vergleich von privaten und öffentlichen Institutionen und einem härteren Standortwettbewerb wächst der Bedarf an Innovationen auch im öffentlichen Sektor. Dabei ist entscheidend, ideale Voraussetzungen für die *Erzeugung von Innovationen* zu schaffen (Thom 1997), wobei die Fähigkeit zur Innovation eng mit der Veränderungsfähigkeit einer Institution oder eines Teils davon verbunden ist. Somit gilt:

- Innovation bedeutet Wandel, und Wandel ist ein sozialer Prozess innerhalb einer Institution. Dieser erfordert umso mehr Veränderungsfähigkeit von den Mitarbeitenden, je weniger Ähnlichkeiten die Innovation mit bisherigen Merkmalen der Institution besitzt (Lynn 1997).

Wesentliche Kriterien zur Beurteilung des Innovationsniveaus sind beispielsweise die Anzahl Neuerungen, die sich wirklich zur Innovation durchgesetzt haben, das mit der Innovationsleistung verbundene Beurteilungs- und Anreizsystem sowie die Möglichkeit zum experimentellen Lernen anhand von Qualitätszirkeln, Praktikergemeinschaften etc. (Ritz 1999; Schall 1997; Thom 1997).

Der Kulturwandel im öffentlichen Sektor kann sich nicht einzig an der privatwirtschaftlichen Managementkultur orientieren, sondern muss eine eigenständige und glaubwürdige Alternative hervorbringen. Der Kern dieser Kultur besteht in der Ausrichtung auf die zukünftigen Herausforderungen des Staates. Durch die Zusammenarbeit mit Institutionen außerhalb der eigenen staatlichen Stellen und durch die Integration unterschiedlicher Perspektiven zur Lösung gesellschaftlicher Fragen vergrößert sich der Handlungsspielraum für die Führung öffentlicher Institutionen. Die *Integrations- und Partizipationsorientierung*

Tab. 8.2 Kunden- und Bürgertypologie im öffentlichen Sektor

Kunden- bzw. Bürgertyp	Beispiele
Der Bürger als Teil der örtlichen Gemeinschaft	Der Bürger beteiligt sich an der Diskussion zur Weiterentwicklung seines Stadtteils
Der Bürger als Nutzer öffentlicher Einrichtungen	Fußgängerzonen, Straßen, Wege, Kinderspielplätze
Der Bürger als Nutzer von Einrichtungen mit Anschlusszwang	Entsorgungsbetriebe (Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung)
Der Bürger als Adressat der Eingriffsverwaltung	Verhängung von Verwarnungsgeldern, Schließung von Gaststätten, Ablehnung von Bauanträgen
Der Bürger als Hilfeempfänger	Gewährung von Sozialleistungen
Der Bürger als Nutzer von Angeboten und Einrichtungen gegen Entgelt	Betrieb von Kindergärten, Angebote von Bildungs-, Kultur-, Freizeit-, Gesundheitseinrichtungen
Öffentliche Investoren	Wirtschaftsförderung, Industrie- und Handwerkskammern
Die Fachbereiche der Verwaltung	Fachbereiche als interne Kunden
Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als interne Kunden, z. B. der Personalabteilung

bezieht im Sinne eines „Stakeholder-Ansatzes“ die relevanten gesellschaftlichen Gruppierungen mit ein. Dies sind zum einen Institutionen wie internationale Organisationen, Verbände oder die Privatwirtschaft, zum anderen handelt es sich um die Kunden und Bürger. Wie aus Tab. 8.2 ersichtlich wird, können Kunden und Bürger in neun verschiedene Gruppen differenziert werden, die sich hinsichtlich ihrer Legitimationsbasis unterscheiden (Broekmate et al. 2001).

Aufbauend auf dieser Typologie können unterschiedliche Abstufungen der Integration und Partizipation von Kunden und Bürgern identifiziert werden, die hinsichtlich der Intensität der Einbindung zunehmen (Pollitt 2004):

- Information: Die Bürger werden über die Prozesse und Ereignisse in einer öffentlichen Institution umfassend informiert.
- Befragung: Die Bürger werden um Rat gefragt, bevor endgültige Entscheidungen getroffen werden. Dies kann mittels Bürgerbefragungen, Online-Befragungen oder Diskussionsforen geschehen.
- Partizipation: Die Bürger werden direkt in Entscheidungsprozesse einbezogen, die sich unmittelbar auf ihre Lebenssituation auswirken. Mögliche Instrumente des Einbezugs der Bürger sind Workshops, Runde Tische, Komitees oder Bürgerforen.
- Repräsentation: Die Meinungen der Bürger werden als wesentliche Informationsquelle und Voraussetzung für eine gute Entscheidungsfindung gesehen. Dies kann beispielsweise über einen Bürgerrat geschehen, der die Meinungen der einzelnen Bürger vertritt.

Die Integrations- und Partizipationsorientierung erweitert demnach auch den vielfach verwendeten Begriff der „Kundenorientierung“ im Sinne eines gegenseitigen Verhältnisses

von Pflichten und Rechten auf beiden Seiten (Boston et al. 1996), sodass eine Abkehr vom regel- und eingriffsorientierten Staat zum gewährleistenden und integrierenden Staat zum Ausdruck kommt. Die vor allem mit dem Gewährleistungsstaat verbundene Dezentralisierung und Auslagerung staatlicher Tätigkeiten und Institutionen wird dort eingeschränkt, wo die Integrations- und Partizipationsorientierung verloren zu gehen droht (Metcalf und Richards 1993). Sie kann aber bei der bürgernahen staatlichen Leistungserbringung durch Dezentralisation auch vergrößert werden. Zentrale Aspekte zur Beurteilung der Integrations- und Partizipationsorientierung können das Ausmaß der Zusammenarbeit mit internationalen, verwaltungsinternen oder privaten Akteuren sowie der Stellenwert der Tätigkeiten der staatlichen Institution im Vergleich mit international ähnlichen Einrichtungen sein.

Organisationsintern erhält die *Mitarbeiterorientierung* eine stark erhöhte Bedeutung im Rahmen der Verwaltungsentwicklung (Finger und Uebelhardt 1998; Korintenberg 1997; Oechsler und Vaanholt 1998; Schedler 1996). Dieser Aspekt des Kulturwandels wird in Kap. 9 vertieft behandelt und soll hier nur kurz umrissen werden.

Die Personalführung im öffentlichen Sektor ist ebenso wie andere Aspekte der Verwaltungsführung von den Umsystemveränderungen betroffen. Um den zukünftigen Anforderungen an die staatliche Leistungserstellung genügen zu können, ist eine Abkehr von einer bis ins Detail gesetzlich geregelten Personalarbeit notwendig. Die Veränderung der Mitarbeiterorientierung drückt sich am stärksten durch eine erhöhte Arbeitszufriedenheit und eine dadurch gesteigerte Arbeitsleistung aus. Im Zentrum der Auswirkungen durch die geänderte Mitarbeiterorientierung steht aber letztlich die Loyalität zwischen der staatlichen Institution und den Mitarbeitenden als Folge der Arbeitszufriedenheit und Ursache für die produktive Arbeitsleistung. Faktoren, welche die Loyalität positiv beeinflussen, sind im öffentlichen Sektor häufig unter Druck geraten: Traditionelle Merkmale wie unbeschränkte Arbeitsplatzsicherheit, kontinuierliche Karrierepfade, Einkommenssicherheiten und gleichmäßige Arbeitszeiten werden unwichtiger und damit seltener ein Merkmal öffentlicher Arbeitsplätze. Folgende Erkenntnis ist für den Kulturwandel besonders relevant (Metcalf und Richards 1993, S. 109 f.):

- Der Destabilisierung und Infragestellung bisheriger Werte im öffentlichen Sektor und dadurch auch der Auflösung der traditionellen Mitarbeiterloyalität muss die Bildung und Verfestigung von neuen und für die Zukunft wichtigeren Loyalitätsmustern folgen.

Die *Kostenorientierung* existiert nur ansatzweise im traditionellen Verwaltungsbetrieb mit der klassischen Inputsteuerung. Diese ist ausgerichtet auf Verlässlichkeit, Gerechtigkeit und Dauerhaftigkeit. Eine echte betriebswirtschaftliche Kostenermittlung erfolgt nur selten, z. B. werden einmal budgetierte Ausgaben und Stellen auch dann beansprucht, wenn sich die Situation ändert und eine Ausgabenverringerung möglich wäre, oder einmal angeschafftes Material wird selten als Kostenträger im Rahmen der Lagerbewirtschaftung betrachtet. Das bekannte „Dezemberfieber“ verdeutlicht diese stabile Ordnung des staatlichen Rechnungssystems ohne Rücksichtnahme auf Wirtschaftlichkeitskriterien. Die durch die Reformentwicklung ausgelösten Veränderungen verlangen jedoch

mehr Transparenz und Handlungsspielraum im Bereich des Kosten- und Finanzmanagements staatlicher Institutionen. Der gesamte Mentalitätswechsel zeigt sich im Bedeutungsanstieg des Deckungsbeitrags bei kommerzieller Randnutzung staatlicher Leistungserbringung. Preise werden nicht mehr aufgrund der angenommenen Kosten kalkuliert, sondern die am Markt erzielbaren Preise bestimmen den Kostenrahmen. Dieser wird dann im Sinne eines Globalbudgets bewilligt, bei dessen Verwendung und Einteilung staatliche Institutionen weitgehend freie Hand haben (Witte 1994).

Auch der aufkommende Leistungsvergleich im öffentlichen Sektor verlangt eine stärkere Kostenorientierung. Die Vergleichbarkeit von Kosten- und Leistungsdaten innerhalb der Verwaltung, aber auch mit privaten Unternehmungen, verlangt nach einem zeitgemäßen Finanz- und Rechnungswesen. Der Ausbau der Kameralistik in Richtung eines Management-Informationssystems mit integrierter Kosten- und Leistungsrechnung, Investitionsrechnung, einem umfassenden Controlling bis zur Wirkungsprüfung ist notwendig (Nau und Wallner 1999; Schedler 1996).

Praxisfenster

Wandel der Organisationskultur in Århus Amt (Dänemark)

1. Unternehmensmodell

Seit einigen Jahren richtet sich die Verwaltungstätigkeit in Århus Amt nach einem Unternehmensmodell, das auf zwei Grundwerten basiert: Demokratie und Effizienz. Ziel dieses Unternehmensmodells ist die bestmögliche Abstimmung zwischen dem politischen, dem administrativen und dem demokratischen Prozess, an dem Arbeitnehmer und Dienstleistungsempfänger gleichermaßen beteiligt sind. Ein Kernelement stellt dabei die exakte Definition der Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung dar. Während die Politik Standards für die angebotenen Dienstleistungen festlegt, ist die Verwaltung dazu verpflichtet, ihre Effizienz mittels Arbeitsplanung und Personalentwicklung zu verbessern sowie ihr Dienstleistungsangebot kontinuierlich zu steigern. Ziel ist ein offener und transparenter politischer Prozess, wobei insbesondere in schwierigen Situationen Offenheit und ein fairer, ehrlicher Dialog mit den Bürgern wichtige Grundbausteine sind. Das Unternehmensmodell sowie die im Folgenden beschriebenen Werte sollen das Selbstverständnis der Kreisverwaltung verdeutlichen.

2. Werte

In Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern hat der Landkreis Århus sechs zentrale Werte festgelegt. Diese sollen die Arbeitsweise und das Dienstleistungsangebot sowie den Austausch mit Kollegen und den Kontakt mit dem Bürger bestimmen.

- Dialog: Wir suchen den Dialog sowohl mit Bürgern, Benutzern, Kooperationspartnern und mit der Presse. Für eine gute Atmosphäre und einen guten Umgangston ist auch der interne Dialog wichtig.
- Offenheit: Wir wollen Offenheit. Deshalb legen wir die Grundlagen unserer Beschlüsse offen dar. Die Grenze für die Offenheit ist z. B. die Schweigepflicht gegenüber den Benutzern.

- Respekt: Wir behandeln einander respekt- und vertrauensvoll. Wir schätzen die Vielfalt und lassen uns von der Maxime „keiner ist mehr wert als der andere“ leiten.
- Entwicklung: In den Bereichen Serviceangebot, Organisation und Kompetenz der Mitarbeiter wollen wir uns laufend weiterentwickeln.
- Engagement: Wir erachten engagierte Mitarbeiter als wichtigste Voraussetzung für die Lösung anspruchsvoller Aufgaben.
- Glaubwürdigkeit: Was wir sagen und was wir tun, stimmt miteinander überein. Wir halten, was wir versprechen – sowohl gegenüber den Bürgern als auch innerhalb der Organisation.

3. Weg von Regeln

Århus Amt richtet sein Verhalten nicht mehr ausschließlich nach führungs- und kulturbestimmenden Regeln. Das heißt nicht, dass keine Regeln existieren oder diese nicht beachtet würden, sondern dass die Verwaltungsführung davon ausgeht, dass jede Regulierung ihre Grenzen hat. Dies gilt vor allem für eine moderne öffentliche Institution, die sich in einem sich ständig ändernden Umfeld bewegt und sich so kontinuierlich anpassen muss.

Die Vorteile von regelbasiertem Management bleiben jedoch auch in der Kreisverwaltung Århus erhalten. So schreiben auch hier Regeln gewisse Handlungen vor und führen zu einer Reduktion von Unsicherheit. Als Managementwerkzeug sind sie deshalb vor allem bei Aufgaben mit einem hohen Maß an Unsicherheit und Unvorhersehbarkeit geeignet. Im gleichen Atemzug will Århus Amt aber Probleme, die durch zu strenge Regulierungen entstehen, vermeiden. Regeln können unmöglich im Voraus alle denkbaren Situationen erfassen, da dies zu einem unnötigen Maß an Bürokratie führen und die Flexibilität der Beteiligten erheblich einschränken würde.

Århus Amt hat erkannt, dass der wertebasierte Ansatz ein flexibles Führungsinstrument darstellt, welches Organisationen nicht als mechanische Gebilde, sondern als äußerst komplexe Systeme wahrnimmt. Dieser Ansatz wird dem schnellen Wandel der Prozesse gerecht und erlaubt situativ angepasste Lösungen. Es wird davon ausgegangen, dass die Angestellten am besten wissen, wie die anstehenden Aufgaben optimal zu erledigen sind. Deshalb kreiert der wertebasierte Ansatz ein Klima des Vertrauens, der Verantwortung und der Sinnhaftigkeit. Dialog, Reflexion und Entwicklung werden dadurch begünstigt.

4. Von Werten zu Taten

Wie kann in einer komplexen Organisation mit 22.000 Mitarbeitern ein Wertesystem etabliert und aktiv umgesetzt werden? Wie kann der interne und externe Dialog gesichert werden? Wie kann erreicht werden, dass ein bestimmter Wert gelebt wird und wie kann dies gemessen werden?

Da sich der wertebasierte Ansatz auf Vertrauen stützt, sind die einzelnen Führungskräfte als Vorbilder und Werteträger speziell gefordert. So wird die Personalführung in Århus Amt stark von der Fähigkeit der Vorgesetzten geprägt, Werte aktiv zu leben. Die dezentralisierte Organisationsstruktur lässt den einzelnen Institutionen und Individuen Freiraum für kreative und optimal angepasste Lösungen. Das Unterneh-

mensmodell und die Wertebasis bestimmen die Verwaltungstätigkeit in Århus Amt. Um sicherzustellen, dass diese nicht nur Lippenbekenntnisse bleiben, werden auf allen Ebenen in Århus Amt Analysen über die sechs Eckdaten des Unternehmensmodells angefertigt:

1. Sind die Benutzer mindestens so zufrieden wie bei der letzten Messung?
2. Werden die Benutzer gemäß den formal definierten Normen behandelt, und ist ihre fachliche Qualität mindestens so gut wie bei der letzten Messung?
3. Werden die Serviceziele erfüllt?
4. Steigt die Produktivität wie geplant?
5. Sind die Mitarbeiter mindestens so zufrieden wie bei der letzten Messung?
6. Kann das Budget eingehalten werden?

Kennzeichnend für diese Schlüsselgrößen ist ihr ganzheitlicher und ausgewogener Charakter, da nicht ausschließlich Fragen über die Haushaltsdisziplin gestellt werden.

Zahlreiche Beispiele für die Umsetzung des wertebasierten Ansatzes könnten angeführt werden. So bietet Århus Amt beispielsweise im öffentlichen Personen-Nahverkehr den Busbenutzern eine sogenannte „Reisegarantie“. Gemäß dieser haben die Kunden unter anderem Anspruch auf ein kostenloses Taxi plus einer Entschädigung von 40 €, wenn ihr Bus mit mehr als 20 Minuten Verspätung am Ziel eintrifft. Ein anderes Beispiel betrifft Wartezeiten für Spitalbehandlungen, bei denen Århus Amt seit 1999 eine deutliche Verbesserung der Patientenzufriedenheit erreicht hat.

Auch Århus Amt arbeitet nicht fehlerfrei. Die Kreisverwaltung nimmt jedoch ungenügende Leistungen ernst und konstruktive Kritik gerne entgegen. Auch hierbei wird die Kreisverwaltung durch die Grundsätze der Offenheit, des Dialogs und des Respekts gegenüber den Bürgern verpflichtet.

5. Århus Amt und die neuen Regionen

Für die kommenden Jahre steht in Dänemark eine grundlegende Verwaltungsreform an. Ab Januar 2007 werden die Landkreise abgeschafft und Århus Amt wird Teil der neu geschaffenen Region Mittelljütland. Einige der heutigen Aufgaben sollen dabei auf die Gemeinden, private Stiftungen und den Staat übergehen. Diese Veränderungen werden für alle Einwohner des Landkreises relevant sein und Chancen wie Risiken gleichermaßen beinhalten. Århus Amt will seine bewährten Werte und Instrumente möglichst in die neue Region einbringen. Offenheit, Dialog und Respekt werden auch beim Aufbau der neuen regionalen Strukturen eine essenzielle Rolle spielen. In der neuen Organisation werden weiterhin Effizienz, Nachhaltigkeit, Kundenbeteiligung und Demokratie die Basis für einen gesunden politisch-administrativen Apparat und für eine hohe Qualität bei der Dienstleistungserstellung im öffentlichen Sektor bilden.

Quelle: Flensted-Jensen (2006)

Diese letzte Dimension des Kulturwandels steht in Zusammenhang mit der Qualifikationskomponente innerhalb der Mitarbeiterorientierung. Die *Entwicklungsorientierung* wird jedoch als gesamter Lernprozess einer staatlichen Institution in Verbindung mit dem

individuellen Lernprozess betrachtet, der bestmöglich auf die Organisationsziele abgestimmt werden sollte. Die Entwicklungsorientierung steht für eine gesamtorganisatorische Veränderungsphilosophie, „[...] die auf Prozesse der kulturbewussten Entwicklung und des Lernens ausgerichtet ist“. (Klimecki 1999, S. 24). Die Verwaltung sollte als lernende Organisation Lernblockaden überwinden und den Wandel als einen selbstverständlichen Bestandteil in die tägliche Arbeit integrieren (Schridde 2005). Dies schließt die ständige Reflektion des Entwicklungsstandes bezüglich angestrebter Ziele und die bewusste Steuerung von organisations- oder individualbezogenen Veränderungsprozessen mit ein. Mit welchen Mitteln oder Ansätzen die Entwicklungsfähigkeit im konkreten Fall initiiert und gefördert wird, ist eine offene Gestaltungsfrage. Wichtig ist die Ausrichtung des Instrumentariums auf die zukünftigen Anforderungen. Die Entwicklungsorientierung fördert die Strategiefindung in einem sich rasant wandelnden Umfeld und will einer nur reaktiven Anpassung durch eine zielorientierte Steuerung von Veränderungsprozessen zuvorkommen.

Leider vernachlässigen viele Veränderungsprogramme über gesamte Verwaltungen hinweg oft die Entwicklung der einzelnen Verwaltungseinheit in ihrem spezifischen Kontext. Die Entwicklungsorientierung soll Veränderungsfähigkeit und -potenzial vor Ort, also in einzelnen Abteilungen und Stellen schaffen. Entscheidende Bedeutung kommt der Einflussnahme und dem Gestaltungswillen der Linienverantwortlichen zu, die wichtige Kenntnisse über die Ansatzpunkte zur Veränderung ihrer Institution und das Veränderungspotenzial der Mitarbeitenden besitzen (Beer et al. 1990; Kieser et al. 1998).

Aufeinander abgestimmte Konzepte und Maßnahmen von Personal- und Organisationsentwicklung, ein breites Methoden- und Instrumentenspektrum zur Steuerung von Veränderungsprozessen sowie die regelmäßige Kommunikation und Information über Entwicklungsziele und Veränderungsprojekte in der Institution sind einige Aspekte zur Beurteilung der Entwicklungsorientierung.

8.2.3 Ansatzpunkte der Kulturentwicklung

Argumente für oder gegen Kulturwandel in der Verwaltung gibt es viele. Stabile, über viele Jahre entstandene und tief verankerte Werte einer traditionellen Organisation können zur Erkenntnis führen, dass Verwaltungskultur kaum beeinflusst, geschweige denn verändert werden kann. Ebenso tragen die ausgeprägte Schriftlichkeit und Dokumentierung des Verwaltungshandelns, hierarchiebetonte Strukturen, dominante Führungsstile, besondere Selektions- und Beförderungskriterien, aber auch Gebäude und Infrastruktur zur Zementierung einer Verwaltungskultur bei. So lässt sich argumentieren, dass Verwaltungskulturen vielfach starke Kulturen sind, die sich laufend verstärken. Versuche, diese Kultur zu ändern oder Personen mit neuen Führungsvorstellungen werden somit über kurz oder lang von der dominanten Verwaltungskultur verschluckt. Dennoch ist eine solche pessimistische Sichtweise nicht zwingend gerechtfertigt, wenn man die historische Entwicklung europäischer Verwaltungen seit dem Ancien Régime betrachtet oder auch einzelne Verwaltungseinheiten analysiert, die beachtliche Modernisierungsschritte hinter sich haben

wie z. B. das Institut für Geistiges Eigentum der schweizerischen Bundesverwaltung (Ritz 2003). Vielfach sind Führungswechsel oder Organisationskrisen wichtige Impulsgeber für kulturelle Neuausrichtungen. Die Chancen sind dabei in vergleichsweise jungen und kleinen Organisationen aber größer, weil vielfach die Verankerung der dominanten Kultur noch weniger stark vorangeschritten ist. Zentral ist jedoch sicherlich in Verwaltungssystemen, dass kulturelle Initiativen die gegebenen Kulturmerkmale berücksichtigen und weniger den großen, radikalen Umschwung vor Augen halten. Kulturwandel muss dementsprechend folgendem Anspruch genügen können (Metcalf und Richards 1993, S. 110):

- Der Kulturwandel im öffentlichen Sektor wird nur dann erfolgreich sein, wenn die kulturprägenden Verantwortungsträger (politische Spitze, oberste Führungskräfte) auf der Basis bisheriger Kulturelemente neue Werte und handlungsleitende Konzepte entwickeln bzw. kommunizieren und vorleben, die den zukünftigen Aufgaben der staatlichen Institution und deren Umsystemveränderungen Rechnung tragen.

Führungskräften kommt insofern bei der Entwicklung einer Kultur eine ganz zentrale Bedeutung zu. Die öffentliche Verwaltung wird in Zukunft noch mehr Gewicht auf die Führungskräfteentwicklung legen müssen, wenn kulturelle Veränderungen gezielt angegangen werden sollen. Hierbei wird vielfach auch von der Unterscheidung zwischen Management und Leadership gesprochen (vgl. auch Abschn. 9.6) oder von *Führung im System* versus *Führung am System*. Letzteres entspricht Leadership und wirkt stärker auf die Veränderung einer Organisation hin anstelle deren bestehende Funktionsweisen bestmöglich weiterzuführen oder zu optimieren. Rainey (2014) listet folgende zehn unterschiedliche Methoden und Strategien auf, welche von Führungskräften und Teams angewendet werden können, um *Kulturentwicklung* voranzutreiben:

1. Klare Kommunikation an die Mitarbeitenden was Führungskräfte zu beobachten, zu beurteilen und zu kontrollieren haben. Dadurch werden kulturell relevante Werte sowohl direkt kommuniziert als auch indirekt via Führungskräfte gefördert. Zusätzlich sollen Kriterien zur Führungskräftebeurteilung eingeführt werden, welche die erfolgreiche Förderung von Mitarbeitenden berücksichtigen.
2. Reaktion auf kritische Ereignisse und Krisen in einer Art, die klare kulturelle Signale aussendet. So kann in bestimmten Situationen eine Beförderung, ein Bonus, aber auch eine Entlassung veranlasst oder ein Exempel statuiert werden, so dass jeder erkennt, welche Werte Priorität haben. Beispielsweise hat der Europarat eines seiner Ehrenmitglieder kurzerhand temporär von den Sitzungen ausgeschlossen, weil dieses aufgrund eines Auslandsaufenthalts nicht für eine Telefonkonferenz zur Verfügung stehen wollte. Durch den Ausschluss wurde jedem Ehrenmitglied sofort klar, dass diese Ehre mit Pflichten einhergeht, die keineswegs hinten angestellt werden dürfen.
3. Vorleben von Vorbildlichkeit, Kommunikation von Werten und werteorientiertes Coaching durch Führungskräfte kann Nachahmungswirkung entfalten.

4. Grundsätzlich klare und werteorientierte Kriterien für Auswahl, Belohnungen, Beförderung, aber auch Sanktionierung und Entlassung aufstellen sowie kommunizieren.
5. Verknüpfung und Unterstützung kultureller Veränderungen durch situationsadäquate strukturelle Maßnahmen.
6. Koordination sowie Integration von Führungssystemen (z. B. Entlohnungssystem) und -maßnahmen (z. B. Sitzungen) mit kulturellen Inhalten und Botschaften.
7. Gestaltung von Gebäuden, Räumlichkeiten usw. in einer Art und Weise, die auch kulturelle Werte transportiert (z. B. Lebenswelt und Bürodesign von Google in Zürich)
8. Verwendung von Geschichten über kulturrelevante Ereignisse oder Menschen aus der Organisationsvergangenheit.
9. Entwicklung und Kommunikation formaler Statements zu Organisationskultur, -leitbild oder -überzeugungen.
10. Einräumung von Stellenwert sowie Umsetzung von Kulturentwicklung wie es für jedes andere umfassende Organisationsveränderungsprojekt gemacht werden würde.

Diese Ansatzpunkte lassen sich in ein weiteres Wirkungsmodell zur Betrachtung kultureller Interventionen im Verwaltungskontext aufnehmen (vgl. Abb. 8.3). Kulturelle Einflüsse ereignen sich auf zwei Ebenen. Die Ebene der Sozialisation umfasst jene Einflüsse, welche auf eine Verwaltungseinheit aufgrund gesellschaftlicher, organisationaler und individueller Werte und Strukturen einwirken. Auf der zweiten Ebene, jener der organisationalen Intervention wird Verwaltungskultur durch konkretes Organisationshandeln beeinflusst, sei es etwa im Bereich der Standortwahl oder durch Aktivitäten des Diversity Management. Letzteres kann zu einer Veränderung gesellschaftlicher Werte führen, welche die Zusammenarbeit beeinflussen, wenn beispielsweise andere Ethnien in Polizeikorps integriert werden, um besser auf die veränderte gesellschaftliche Situation reagie-

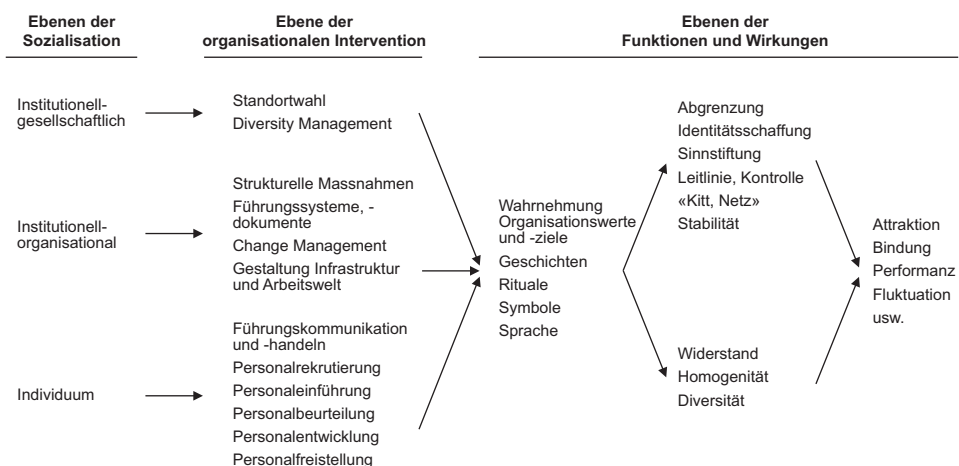


Abb. 8.3 Wirkungsmodell kultureller Intervention

ren zu können. Die Verwaltungskultur wird auch durch strukturelle Änderungen, Führungssysteme und -dokumente, Maßnahmen des Veränderungsmanagements, Führungshandeln oder gezielte Personalmaßnahmen beeinflusst. Die dritte Ebene benennt die dadurch resultierenden Funktionen und Wirkungen des Kulturwandels, seien sie kulturbegünstigend oder hinderlich. So wirken sich Sozialisation und Intervention auf die Wahrnehmung der wichtigen Organisationswerte und -ziele, Geschichten, Rituale, Symbole und Sprache im Verwaltungsalltag aus und definieren so die Richtung der neuen Verwaltungskultur. Dies kann zu Abgrenzung von anderen (Sub)Kulturen, verstärkter sozialer Identität auch i. S. von Zusammenhalt und einem Netzwerk, Sinngebung, aber auch Handlungsleitlinien und Kontrollen sowie letztlich zu mehr Stabilität in der Organisation führen. Nicht zu vergessen ist aber, dass dies auch Widerstand gegen Wandel hervorrufen kann, was nicht in jedem Fall nur negativ zu interpretieren ist (Nagel 2016), insbesondere bei starken Kulturen mit fragwürdiger inhaltlicher Ausrichtung. Kulturwandel kann jedoch die bisherige Verwaltungskultur auch dahingehend verändern, dass sie entweder zu homogen oder als Subkultur im Kontrast zu anderen Subkulturen zu divers wird. Eine fehlende kritische Innensicht oder eine Zunahme von Konflikten sind Folge davon. Schließlich haben diese unmittelbaren Wirkungen auch mittelbare Verhaltenswirkungen zur Folge, indem die Organisation beispielsweise für potenzielle Arbeitnehmer attraktiver wird, eine höhere Bindung zu den Mitarbeitenden entsteht oder Leistungsverhalten und Fluktuation beeinflusst werden.

8.3 Verwaltungskultur und Innovation

Innovationen sind für die künftige Entwicklung staatlicher Institutionen bedeutungsvoll, weil neben dem politischen und rechtsstaatlichen Handeln aus der Public-Management-Perspektive auch *unternehmerisches Handeln* in der Verwaltung an Bedeutung gewonnen hat. Dieses besteht zu einem entscheidenden Anteil aus der Fähigkeit zur Innovation. Eine verstärkte Strategieorientierung (vgl. Kap. 5) des Verwaltungshandelns führt zu Innovationsprozessen. Die strategische Führung entwirft die groben Linien für die zukünftige Entwicklung von Organisationseinheiten wie auch Politikfeldern und kennzeichnet deren Beitrag zu den langfristigen politischen Zielen. Daran orientieren sich auch die Gedanken von innovationserzeugenden Personen. Gerade für diese bietet das Verwaltungsumfeld und der öffentliche Dienst nicht die optimalen Rahmenbedingungen, oder anders gesagt: ihr Innovationspotenzial verkümmert oft schon zu Beginn der Berufstätigkeit durch die routine- und regelgebundene Amtskultur. Die kulturellen Ausprägungen einer Arbeitsgruppe oder einer gesamten Institution können innovationsförderlich oder -hemmend sein. Durch die „Legitimation“, von innovativem Handeln verändern sich die Werte und Einstellungen, welche die bisherige Kultur geprägt haben und ermöglichen so das Entstehen von Innovationen zur Erreichung der strategischen und politischen Ziele. Ohne Offenheit für Innovationen ist letztendlich aus der Sicht der Managementlehre keine strategische Führung möglich.

Der in diesem Zusammenhang vielfach verwendete Begriff „Innovationsmanagement“ ist erklärungsbedürftig, da Innovation aus einer bestimmten Sichtweise betrachtet, schlecht mit Management vereinbar ist. Die *Innovation* als Resultat eines umfangreichen Prozesses mit kreativen, analytischen und handlungsorientierten Elementen ist *schlecht voraussehbar*, entwickelt sich oft über einen längeren, schwer kalkulierbaren Zeitraum und durch die Mitwirkung mehrerer Personen. Management als mehrheitlich technokratische und klar zielfokussierte Form der Führung widerspricht diesem schwer strukturierbaren und offenen Prozess eher. Aus diesem Grund wird hier Innovationsmanagement als die Gestaltung von Rahmenbedingungen zur Innovationsförderung in einer Institution verstanden. Das Innovationsmanagement generiert letztlich keine Innovationen, sondern fördert durch geeignete Rahmenbedingungen den komplexen Prozess der Ideenfindung, Ideenakzeptierung und Ideenrealisierung.

Zur Förderung innovativer Leistungen des öffentlichen Sektors bietet das Public Management nützliche Gestaltungselemente. Bürgerinnen und Bürger verlangen heute einerseits als Verwaltungskunden dasselbe Leistungsniveau, wie es ihnen von privatwirtschaftlichen Leistungserbringern geboten wird. Andererseits fordern sie aber auch Innovationen von den politischen Verantwortungsträgern und Führungskräften in der Verwaltung zur Lösung gesellschaftlicher Probleme. Gleichzeitig soll dies alles in den Grenzen der demokratischen Rechtsordnung geschehen. Daraus resultiert ein Zielkonflikt für die politische und administrative Führung, weil Innovationsprozesse primär *Autonomie, Dezentralisation, Fehlertoleranz und unstrukturierte Aufgabenprozesse* benötigen. Die politische Verantwortung wird aber nicht dadurch, sondern durch möglichst gut voraussehbare, standardisierte, replizierbare und stabile Verfahren gewährleistet (Lynn 1997).

8.3.1 Bedeutung von Innovationen

Die Innovationstätigkeit ist ein zentrales Erfolgskriterium für das wirtschaftliche Wachstum und die gesellschaftliche Wohlfahrt. Fortschritt durch Innovationen treibt die Entwicklung ganzer Unternehmungen, aber auch von Regionen und Nationen an. Sie bringt gesellschaftliche Veränderungsprozesse in Gang, die wiederum zu weiteren Innovationen anregen (vgl. zu den folgenden Erläuterungen Vahs und Burmester 2005).

Aus *volkswirtschaftlicher Sicht* stehen primär das wirtschaftliche Wachstum und der technologische Fortschritt im Mittelpunkt. Die zumeist mit Innovationen einhergehenden erheblichen Investitionen in Forschung und Entwicklung, aber auch in Maschinen, Infrastrukturen und Verfahren halten den Motor der konjunkturellen Entwicklung in Schwung. Kondratieff identifizierte sogenannte Basisinnovationen als Auslöser von längeren *Konjunkturzyklen*, welche zusätzliche kleinere Innovationen verursachten und insgesamt zu einer Erhöhung des Volkseinkommens führten (vgl. Abb. 8.4 und Kondratieff 1984).

Diese Basisinnovationen haben neben ihren Auswirkungen auf den korrespondierenden Wirtschaftszweig entscheidende Auswirkungen auf andere Wirtschaftsbereiche, auf

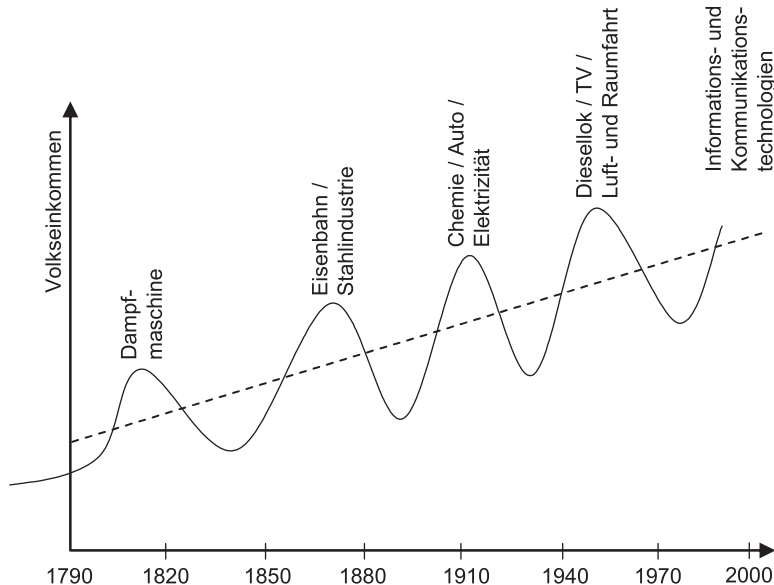


Abb. 8.4 Innovationen als Auslöser von Konjunkturzyklen

die Gesellschaft und auf den Staat. Die Dampfmaschine als Übergang von der handwerklichen zur industriellen Fertigung verlangte beispielsweise erste Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-Regelungen. Die Verbreitung des Automobils führte zu einem rapiden Ausbau des staatlichen Straßennetzes, die Luftfahrt förderte die wirtschaftliche Globalisierung und den internationalen Standortwettbewerb. Mit der rasanten Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien hat seit den 1980er-Jahren der definitive Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft begonnen. Die schnelle Annahme des Internets wurde nicht alleine durch den Mechanismus des freien Marktes erreicht, sondern auch durch aktive Regierungsmaßnahmen (z. B. Programme zur Vernetzung von Universitäten und öffentlichen Bibliotheken). Neben Veränderungen bei Wahlen oder bei der Ausübung weiterer demokratischer Volksrechte durch das Internet wird sich ein erheblicher Teil der staatlichen Institutionen zu Dienstleistungsorganisationen mit nicht hoheitlichen Aufgaben wandeln. Hinzu kommt, dass im Zuge der (wirtschaftlichen) Globalisierung der Nationalstaat an Bedeutung einbüßt (Thom und Ritz 2003).

Die Innovationen auf der volkswirtschaftlichen Ebene entspringen zu einem großen Teil den Innovationsleistungen auf der Ebene der Institutionen. Unternehmungen und auch nicht kommerzielle Organisationen können sich längerfristig nur durch neue Produkte und Dienstleistungen auf dem Markt behaupten. Ihre Überlebensfähigkeit hängt wesentlich von ihrer Innovationsfähigkeit ab. Vieles weist auf die stete Verkürzung der Produktlebenszyklen hin, die wiederum die Dauer von Innovationszyklen verkleinert. Von diesem verschärften Zeitwettbewerb ist neben Produkten und Verfahren auch das Wissen

im wirtschaftlichen Leistungsprozess betroffen. Dieses verliert viel schneller seinen Wert, infolge dessen gewinnen das organisationale Lernen, das Wissensmanagement sowie unter anderem die lebenslange Weiterbildung vermehrt an Bedeutung.

Der *Staat* tritt zum einen als Regulator und Koordinator (auch Moderator) gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft auf. Daneben erfüllt er selbst auch die Funktion eines Leistungserbringers oder zumindest Leistungsbestellers und muss dadurch die Interessen der Bürgerinnen und Bürger wahrnehmen. Die Innovationstätigkeit des Staates bezieht sich auf die zwei zentralen Aufgabenbereiche der staatlichen *Leistungserbringung* sowie der Ausgestaltung von *Rahmenbedingungen* für Wirtschaft und Gesellschaft.

In seiner Funktion als Leistungserbringer wird der Staat auch in Zukunft einen beträchtlichen Anteil an der wirtschaftlichen Leistungserbringung beitragen. Dazu ist es notwendig, dass die Träger öffentlicher Aufgaben produktiv und innovativ sind. Die Anknüpfung an vergangene, äußerst innovative *staatliche Errungenschaften* wie das Sozialversicherungswesen, das Gesundheitssystem oder auch die von innovativem Gedankengut geprägte deutsche Wiedervereinigung bilden günstige Traditionen für weiteren Fortschritt in Politik und Verwaltung. Wird diese Innovationstätigkeit in großen Sprüngen und kontinuierlichen Verbesserungen nicht mehr wahrgenommen, drohen staatliche Institutionen immer mehr zu Hindernissen für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung zu werden (Drucker 1986).

Im Rahmen der Regulation und Koordination muss auf die Umweltentwicklungen Rücksicht genommen werden. Zeitgemäße Rahmenbedingungen zur Erreichung der angestrebten Zustände in den verschiedenen Umsystemen sind herbeizuführen. Bei *verkürzten Innovationszyklen* müssen beispielsweise der Privatwirtschaft geeignete Rahmenbedingungen angeboten werden, indem zugleich umsichtige und schnelle Genehmigungsverfahren sowie steuerliche Anreize ermöglicht werden. Dafür sind Innovationsleistungen bei der Ausgestaltung und Anwendung rechtsstaatlicher Normen erforderlich. Der Staat kann auch Netzwerke fördern, die den Wissenstransfer zwischen staatlichen und privaten Institutionen zum Zwecke der Innovation verbessern.

Innovationen von Politik und Verwaltung sind infolgedessen unerlässlich und dienen folgenden *Zwecken*:

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich mit anderen Staaten, mit anderen staatlichen Organisationen und mit privaten Institutionen
- Förderung der Kooperationsfähigkeit mit anderen Staaten und staatlichen Organisationen sowie mit privaten Institutionen
- Einflussnahme auf die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umsysteme
- Attraktivitätssteigerung staatlicher Institutionen in der Öffentlichkeit und auf dem Arbeitsmarkt

Angesichts dieser großen Bedeutung von Innovationsleistungen gilt die Innovationstätigkeit des öffentlichen Sektors in Wissenschaft und Praxis bisher kaum als herausragendes Merkmal staatlicher Institutionen. Das Innovationspotenzial wird zwar häufig als sehr gut

beurteilt, allerdings wird dieses zu wenig umgesetzt, da die Kompetenzen zur Findung und Realisierung von Innovationen bei der jeweiligen Institution und bei den Mitarbeitenden mehrheitlich nicht vorhanden sind (Thom und Ritz 2000).

Die Innovationsfähigkeit wird in der breiten Öffentlichkeit in erster Linie mit Unternehmertum assoziiert, jedoch selten mit Politik und Verwaltung. Warum dieses Dilemma im öffentlichen Bereich existiert, wird im Abschn. 8.3.2 behandelt.

8.3.2 Innovationshindernisse im öffentlichen Sektor

Neben den personenbezogenen Barrieren, die große Relevanz für Innovationsprozesse haben (vgl. Abschn. 6.6) sind im öffentlichen Sektor die systemimmanenten Hemmfaktoren besonders ausgeprägt, da viele ursprünglich innovationsfreudige und -fähige Personen diese Eigenschaft schon kurz nach ihrem Arbeitsbeginn im öffentlichen Dienst verlieren. Durch *systemimmanente Beharrungstendenzen* droht im öffentlichen Sektor daher die Gefahr, Innovationsvorhaben schon gar nicht zu formulieren, geschweige denn durchzusetzen. Die Innovationsträgheit setzt sich unter anderem aus folgenden sieben Elementen zusammen (Behn 1997; Drucker 1986; Lynn 1997):

1. *Budgeterhöhung als Erfolgskriterium*: Die Budgeterhöhung kennzeichnet einen wesentlichen Erfolg im Verwaltungshandeln. Da es keine Gewinne gibt, ist Wachstum in erster Linie durch Aufgabenmehrung bzw. Budgeterhöhung definiert. Innovationsanstrengungen richten sich daher weniger auf die Qualitätserhöhung und Erneuerung von Verwaltungsleistungen, sondern auf quantitatives Wachstum zur Erzielung einer Budgeterhöhung.
2. *Unterschiedliche Anspruchsgruppen und Zielsysteme*: Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Unternehmungen hat der öffentliche Leistungserbringer mehrere Kunden. Stellt eine Unternehmung ihre Kunden zufrieden, erreicht sie durch Ertragswachstum einen verteilungsfähigen Nutzen für die Stakeholder. Die öffentliche Institution muss gleichzeitig mehrere Anspruchsgruppen zufrieden stellen, welche das Ergebnis nicht nur mittels des finanziellen Gewinns messen. Die unterschiedlichen Interessen und Erfolgsmaßstäbe machen im öffentlichen Sektor Widerstand gegen Innovationsvorhaben wahrscheinlicher als bei den meisten Institutionen des privaten Bereichs.
3. *Maximierung statt Optimierung*: Das eigentliche Ziel öffentlicher Institutionen, die Maximierung des Gemeinwohls, ist gleichzeitig ein Hinderungsfaktor für die Realisierung von Innovationen, da es kaum mit Wirtschaftlichkeitsgrößen oder Kosten-Nutzen-Relationen gerechtfertigt werden kann. Die Träger öffentlicher Leistungen erhöhen demnach bei Nichterreichung der Ziele einfach ihre Anstrengungen, anstatt das Wirtschaftlichkeitsverhältnis im Auge zu behalten oder die Ziele grundsätzlich zu überdenken. Drucker folgert daraus, dass öffentliche Institutionen nicht nach Optimierung, sondern nach Maximierung streben (vgl. Kap. 2). Innovationen haben in einer solchen Situation kaum Platz, denn sie richten sich ja gegen die bisherige Arbeitsweise und gefährden das angestrebte Maximalziel.

4. *Abhängigkeit des Verwaltungshandelns:* Durch die klare Trennung und Aufeinanderfolge von Politik- und Verwaltungshandeln (Primat der Politik) beginnt das Verwaltungshandeln erst in einem zweiten Schritt nach der Politikformulierung. Die daraus folgende Abhängigkeit des Verwaltungshandelns behindert eine eigenständige Ideenfindung und Initiative. Gesetze und politische Regelungen sind zudem meistens sehr vage formuliert, sagen zu nahe liegenden Themen nichts aus oder stehen sogar miteinander in Konflikt. Selten ergreift in dieser Situation die Verwaltung die Initiative und versucht, die entstandenen Lücken mit neuen Lösungen zu schließen. Vielmehr wird das durch die Politiker unscharf vorgegebene Ziel aufgenommen und versucht, dieses mit bekannten und bewährten Lösungsansätzen innerhalb der gegebenen Leitplanken zu erreichen.
5. *Geringe Fehlertoleranz:* Fehler widersprechen grundsätzlich dem rechtsstaatlichen Handeln und sollen durch möglichst gesetzestreue und exakte Ausführung verhindert werden. Politiker und Führungskräfte der Verwaltung scheuen das Risiko, die Kosten und Konsequenzen von Fehlern, weshalb ihre Fehlertoleranz im Allgemeinen viel geringer ist als die privatwirtschaftlicher Führungskräfte. Einerseits drohen Sanktionen durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Medien. Andererseits stehen keine Mittel zur Verfügung, um risikoreiche Investitionen in Innovationen zu tätigen. Für Politiker gibt es letztlich nichts Schlimmeres als negative Meldungen in Presse und Öffentlichkeit über ihre Ideen und ihr Handeln. Es empfiehlt sich demnach, lieber keine innovativen Leistungen als misslungene Vorhaben im politischen Leistungsausweis zu haben, da Negativmeldungen Wählerverluste verursachen können.
6. *Wertkonflikte:* Verwaltungshandeln ist infolge von Regelungen stark routinisiert. Solche Regelungen ermöglichen meist ein ehrliches, faires und ordnungsgemäßes Arbeiten und fördern so eine konsistente Umsetzung politischer Beschlüsse. Ehrlichkeit, Fairness und Effizienz stehen aber zunehmend neue Werte wie Unternehmertum, Flexibilität, Kundenorientierung, Kreativität, Risiko- und Konfliktaustragungsbereitschaft gegenüber. Die alten und neuen Werte können durchaus in konkurrierender Beziehung zueinander stehen, sodass sich Führungskräfte entscheiden müssen, entweder routinemäßiges Handeln und die dadurch resultierenden Vorteile oder innovatives Handeln und dessen unkalkulierbare Konsequenzen zu fördern.
7. *Planung und Analyse:* Bevor neue Projekte in Angriff genommen werden, sind in der öffentlichen Verwaltung oft eingehende Planungsprozesse und Analysen zur Abklärung der Kosten, Risiken und Folgen notwendig. Kommt in politisch relevanten Angelegenheiten noch eine Verzögerung durch das Gesetzgebungsverfahren hinzu, dann droht ein Großteil der Innovationskraft verloren zu gehen. Dadurch werden der für Innovationsprozesse nötige Freiraum und die anfängliche Unstrukturiertheit beseitigt.

Diese sieben weit verbreiteten systemimmanenten Hindernisse bei der Findung und Realisierung von Innovationen geben zugleich erste Anhaltspunkte zur Förderung der staatlichen Innovationsleistungen. Welches sind nun die Voraussetzungen und Eigenheiten von Innovationen und wo bestehen die Ansatzpunkte zur gezielten Förderung von Innovationsleistungen im öffentlichen Sektor?

8.3.3 Voraussetzungen für Innovationen

Im öffentlichen Sektor ist Innovationspotenzial vorhanden, gleichwohl können sich potenzielle Innovatoren häufig nicht entfalten. Die Hauptproblematik besteht in der mangelnden Grundfähigkeit und Bereitschaft, *Neuerungen als einen zentralen Erfolgsfaktor* für die Weiterentwicklung und Verbesserung des öffentlichen Sektors anzuerkennen. Im Folgenden werden grundsätzliche Erfordernisse zur Förderung innovativen Verhaltens auf der strategischen, strukturellen und kulturellen Ebene erläutert.

Verwaltungen benötigen einen klar definierten *Auftrag*. Daraus muss ersichtlich sein, warum die Institution existiert und welche Ziele sie anzustreben hat. Weniger detaillierte Programme und Konditionalnormen, sondern vielmehr anspruchsvolle Ziel- und Wertekataloge können Innovationsprozesse steuern. Die formulierten Ziele müssen ambitiös, aber mit Anstrengung erreichbar sein. Nur bei erreichbaren Zielen werden Kräfte zur tatsächlichen Anspruchserfüllung mobilisiert. Werden die Ziele nicht erreicht, erfordert dies eine Umorientierung. Entweder können die Ziele als falsch erkannt werden und ein neuer Zielfindungsprozess muss stattfinden, oder der Weg zur Zielerreichung war ungeeignet und ein zweiter Anlauf ist notwendig. Beide Alternativen bieten wieder neue Anknüpfungspunkte für Innovationsprozesse. Ebenso entsteht ein Innovationspielraum, wenn die Ziele erreicht worden sind und ein neuer Auftrag definiert werden kann. Die stetige Suche nach neuen Lösungen zur Verbesserung unbefriedigender Ergebnisse oder zur Erreichung erhöhter Ansprüche ist auch für den öffentlichen Bereich zunehmend ein Muss (Drucker 1986). Zu den strategischen Voraussetzungen gehört unter anderem die inhaltliche Formulierung von Gesetzen und Verordnungen, welche den Ausführenden einen Innovations- und Gestaltungsspielraum überlassen bzw. übertragen. Diese finalorientierten Normen (Lienhard 2005) binden das Verwaltungsmanagement auf längere Zeit und beeinflussen so die strategischen Zielsetzungen. Auch die Bewerberauswahl und Besetzung von Führungspositionen gehören zu den strategischen Voraussetzungen. Sie können die Innovationskraft einer Institution begünstigen, da innovationsfreudige Vorgesetzte auch ihre Mitarbeitenden bei der Umsetzung neuer Ideen fördern.

Innovationen sind nicht ein primäres Ergebnis optimaler *Organisationsstrukturen*. Hauschildt stellt fest, dass Innovationen ein Geflecht von Verboten und Geboten zu überwinden haben und „[...] dass eine wohlgeordnete Administration in ihrem sachgerechten Funktionieren Innovationen nicht fördert, sondern sogar behindert.“ (Hauschildt und Salomo 2007, S. 199). Organisationen werden primär geschaffen, um Stabilität zu gewährleisten und nicht um der Flexibilität Willen. Insbesondere die Organisations- und Controllingsysteme können latent eine innovationsfeindliche Funktion ausüben. In öffentlichen Institutionen sind zudem hierarchische, schnittstellenreiche und zentralistische Strukturen weit verbreitet. Diese üben auf den Innovationsprozess einen hemmenden Einfluss aus. Sie behindern die für Innovationen notwendige Koordination über verschiedene Bereiche und Abteilungen hinweg (Kieser 1986) und bremsen neue Impulse durch fähige Kollegen. Mögliche Synergien bleiben ungenutzt (Blank und Kremer

1999). Ähnliche Aktivitäten sind dann innovationsfördernd, wenn sie eine stimulierende Konkurrenz ohne Bekämpfung in der eigenen Institution und ein weiteres Zusammenarbeiten erlauben.

- Innovationen entstehen in partizipativen Prozessen und können nicht von „oben“ verordnet werden. Die am Innovationsprozess beteiligten Personen folgen ihrer Idee und nicht den gegebenen Strukturen.

Einfache und dezentralisierte Organisationsstrukturen, die auf die zentralen Werte der Institution ausgerichtet sind, begünstigen den Innovationsprozess. An diesen können sich die Innovatoren orientieren. Eine schnelle Koordination und Kommunikation zwischen Stellen(-inhabern) sollte ermöglicht werden, damit der „Innovationsdrang“ nicht gebremst wird. Innovationen stehen dem starken Departementalisierungs- und Abgrenzungsgedanken in öffentlichen Institutionen diametral entgegen (Metcalf und Richards 1990).

Welches sind die *Kulturmerkmale* einer innovationsfördernden Institution? Als entscheidendes Merkmal gilt der hohe Stellenwert von Innovationen im gelebten Wertsystem der Institution. Die Selbstdarstellung solcher Organisationen ist stark von Innovation und Kreativität geprägt. Diese gelten als Herausforderungen für alle Mitarbeitenden, und das entsprechende Verhalten wird auch tatsächlich belohnt sowie durch die Führung unterstützt. Eine besonders wirksame Belohnung stellt die Übertragung einer Aufgabe mit Freiraum und Innovationspotenzial dar (Kieser 1986). Persönlichkeitsmerkmale allein genügen jedoch nicht für den Innovationserfolg, da auch das Arbeitsumfeld die Innovationsbereitschaft und -fähigkeit lähmen kann. Wichtige Einflüsse gehen von der Art der Aufgabe sowie dem Verhalten der Vorgesetzten aus. Für den Aspekt der Kreativität zeigt dies der nachstehende Blickpunkt exemplarisch.

Eine weitere mit der Innovationsfähigkeit einer öffentlichen Institution zusammenhängende Grundvoraussetzung ist die Akzeptanz und Förderung von Andersartigkeit.

- „Der Aufruf zu Eigeninitiative, Selbstständigkeit und mehr Unternehmertum kann nur funktionieren, wenn man die Einmaligkeit und damit Andersartigkeit eines jeden einzelnen Mitarbeiters bewusst anerkennt.“ (Blank und Kremer 1999, S. 131)

Die Andersartigkeit ist ein zentrales Merkmal eines innovativen Problemlösungsstils. Kirton hat aus psychologischer Perspektive typische Merkmale eines innovativen Problemlösungsstils dargelegt, wonach ein Mitarbeiter, der Probleme in innovativer Manier zu lösen sucht, eher einen neuen Weg einschlägt, als einen gewohnten verbessert, neue Perspektiven gegenüber alten Problemen entwickelt und sich mit mehreren neuen Ideen gleichzeitig befasst. Dazu geht er keineswegs betont methodisch und systematisch vor, legt Regeln großzügig aus und riskiert es oft, Dinge anders zu machen. Ein innovativer Mitarbeitender hält es aus, wenn er mit der Gruppenmeinung nicht übereinstimmt und wird auch ohne besondere Befugnis (z. B. Auftragserteilung) aktiv (Kirton 1989).

Diese Merkmale sind auf keinen Fall typisch für jeden Mitarbeitenden einer erfolgreichen Organisation. Besonders große Institutionen neigen dazu, eher anpassungsorientiertes und regelgebundenes Verhalten zu fördern. Entsprechend sind die Eigenschaften des Innovators besonders selten in bürokratisch organisierten, staatlichen Institutionen zu finden. Dabei kann die Förderung innovativen Verhaltens in öffentlichen Institutionen beispielsweise durch das bewusste Management von *Diversity* der Mitarbeiter in der Institution geschaffen werden, da Menschen mit unterschiedlichen Erfahrungen, Wertesystemen, Charakteren, demographischen Merkmalen und sozialen Hintergründen zu unterschiedlichen Lösungswegen tendieren. So gelten erhöhte Kreativität, differenziertere Perspektiven, Ergebnisse aufgrund konstruktiv genutzter Konfliktsituationen sowie bessere Ideenfindung als die wesentlichen Vorteile von Diversity in Teams (Ladwig 2003).

Die Förderung von *Andersartigkeit* drückt sich auch darin aus, dass Autonomie und Verantwortlichkeit zentrale Werte der Organisationskultur sind. Sie führen zu eigenständigem Denken, was letztlich der Motor für die Suche nach neuen Lösungen, für die Umsetzungen von Ideen und für das Einschlagen andersartiger Lösungswege ist. Wesentlich für die Förderung von Andersartigkeit ist die Fehlertoleranz, da Innovationsprozesse nicht ohne Fehlschläge ablaufen. In einer fehlertolerierenden Kultur werden Misserfolge innovativen Bemühens positiv interpretiert. Ein halbwegs geglücktes Projekt liefert eine Menge Ansatzpunkte für Verbesserungen und bringt viele wertvolle Erkenntnisse für weitere Entwicklungen.

Dies steht im Gegensatz zu einer innovationsfeindlichen Kultur, wo Misserfolgsfaktoren akribisch analysiert und als Beleg für das gescheiterte Projekt aufgezeigt werden. Wenn eine Organisationskultur Misserfolge und Fehlschläge nicht toleriert, ist die Wahrscheinlichkeit klein, dass Innovationen entstehen können. Aufgrund der aus dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip und dem Weberischen Bürokratieidealtypus gewachsenen Normierung aller Aktivitäten in öffentlichen Institutionen wird nichts unternommen, was nicht ausdrücklich oder sogar gesetzlich festgehalten ist. Innovationen erfordern aber gerade den Mut von Politik und Verwaltung, die Fehlerkosten zu verantworten und durch daraus entstehenden Innovationen zu überzeugen (Altshuler und Zegans 1997; Behn 1997).

Ein weiterer Aspekt einer innovationsförderlichen Kultur ist die *Kundenorientierung*. Keine Innovation hat Erfolg, wenn sie nicht bei ihrer (internen oder externen) Zielgruppe Akzeptanz findet. Hier schließt sich der Kreis mit den strategischen Voraussetzungen für Innovationen wieder, denn dort wurde postuliert, dass den Anspruchsgruppen einer öffentlichen Institution in den strategischen Zielsetzungen immer eine zentrale Stellung zukommen muss.

Zusammenfassend haben Vries et al. (2015) in einem Literaturüberblick die Voraussetzungen von Innovationsprozessen im öffentlichen Sektor vergleichend analysiert und stellen fest, dass organisationale Voraussetzungen am meisten untersucht wurden und ebenso von höchster Bedeutung sind. Die analysierten Studien untersuchten Ursachen von Innovationen im öffentlichen Sektor in den vier Bereichen.

Erstens entstehen Innovationen aufgrund von Ursachen im *Umfeld* einer öffentlichen Organisation wie z. B.:

- Öffentlicher Druck wie z. B. Medienaufmerksamkeit, politische oder öffentliche Forderungen
- Partizipation in Netzwerken und interorganisationalen Beziehungen
- Regulatorische Anforderungen, die Neuerungen initiieren
- Vergleichbare Entwicklungen in ähnlichen Organisationen
- Wettbewerb zwischen öffentlichen Organisationen

Vielfach sind die beiden letzten Faktoren nicht voneinander losgelöst, denn das Lernen von ähnlichen Organisationen ist nicht selten mit einem Konkurrenzdenken verbunden, das Innovationen in öffentlichen Organisationen fördern kann, auch wenn sie keiner Marktkonkurrenz unterliegen. Zweitens werden Innovationen maßgeblich von Gegebenheiten der *Organisation* beeinflusst. Das sind z. B. Innovationen aufgrund ungenutzter Ressourcen i. S. von „organizational slack“ (Zeit, Geld, Infrastruktur), weil so Ressourcen zur Verfügung stehen, um Neuerungen zu initiieren oder aber eben gerade die ungenutzten Ressourcen Ausgangspunkt zur verbesserten Ressourcennutzung darstellen. Auch die Führungskultur und die gelebte Leadership der obersten Leitung und der Pool an vorhandenen Talenten sind zentrale Ursachen von Innovationen. Hinzu kommen Faktoren wie die Risiko- und Konfliktaustragungskultur innerhalb der Organisation, innovationsförderliche Anzeielemente materieller und immaterieller Art und die Flexibilität von Organisationsstrukturen. Drittens gibt es auch Ursachen, die in der *Natur der Innovation* liegen. Denn auch die Innovation selbst trägt das ihre bei, damit Innovationen letztlich erfolgreich sind und sich zu Innovationen durchsetzen können. Innovationen aufgrund deren Eigenschaft in einfacher Weise genutzt zu werden, die damit verbundenen Kosten, die Komplexität, der relative Vorteil gegenüber anderen Vorschlägen, die Testbarkeit im Voraus oder die Kompatibilität zu Bestehendem beeinflussen die Ergiebigkeit von Innovationen. Viertens liegt eine Vielzahl an Voraussetzungen von Innovationen auf der *individuellen Ebene*, die teilweise in Zusammenhang mit den Ursachen auf der Organisationsebene stehen. Innovationen resultieren z. B. aus:

- Autonomie, die den Mitarbeitenden gewährt wird
- Verweildauer einer Person in oder Organisation
- Mobilität und Flexibilität der Angestellten
- Job-relevantes Wissen und Fähigkeiten
- Professionalismus
- Kreativität, Risikoneigung und Lernbereitschaft der Angestellten
- gemeinsame Perspektiven und Werte
- Akzeptanz von Innovationen und Veränderungen

Damanpour und Schneider (2009) haben anhand von mehreren tausend Antworten von City Manager bzw. Verwaltungsleitern auf der kommunalen Ebene ganz Amerikas untersucht, inwiefern sich Innovationsmerkmale (Kosten, Komplexität, Wirkung) sowie Merkmale der Manager (demographische Merkmale, innovationsfreundliche Einstellung,

politische Orientierung) auf die Verbreitung und Übernahme von Innovationen in den Bereichen Zusammenarbeit mit Stakeholdern, Finanzierungstechniken, Leistungserbringung und Strukturveränderungen auswirkten. Während wider Erwarten die steigenden Kosten mit der Innovationsverbreitung einhergingen, zeigt die Studie, dass stärkere Wirkungen einer Innovation ebenfalls positiv mit der Verbreitung zusammenhängen. In Bezug auf die Managermerkmale wurde kein signifikanter Zusammenhang zwischen Geschlecht und Innovationsverbreitung gefunden, jedoch zeigte sich, dass entweder mit kurzer oder dann aber mit langer Verweildauer in der Organisation die Wahrscheinlichkeit der Innovationsverbreitung begünstigte. Eine innovationsfreundliche Einstellung wirkte sich ebenfalls positiv aus wie auch eine liberale politische Orientierung.

Im Blickpunkt: Wo Kreativität am besten gedeiht

Cummings und Oldham untersuchten in zwei Studien, welchen Einfluss das Arbeitsumfeld auf unterschiedliche Typen von Mitarbeitenden in zwei Unternehmungen hat (Cummings und Oldham 1998). Mitarbeitende unterscheiden sich einerseits in ihren Verhaltensweisen beim der Lösung von Problemen. Anpassungsorientierte Personen versuchen im bestehenden Regelwerk neue und brauchbare Ergebnisse zu erzielen, die jedoch auf dem gewohnten Lösungsmuster für Probleme basieren. Innovative Mitarbeitende hingegen ignorieren zeitweise das bestehende Regelwerk und definieren das Problem selbst neu. Mitarbeitende unterscheiden sich andererseits in ihrer Persönlichkeit. Kreative Personen sind beispielsweise selbstbewusst und zugleich einfühlsam, finden Komplexität reizvoll und können mit Mehrdeutigkeiten leben.

Diese Personeneigenschaften genügen jedoch nicht zur Innovationsgenerierung. Kreative Fähigkeiten kommen nur in einem entsprechend förderlichen Arbeitsumfeld zur Geltung, das sich insbesondere durch drei Faktoren auszeichnet: Komplexität der Tätigkeit, unterstützende, nicht-autoritäre Vorgesetzte und anregende Kollegen. Die Untersuchungen von Cummings und Oldham zeigten folgende Ergebnisse in Bezug auf die gegenseitigen Wirkungen von Personeneigenschaften und Merkmalen des Arbeitsumfelds:

- Die Anzahl kreativer Vorschläge ist klar am höchsten bei Personen mit einem hohen Kreativitätswert, denen komplexe Tätigkeiten übertragen werden.
- Die Arbeitskreativität ist zudem dort am größten, wo kreative Mitarbeitende komplexe Aufgaben ausführen und unterstützenden, nicht-autoritären Vorgesetzten unterstellt sind.
- Mitarbeitende mit einer generell kreativen Persönlichkeit und einem innovativen Problemlösungsstil haben eine positive Einstellung zu starker Konkurrenz unter Kollegen und erzielen in einer solchen Wettbewerbssituation die höchste Anzahl kreativer Vorschläge. Insbesondere bei schwacher Konkurrenz sinkt die Anzahl der Vorschläge bei kreativen Personen beträchtlich.

8.4 Merkmale von Innovationen und Innovationsprozessen

Der Begriff Innovation kann unterschiedlich verstanden werden. Deshalb soll hier eine inhaltliche Präzisierung der relevanten Merkmale des Innovationsbegriffs vorangestellt werden, bevor unterschiedliche Innovationsarten und der Ablauf von Innovationsprozessen erläutert werden (vgl. zum Folgenden wo nicht anders vermerkt: Thom 1980, 1992, 1997).

8.4.1 Innovation und Innovationswirkungen

Innovationen können als in der Praxis realisierte, neue Ideen verstanden werden. Erst die *Umsetzung oder Anwendung von Ideen* (zum Teil sogar auf der Stufe von Erfindungen) kennzeichnet die eigentliche Innovation. Innovationen unterscheiden sich zudem deutlich von dem vorherigen Zustand. Diese Neuartigkeit muss wahrgenommen werden können. Wie stark der Neuigkeitseffekt von Innovationen sein muss, hängt vom individuellen Innovationsverständnis ab. Die Fachliteratur weist auf das ursprüngliche Verständnis von Innovationen hin, welches eine radikale und erhebliche Verbesserung verlangt. Langfristige, undramatisch und in kleinen Schritten erfolgende Neuerungen aufgrund kontinuierlicher Weiterentwicklung des Bestehenden können aber ebenso als Innovationen bezeichnet werden (Vahs und Burmester 2005).

Innovationen lassen sich anhand von vier dominanten Merkmalen kennzeichnen (Thom 1997). Grundlegend ist der *Neuigkeitsgrad* (siehe die Wortherkunft aus dem Lateinischen: innovatio = Erneuerung, Schaffen von etwas Neuem). Als Mindestanforderung gilt, dass sich der betrachtete Neuerungsprozess erstmalig in der jeweiligen öffentlichen Institution vollzieht. Mit steigendem Neuigkeitsgrad (z. B. nationale Neuheit, Weltneuheit) wachsen die Managementprobleme, *Unsicherheit* und *Risiken* bei Innovationsprozessen. Nur wenige neue Ideen werden zu Innovationen. Das Risiko des Scheiterns (die „Sterblichkeitsquote“) ist hoch, weil es nicht nur ein technisches Risiko gibt, sondern auch ein wirtschaftliches und ein soziales. Mit letzterem ist die Akzeptanz der Neuerung beim Zielpublikum (Verwaltungsmitarbeitende, Vorgesetzte, Kunden usw.) und in der allgemeinen Öffentlichkeit gemeint (vgl. die Probleme bei der Kernenergie und der Gentechnologie). Innovationen vollziehen sich nicht als isolierte Handlungen. Sie lassen sich als eine Abfolge unterschiedlicher Teilentscheidungen und Ausführungshandlungen beschreiben. Diese verlaufen keineswegs in linearer zeitlicher Reihenfolge. Teils erfolgen Einzelaktivitäten parallel, teils sequenziell, wobei immer wieder Rückkoppelungsschleifen auftreten. In aller Regel sind mit Innovationsaktivitäten arbeitsteilig mehrere Personen betraut, die unterschiedliche Merkmale (z. B. Ausbildungsgänge, Werteordnungen) aufweisen. Nichtlinearität und Arbeitsteiligkeit gelten als wichtige Ursachen der Komplexität von Innovationsprozessen.

Mit steigender *Komplexität* wächst auch die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von *Konflikten*. Dies hat verschiedene Ursachen. Zunächst geht es um sachliche Auffassungsunterschiede, die bei Innovationen erwartungsgemäß auftreten und durchaus zur Erhö-

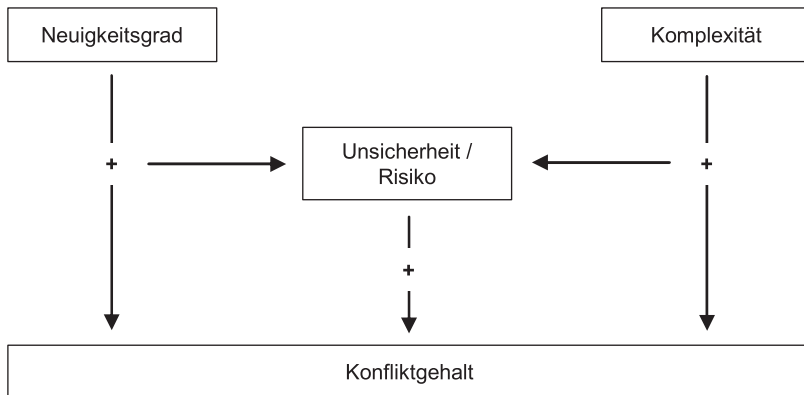


Abb. 8.5 Vier dominante Merkmale von Innovationen. (Quelle: nach Thom 1992)

hung der Problemlösungsqualität beitragen können. Aus ihrer jeweiligen Fachposition heraus, können z. B. die Verantwortlichen der Leistungserstellung, der Logistik, der Finanzabteilung oder die politischen Entscheidungsträger die Erfolgswahrscheinlichkeit einer neuen Problemlösung unterschiedlich beurteilen. Eine sachlich-konstruktive Konfliktaustragung erhöht die Qualität der definitiven Lösung. Wirtschaftlich weniger vorteilhaft sind die unvermeidlichen wertmässig-kulturellen oder sozio-emotionalen Konflikte. Sie entstehen beispielsweise aus Angst vor Entwertung des eigenen Know-hows, der jeweiligen beruflichen oder politischen Position, aus Rivalität um die „Ideeneigentümerschaft“ oder aufgrund von Auffassungsunterschieden über die staatsrechtliche, demokratische, ethische oder ökologische Vertretbarkeit von Innovationen. Konfliktgefahren werden im Allgemeinen mit zunehmendem Neuigkeits- und Risikograd eines innovativen Vorhabens verstärkt. Den Zusammenhang zwischen den vier erläuterten Hauptmerkmalen von Innovationsaufgaben verdeutlicht Abb. 8.5.

Die dominanten Merkmale von Innovationen und der daraus folgende Konfliktgehalt in Innovationsprozessen gilt es zu bewältigen, damit die *Wirkungen* von Innovation eintreten können. Großmehrheitlich untersucht die wissenschaftliche Literatur Wirkungen i. S. von Effektivitätssteigerungen. Vielfach kann jedoch die Wirkung kaum nachgewiesen werden und mehr Erkenntnisse zum Warum von nicht erfolgreichen Innovationsprozessen bzw. nicht erreichten Zielkriterien wären nötig. Weitere Folgen von Innovationen sind z. B. Effizienzsteigerungen, die Involvierung von privaten Partnern und Bürgern bei der Leistungserstellung, gestiegene Kundenzufriedenheit oder Sicherheitsaspekte (Vries et al. 2015).

8.4.2 Arten von Innovationen

Die Kenntnis über unterschiedliche Innovationsarten ist im Zusammenhang mit der Einführung neuer Führungskonzepte von großer Bedeutung. Im Folgenden werden zwei Klassifizierungen zur Unterscheidung von Innovationen dargestellt.

8.4.2.1 Politik- und Verwaltungsinnovationen

Innovationen lassen sich zunächst hinsichtlich der Steuerungsebene, auf der die Innovation entsteht, unterscheiden. Politik- bzw. Programminnovationen sowie Verwaltungsinnovationen bilden diesbezüglich die beiden unterschiedlichen Innovationsrichtungen.

Politikinnovationen sind Erneuerungen bei der Politikvorbereitung und Programmformulierung, welche aus der Erarbeitung von Gesetzen, Verordnungen sowie Beschlüssen resultieren. Diese Innovationen dienen direkt der Erreichung der obersten politischen Ziele (Lösung eines politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Problems; Schaffung neuer politischer Standpunkte etc.) und können sowohl von Mitgliedern des Parlaments als auch von Regierungsmitgliedern kommen. Sie entstehen also primär aufgrund politischer Interessen.

Verwaltungsinnovationen entstehen in erster Linie in den Verwaltungsstellen oder anderen Institutionen des öffentlichen Sektors, und resultieren in veränderten Prozessen, Leistungen und Wirkungen. Mit Verwaltungsinnovationen verbundene Ziele sind die Verbesserung der staatlichen Leistungserbringung zur Erfüllung des gesellschaftlichen oder politischen Auftrags oder die Kundenfreundlichkeit der Verwaltung.

Politik- und Verwaltungsinnovationen in jedem Fall eindeutig voneinander zu trennen, ist nicht möglich. Oftmals bedingen sich die beiden gegenseitig bzw. innovative Vorstöße und Aufträge durch die Politik sind unter Umständen aufgrund von Vorarbeiten in der Verwaltung entstanden.

8.4.2.2 Produkt-, Verfahrens- und soziale Innovationen

Die Verwaltungsinnovationen sind aus der Perspektive des Public Managements wesentlich für eine Neuorientierung staatlicher Aufgabenerfüllung und der dazu notwendigen Organisationsformen. Es lassen sich dabei mehrere Typen von Innovationen unterscheiden.

Produkt- bzw. Leistungsinnovationen sind Neuerungen zur Erreichung des Sachziels einer Verwaltungseinheit. Je nach Tätigkeitsbereich kann es sich dabei um Produkte oder Dienstleistungen, die an andere Institutionen inner- und außerhalb der Verwaltung oder aber an die Leistungsbezüger weitergegeben werden, handeln. Sie verfolgen in erster Linie die Ziele der Nachfragesteigerung oder der erhöhten Nachfragerzufriedenheit. Die im Rahmen der NPM-Reformen ausgelösten Produktdefinitionen bieten eine gute Ausgangslage für Neuerungen im Produkt- und Leistungsbereich. Die starke Belastung und der plötzliche Gestaltungsdruck durch den aufgestauten Reformbedarf verhindern oft aber echte Neuerungen. Im Normalfall werden bisherige Strukturen umbenannt und ein unveränderter Leistungskatalog wird angeboten. Dort, wo jedoch ein Kulturwandel die Bedeutung kundengerechter Produkte und Dienstleistungen steigert, sind oft große Innovationspotenziale ersichtlich und realisierbar.

Bei *Verfahrens- oder Prozessinnovationen* handelt es sich um die Umsetzung neuartiger Ideen im Prozess der Leistungserstellung. Dabei lassen sich als Unterkategorien *administrative* Verfahrensinnovationen und *technologische* Verfahrensinnovationen unterscheiden (Vries et al. 2015). Erstere beziehen sich auf neue Organisationsprozesse, neue

Arbeitsmethoden usw. Wie verändert sich beispielsweise der Ablauf einer Gesetzesvorbereitung, die Zusammenarbeit mehrerer Abteilungen innerhalb eines Ministeriums und zwischen Kommunen oder die Herstellung und Verbreitung von amtlichen Dokumenten? Werden amtliche Dokumente jedoch neu durch digitale Technologien ersetzt wie z. B. die elektronische Steuererfassung in der Schweiz („E-Tax“) oder es werden die weiter oben beschriebenen Systeme der Mängelerfassung an öffentlicher Infrastruktur eingeführt, dann handelt es sich um technologische Innovationen, die allenfalls auch administrative Prozesse betreffen. Die mit Verfahrens- oder Prozessinnovationen verbundenen Ziele können z. B. in Produktivitätssteigerungen, Ressourceneinsparungen oder der Erhöhung der Sicherheit liegen.

Als *soziale Innovationen* werden neue Entwicklungen im Humanbereich der staatlichen Institution bezeichnet. Dabei kann es sich um Neuerungen für Individuen (Personalauswahl, Personalentwicklung, Personalerhaltung usw.) handeln oder um die Realisierung neuer Ideen, welche sich auf das Beziehungsgefüge zwischen den Organisationsmitgliedern auswirken (Maßnahmen der Organisationsentwicklung und neue Kooperations- und Führungsformen). Sie dienen unter anderem der Erhaltung und Steigerung der Arbeitsmarktfähigkeit der Mitarbeiter sowie der Erhöhung der Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt.

Zwischen den drei genannten Innovationsarten können Wechselbeziehungen bestehen, z. B. in der Weise, dass eine Produktinnovation eine Verfahrensinnovation (z. B. elektronische Vorgangsbearbeitung) erforderlich macht und parallel dazu eine Sozialinnovation entsteht (z. B. neues Berufsbild).

Vries et al. (2015) unterscheiden im weiteren so genannte „*Governance*“ *Innovationen* und bezeichnen damit Neuerungen, welche sich auf spezifische, gesellschaftliche Probleme beziehen wie beispielsweise die Verbesserung von Selbst-Regulationsprozessen in Politiknetzwerken oder die erstmalige Zusammenarbeit mit Privaten zur Behebung gesellschaftlicher Probleme. Ebenso erwähnen sie *Konzeptinnovationen*, welche die Einführung neuer Paradigmen, Konzepte oder Handlungsanweisungen wie z. B. eine Veränderung von der Beurteilung des Behinderungsgrads einer teil-invaliden Person hin zur Beurteilung der Arbeitsmöglichkeiten dieser Person. Beide Typen lassen sich im weiteren Sinne den Prozessinnovationen zuordnen. Denn Prozessinnovationen müssen nicht nur verwaltungsinterne Abläufe betreffen und bedürfen vielfach einer grundlegenden Konzeptänderung, damit die Verfahren zukunftsweisend gestaltet werden können. Von daher können Governance-Innovationen auch als weitere Unterkategorie der Prozessinnovationen bezeichnet werden, insbesondere da der Begriff Governance inhärent mit Interaktions- und Kooperationsprozessen verbunden ist.

8.4.3 Ablauf von Innovationsprozessen

Als weiteres Element für das bessere Verständnis von Innovationen bedarf es der Gliederung der Innovationsentstehung in Phasen. In der betrieblichen Realität lassen sich viele Formen der Phasenunterteilung nachweisen. An dieser Stelle geht es um die prinzipielle

Prozesslogik, die im Einzelfall durch Rückkoppelungsschleifen und Parallelaktivitäten überlagert wird (vgl. auch Praxisfenster).

Aufgrund der Unterscheidung zwischen *Invention* (neue Idee) und *Innovation* (realisierte Idee) dürfte es unmittelbar einsichtig sein, dass ein Innovationsprozess mindestens zweiphasig ist: *Ideengenerierung* („*innovation generation*“) und *Ideenrealisierung* („*innovation diffusion and adoption*“). Diese Einteilung bleibt jedoch für eine Analyse noch zu grob, da die zwischengeschaltete Entscheidung über die Annahme der neuen Ideen nicht gebührend beachtet wird. In dieser (unternehmens-)politisch sehr wichtigen Phase der Ideenakzeptierung vollzieht sich die Prüfung der Ideen (z. B. aus den Perspektiven der Marktchancen, der politischen Akzeptanz, der internen Ressourcenlage oder in rechtlicher und technischer Hinsicht). Diese Phase hat eine entscheidende Bedeutung im öffentlichen Sektor, da neue Ideen oft aufgrund der fehlenden politischen Akzeptanz in Regierung und Parlament scheitern. Für die erfolgversprechendsten Varianten werden danach Realisationspläne erstellt. Durch eine echte Führungsentscheidung erfolgt schließlich die Auswahl der nützlichsten Variante.

Die *Ideengenerierung* als erste Hauptphase umfasst als eine der Teilaktivitäten zunächst die Suchfeldbestimmung. Es ist wirtschaftlich unsinnig, wahllos Ideen zu produzieren, deren Bezug zu den Verwaltungszielen und -strategien nicht erkennbar ist. Die Konzentration auf vorhandene oder realistisch erwerbzbare Kernkompetenzen ist nachhaltig zu empfehlen. Die kreativste Detailphase innerhalb der Ideengenerierung soll mit „Ideenfindung“ bezeichnet werden. Zwischen dem Finden einer Idee und ihrem formgerechten und aufmerksamkeitsfördernden Vorschlag an die zuständigen Instanzen innerhalb eines Verwaltungssystems können bedeutende Barrieren (z. B. Artikulationsprobleme, Angst vor materiellen und immateriellen Nachteilen, unzureichende innere Antriebskraft) liegen. Diese gilt es mit Hilfe angemessener personalwirtschaftlicher Führungsinstrumente (vgl. Abschn. 9.6) zu überwinden.

In der letzten Phase der *Ideenrealisierung* oder auch *Ideenverbreitung* steht die Implementierung des „angenommenen Innovationsplans“ im Vordergrund. Dies schließt weitere kreative Aktivitäten keineswegs aus. Die Detailphase „konkrete Verwirklichung der neuen Idee“ verlangt beispielsweise durchaus Einfallsreichtum. Kommunikative Fähigkeiten sind vor allem in der Teilphase „Absatz der neuen Ideen an Adressaten“ gefordert. Letztere befinden sich bei Sozial- und Prozessinnovation innerhalb der Verwaltung, während sie bei Produktinnovationen auf dem externen Güter- und Leistungsmarkt, aber insbesondere im gesamten politischen Prozess zu identifizieren und zu überzeugen sind. Diese Überzeugungsaktivitäten sind ebenso bei staatlichen Leistungen ohne expliziten Markt aber mit externen Leistungsempfängern erforderlich. Die Überzeugung der Adressaten ist im Vergleich zur Privatwirtschaft im öffentlichen Sektor viel schwieriger. Der Innovationsprozess ist hier weniger auf eindeutige Zielgruppen zu fokussieren und stärker abhängig von der Fähigkeit, Unterstützung an vielen unterschiedlichen Orten im politischen und verwaltungsorganisatorischen Gefüge mobilisieren zu können (Metcalf und Richards 1990).

Manche Innovation fand (im ersten Anlauf) nur deshalb Akzeptanz, weil für die Pilotgruppe die denkbar günstigsten Bedingungen geschaffen wurden (z. B. Sonderbezugskon-

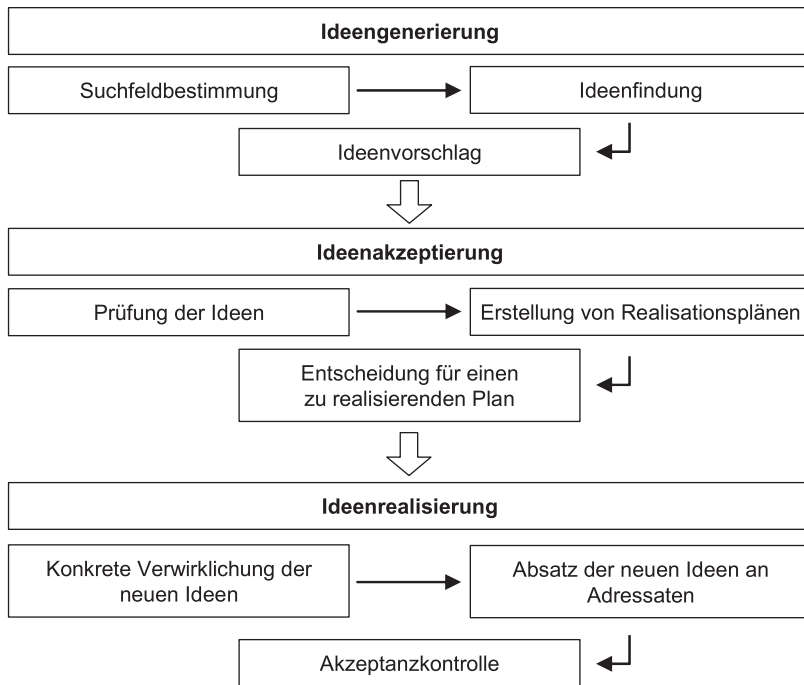


Abb. 8.6 Ablauf von Innovationsprozessen. (Quelle: nach Thom 1992)

ditionen für die Abnehmer, Erprobung des Leistungslohnes mit einer innerbetrieblichen Leistungselite). Daher ist eine „Akzeptanzprüfung“ erforderlich, wenn ein gewisser Abstand zum „Premieretermin“ vorliegt. Bei positivem Prüfungsergebnis und geglückter Einführung kann endgültig von einer gelungenen Innovation ausgegangen werden.

Abb. 8.6 zeigt abschließend die idealtypischen Haupt- und Detailphasen des Innovationsprozesses. Das Phasenkonzept gilt für alle Innovationsarten, die ihrerseits jeweils alle vier Hauptmerkmale von Innovationsaufgaben (vgl. Abb. 8.5) aufweisen.

8.5 Instrumente des Innovationsmanagements

Innovative Ideen entstehen durch Erfahrungen und Wissen aus unterschiedlichen Bereichen, die in geeigneter Weise durch Assoziation, Abstraktion und Kombination von (teilweise) bekannten Elementen zu neuen Problemlösungsansätzen führen (Geschka 1986). Dieser Abschnitt widmet sich nun der Frage, wie solche Erfahrungen zusammengebracht werden können und wer an kreativen Prozessen beteiligt ist, indem auf unterschiedliche Instrumente zur Ideenfindung eingegangen wird. Der Fokus liegt dabei auf der Generierung von Verwaltungsinnovationen. Grundsätzlich lassen sich zwei Kategorien zur in Abb. 8.7 dargestellten Einteilung der Innovationsinstrumente unterscheiden.

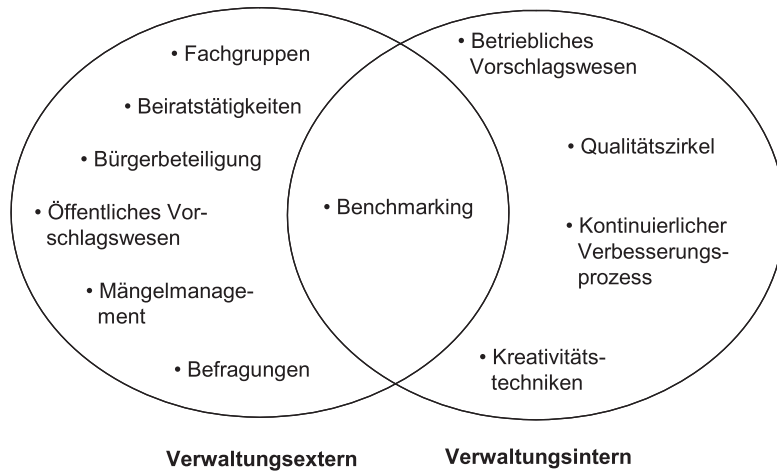


Abb. 8.7 Ausgewählte Innovationsinstrumente im öffentlichen Sektor

Verwaltungsexterne Instrumente beziehen die Ideenressourcen z. B. von Parlamentsmitgliedern, Kunden, Bürgern, Lieferanten und Kooperationspartnern ein. Verwaltungsinterne Instrumente bedienen sich der Erfahrungen und des Wissens der Verwaltungsmitglieder. Je nach Bezugspunkt kommen andere Techniken der Ideenfindung zum Einsatz. Im Folgenden werden ausgewählte Instrumente des Innovationsmanagements (vor allem zur Ideengenerierung) kurz dargestellt und die Bürgerbefragung als ein verwaltungsexternes Instrument des Innovationsmanagements ausführlich präsentiert.

8.5.1 Verwaltungsexterne Innovationsinstrumente

8.5.1.1 Fachgruppen

Neuerungen im Zusammenhang mit dem Verwaltungshandeln ausfindig zu machen, gehört zwar nicht direkt in den Aufgabenbereich des Parlaments und kann unter Umständen gegen das Prinzip der Gewaltenteilung verstoßen, doch zur Innovationsförderung kann eine punktuelle *Zusammenarbeit* sehr hilfreich sein. Die Einführung ständiger Fachkommissionen innerhalb der schweizerischen Bundesversammlung im Jahr 1991 und die gegenwärtig gleiche Entwicklung bei den kantonalen Parlamenten tragen viel zur Stärkung des Parlaments bei. Dadurch erhält die Legislative die Möglichkeit, das Fachwissen und die Erfahrungen der Parlamentarier zu akkumulieren. Mastronardi folgerte daraus, dass dies zu einem häufiger aktiv gestaltenden und eingreifenden Parlament führte (Mastronardi 1998). Die Kombination solcher Gremien mit den Entscheidungsträgern aus der Verwaltung erhält eine zusätzliche Innovationskraft. Dies kann einerseits durch den Beizug von Verwaltungsvertretern in die parlamentarischen Kommissionen, andererseits durch den Einsatz von Politikern in Entscheidungs- und Aufsichtsgremien der staatlichen Institutionen oder durch Mitwirkung in fachspezifischen Gruppen geschehen. Innovati-

onsförderlich sind solche Alternativen jedoch nur, wenn die oft stark parteipolitisch geprägte Position in den Hintergrund und der gegenseitige Austausch von Wissen und Erfahrungen bei der Suche nach neuen Lösungen in den Vordergrund tritt.

8.5.1.2 Beiratsstätigkeiten

Eine intensivere Form der Zusammenarbeit mit Räten oder Bürgern und Kunden bietet die Einbindung in Beirats-, Steuerungs- oder Aufsichtsratsgremien öffentlicher Institutionen (Hill 1997). Dadurch kann *Fachwissen aus der Gesellschaft* ohne Übertragung eines politischen Amtes an den Betroffenen genutzt werden. Solche Tätigkeiten, welche die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung in Kombination mit berufsspezifischem Know-how und kundenseitigen Erfahrungen ermöglichen, können für Bürger attraktiv und sinngebend sein.

8.5.1.3 Bürgerbeteiligung

Die Ausrichtung von Innovationen auf die *Bedürfnisse der Kunden* ist ein äußerst wichtiger Faktor für den Innovationserfolg von Unternehmungen (Hauschildt und Salomo 2007). Ähnlich dürfte es sich grundsätzlich mit Leistungen des öffentlichen Bereichs verhalten, sieht man zunächst einmal von dem Problem ab, dass dort der Nutzen für die Leistungsempfänger nicht immer so einfach erfassbar ist (z. B. beim Freiheitsentzug). Möglichkeiten zur Kombination unterschiedlichen Wissens und von Erfahrungen zur Problemlösung bietet auch hier die Kooperation der öffentlichen Institution mit ihren Anspruchsgruppen.

Bei der Bürgerbeteiligung wird die staatliche Autorität nicht nur zur Problemlösung benutzt. Sie wird vielmehr dahingehend erweitert, dass sie geeignete Rahmenbedingungen schafft, damit Bürger an den sie gemeinsam betreffenden Problemlösungen optimal mitwirken können. Dies bedeutet eine Abkehr vom Prinzip, dass die Verwaltung „ihr“ Geschäft am besten verstehe sowie von ungeeigneten autoritären (nicht-partizipativen) Lösungsansätzen für gesamtgesellschaftliche Problembereiche (Moore 1995).

Neben den eher schwerfälligen Initiativ- und Referendumsrechten (vgl. zur Schweiz Linder 2005) kann die Bürgerbeteiligung eine schnelle und wirkungsvolle Art zur Bedürfniserfassung bei den Anspruchsgruppen und zur Innovationsgenerierung in der Verwaltung darstellen. Bereits in den 1960er-Jahren wurde dieses Instrument im Rahmen der Verwaltungsreformen in den USA aufgegriffen, da das moderne Staatswesen zu komplex geworden war und sowohl Abstimmungsverfahren als auch die Möglichkeiten der Volksvertreter nicht mehr zur Steuerung ausreichten (Altshuler 1997). *Bürgergruppen* mit spezifischen und problemrelevanten Interessen oder Werthaltungen werden demnach regelmäßig während der Entscheidungsfindung oder zur Gesetzes- bzw. Programmausarbeitung beigezogen.

- Die Bürgerbeteiligung bietet dem Einzelnen in einem begrenzten Rahmen echte Mitwirkungsmöglichkeiten in Gebieten, die ihn persönlich interessieren, und ermöglicht so eine Kombination von Individualverantwortung und sozialer Verantwortungsübernahme (Hill 1997, S. 101 ff.).

Im Rahmen der Bürgerbeteiligung existieren verschiedene Instrumente zur Einbindung der Bürger. Problemlösungs- oder Projektgruppen widmen sich der Überarbeitung, Qualitätsverbesserung, und Weiterentwicklung aber auch allfälligen Auslagerungen von Produkten und Leistungen der öffentlichen Institution. Ebenfalls möglich sind öffentliche Foren im Sinne einer *Bürgerberatung*. Die direkte Konfrontation mit Problembereichen, welche die Bürger spezifisch betreffen, bietet die Möglichkeit, unterschiedliche Ansichten und Lösungsansätze anzuhören. Das Ziel ist, dass der Einzelne in sein Bild „öffentlicher Wertschöpfung“ die Ansichten anderer integrieren und so ein sozialer Lernprozess im öffentlichen Bereich stattfinden kann (Moore 1995). Am besten eignet sich dieser Ansatz zur Innovationsgenerierung, wenn eine professionelle Moderation in Anspruch genommen wird, die verbindliche Spielregeln aufstellt (siehe auch die Regeln bei Kreativitätstechniken).

- Die Bürgerbeteiligung trägt entscheidend zur Findung innovativer Lösungsansätze für gesellschaftliche Probleme bei, und zwar durch den Einbezug derer, die am Problemgegenstand interessiert und davon betroffen sind sowie zur Lösungsfindung aufgrund ihrer persönlichen Kompetenzen beitragen können.

8.5.1.4 Öffentliches Vorschlagswesen

Im Gegensatz zum Betrieblichen Vorschlagswesen (BVW), das in ähnlicher Form innerhalb der öffentlichen Institutionen Anwendung findet, sollen beim Öffentlichen Vorschlagswesen (ÖVW) Ideen und Verbesserungsvorschläge der Bürger und Bürgerinnen aufgenommen werden. Die Aufforderung zur *Vorschlagseinreichung* kann regelmäßig oder aufgrund eines Ereignisses einmalig und themenbezogen erfolgen. Es eignen sich ebenso der Postversand wie digitale Technologien. Das BVW enthält immer auch ein Anreizsystem für die Ideeneinreicher (Thom 2003). Dies kann auch beim ÖVW der Fall sein. Als Anreize bieten sich z. B. Einladungen zu interessanten Veranstaltungen, weiterer Einbezug oder Gutscheine an. Es gilt aber zu bedenken, dass die Nutzenermittlung von Verbesserungsvorschlägen schwieriger ist als in einer Unternehmung und nur begrenzte Mittel für die Belohnung eingesetzt werden können. Insofern sollte das ÖVW eher als ein Instrument zur *Bürgeraktivierung* gesehen werden und einfache, aber wirkungsvolle immaterielle Anreize wie eine Auszeichnung der „kreativsten Köpfe unserer Stadt“.

8.5.1.5 Mängelmanagement

Fehler oder Mängel bei Leistungen und Produkten müssen nicht immer zu einer Behinderung der Leistungserbringung führen und werden deshalb oft nicht erkannt. Ihre Beseitigung kann jedoch große Auswirkungen auf die *Kundenzufriedenheit* und die Weiterentwicklung der Leistungen haben. Besonders im öffentlichen Sektor werden mangelhafte Leistungen immer wieder aufgrund des simplen Erklärungsversuchs „Typisch Verwaltung“ akzeptiert. Und auch innerhalb staatlicher Institutionen hat man sich oftmals aufgrund der bereits beschriebenen Autoritätshaltung gegenüber den Leistungsempfängern

gegen mangelhafte Leistungserbringung aus Benutzersicht immunisiert. Fehlerquellenhinweise nützen nur dann, wenn sie systematisch erfasst und ausgewertet werden. Denn das Verhältnis von Mehrbelastung und Aufwand zur Fehlerbehebung und erreichbarem Nutzen sollte im Auge behalten werden. Die Fehlerquellenerfassung kann z. B. über eine überall gut ersichtliche „Telefon-Hotline-Nummer“ oder mittels Mängelkarten bzw. entsprechenden elektronischen Varianten erfolgen. Die Auswertung lässt sich dann jeweils im Team der für die Leistung verantwortlichen Personen der öffentlichen Institution realisieren.

In diesem Zusammenhang haben sich *Meldesysteme* von Mängeln an öffentlicher Infrastruktur verbreitet (Abu-Tayeh et al. 2017; Stürmer und Ritz 2014). Plattformen wie „FixMyStreet“ aus Großbritannien, „SeeClickFix“ aus den USA oder „Züri wie neu“ aus der Schweiz ermöglichen die niederschwellige Erfassung von Rückmeldungen betreffend Schäden an Straßen, defekter Beleuchtung oder anderer, leicht erkennbarer Schäden an öffentlichen Einrichtungen. Die Einwohner können vor Ort mittels Smartphone den Mangel fotografisch oder schriftlich erfassen, automatisch per GPS-Sender geografisch zuordnen und an die Behörde senden. Die Schadensmeldungen wird direkt an die betroffene interne Stelle weitergeleitet, um eine erste Empfangsbestätigung abgeben und möglichst rasch reagieren zu können. Sobald der Schaden behoben wurde, informiert die Behörde den Schadensmelder erneut. Alternativ können Bürger auch selber behobene Mängel melden. Diese Art von Open Government Anwendungen zeigt auf, wie die Bevölkerung in die Meldung von Missständen einbezogen wird und zum Mängelmanagement beiträgt (siehe auch Abschn. 10.4).

8.5.1.6 Kunden-, Bürger- und Einwohnerbefragungen

Befragungen bei der Bevölkerung liefern zusätzlich Daten für das Controlling und neben den Grundlagen für Leistungsvergleiche zwischen öffentlichen Institutionen auch die Möglichkeit zur Erfassung von Kundenideen und Verbesserungsvorschlägen. Sie stellen also abgesehen von der eigentlichen Controlling- und Evaluationsfunktion auch ein Innovationsinstrument dar, wenn die Befragungsbogen entsprechend konzipiert und ausgewertet werden. Bevölkerungsumfragen bringen der Verwaltung unter Umständen *weitreichendere und repräsentativere Ergebnisse* als die direktdemokratischen Partizipationsmittel, da auch Jugendliche, Ausländer usw. mit einbezogen werden können. Die Gefahr besteht jedoch in einer zu starken Ausrichtung von Politik und Verwaltung nach den Befragungsergebnissen und einer daraus entstehenden „Windfahnenpolitik“. Befragungen lösen also nicht die Führungs- und Innovationsverantwortung der Verwaltung sowie der politischen Spitze ab, sondern dienen als ergänzendes Mittel zur Ideenfindung (Ladner 1999). Das Erkenntnisinteresse bei Befragungen im Rahmen des Innovationsmanagements liegt also neben der Erfassung von Zufriedenheiten, Prioritäten und Änderungswünschen auch im Gewinnen von Alternativvorschlägen (vgl. ausführlich den Blickpunkt Bürgerbefragungen und als Beispiel Steiner und Fiechter 2005).

Im Blickpunkt: Bürgerbefragungen

Kunden- oder Bürgerbefragungen werden immer häufiger insbesondere von Verwaltungen auf kommunaler Ebene eingesetzt, um einerseits Informationen über die Bedürfnisse und Meinungen der Bürger hinsichtlich der Leistungen der Verwaltung zu erfragen sowie andererseits mit Hilfe dieses Innovationsinstruments neue Ideen und Verbesserungsvorschläge zu generieren. Werden Bürgerbefragungen über einen längeren Zeitraum durchgeführt, lassen sich Entwicklungstendenzen in den Kundenpräferenzen identifizieren. Darüber hinaus können Bürger in Wiederholungsbefragungen beurteilen, ob und zu welchem Zufriedenheitsgrad Anregungen aus früheren Befragungen von der jeweiligen Verwaltung umgesetzt wurden.

Hinsichtlich der Durchführung von Bürgerbefragungen existieren unterschiedliche Methoden, die in Abhängigkeit von Zielsetzung und Zielgruppe sowie Rahmenbedingungen (Kosten, Zeit etc.) gewählt werden müssen. Häufig werden schriftliche Befragungen eingesetzt, die aufgrund der neuen Informations- und Kommunikationsmittel zunehmend online durchgeführt werden, was jedoch ein entsprechendes technisches Know-how voraussetzt. Die Bürger können über eine Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung insgesamt oder auch über einzelne Teilbereiche (Standesamt, Ordnungsamt, Polizei etc.) befragt werden. Um möglichst wertvolle Ergebnisse aus der Bürgerbefragung generieren zu können, sollte die Verwaltung vor jeder Befragung klar festlegen, welche Personen aus der Gesamtheit aller Bürger befragt werden sollen. Mögliche Zielgruppen sind dabei:

- die Gesamtheit aller Bürger
- die Gesamtheit aller wahlberechtigten Bürger
- eine repräsentative Stichprobe aus der Grundgesamtheit aller Bürger
- alle Bürger, die in der letzten Zeit mit der Verwaltung in Verbindung getreten sind (Kundenbefragung)
- eine bestimmte Bevölkerungsgruppe (Senioren, Eltern von schulpflichtigen Kindern, Schüler, Behinderte etc.)

Haben mehrere Abteilungen parallele Umfrageinteressen, sollten Synergiepotenziale genutzt werden, indem beispielsweise Omnibusbefragungen durchgeführt werden.

Wenn Bürgerbefragungen als ein Instrument eingesetzt werden, das über eine reine Zufriedenheitsabfrage hinaus geht und mit Hilfe dessen neue Ideen und Verbesserungsvorschläge angeregt werden sollen, müssen die verschiedenen Fragenkomplexe ein entsprechend breites Spektrum umfassen:

- Kriterien: Anhand welcher Aspekte beurteilen die Bürger ihre Gemeinde? Welche Themengebiete sind ihnen wichtig?

- Qualitätsmessung: Wie zufrieden sind die Bürger mit dem Lebensumfeld, den Dienstleistungen, den Behörden, der Finanzpolitik, der Prioritätensetzung in ihrer Gemeinde? Wie sehr fühlen sie sich verbunden?
- Ursachenanalyse: Aus welchen Gründen sind die Bürger mit einzelnen Aspekten ihrer Gemeinde nicht zufrieden?
- Verbesserungsvorschläge: Wo liegen in dieser Hinsicht mögliche Verbesserungsansätze?
- Programmgestaltung: Welche Prioritäten sollte die Gemeinde im Hinblick auf die zukünftige Programmgestaltung und deren Akzeptanz legen?
- Zukunftsaussichten: Wie werden die mittel- und langfristigen Zukunftsaussichten der Gemeinde beurteilt? Ist diese im Hinblick auf zukünftige Herausforderungen gut aufgestellt?

Abschließend zeigt folgende Übersicht, welche Punkte bei einer Bürgerbefragung beachtet werden sollten, damit diese möglichst effektiv und effizient durchgeführt wird und somit auch für die Verwaltung verwertbare Ergebnisse liefert (Siegl und Stephan 2000):

- Einsetzen eines Projektteams oder einer externen Beratergruppe für den Gesamtprozess der Befragung
- Klare Formulierung von Zielsetzung und Zielgruppen der Befragung
- Sicherstellung eines ausreichenden Know-hows für die Durchführung der Befragung (Methodik, Statistik)
- Sicherstellung der Repräsentativität hinsichtlich der Durchführung und der Ergebnisse der Befragung
- Gewährleistung einer zeitnahen und anonymen Auswertung der Befragung
- Dokumentation und Veröffentlichung der Ergebnisse der Befragung
- Ableitung von Konsequenzen/Maßnahmen aus den Ergebnissen der Befragung und Kontrolle deren Umsetzung

Besonders auf kommunaler Ebene eignen sich viele Aufgabenbereiche für eine Bürgerbefragung. Im Vergleich zu Prozessen der Hoheits- bzw. Ordnungsverwaltung können die Anforderungen an die Leistungsverwaltung mit Hilfe einer Bürgerbefragung umfassender und grundsätzlicher untersucht werden. Mögliche Aspekte, die im Rahmen einer Bürgerbefragung abgedeckt werden, können z. B. die Arbeits-, Verkehrs- oder Einkaufssituation, die Zufriedenheit mit den Dienstleistungen der Gemeinde, die Lebenssituation älterer Mitmenschen, die schulischen Angebote für Kinder, Freizeitmöglichkeiten, die wahrgenommene Bürgernähe, das Sicherheitsgefühl und die Kriminalitätsrate, die Qualität von Sportanlagen oder auch Tourismusaspekte sein.

8.5.2 Verwaltungsinterne Innovationsinstrumente

Verwaltungsinterne Innovationsinstrumente können sowohl beim einzelnen Mitarbeitenden als auch bei Mitarbeitergruppen ansetzen. Dabei werden die in diesem Abschnitt präsentierten Kerninstrumente durch sehr wichtige Unterstützungsinstrumente wie beispielsweise die Personal- und Organisationsentwicklung, die über die Innovationsförderung hinaus noch andere Ziele verfolgen (z. B. Vermittlung von Fähigkeiten und Verhaltensweisen), ergänzt.

8.5.2.1 Betriebliches Vorschlagswesen BVW

Das Betriebliche Vorschlagswesen, auch *Ideenmanagement* genannt, ist in öffentlichen Institutionen nicht sehr verbreitet. Krause spricht anstelle vom Behördlichen Vorschlagswesen bereits vom „Betrieblichen Vorschlagswesen“ (Krause 1996). In der Bundesrepublik Deutschland kam 1999 auf 100 Staatsdiener nur ein einziger Verbesserungsvorschlag. Im Vergleich dazu erreichte die sehr konkurrenzintensive Gummi-Industrie mit 256 Verbesserungsvorschlägen pro 100 Mitarbeitenden einen Spitzenplatz (Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft iwd 2000). Die häufigsten Argumente gegen das BVW betreffen den zusätzlichen Personal-, Zeit- und Arbeitsaufwand, eine Verbürokratisierung sowie erhöhte Einflussmöglichkeiten des Personalrats. Diese Argumente lassen sich jedoch leicht entkräften, wenn beispielsweise Aufwand und Nutzen des BVW mit ähnlichen Instrumenten des Qualitätsmanagements verglichen werden (Thom 2003).

Das *klassische Vorschlagswesen* funktioniert nach folgendem Grundmuster (Thom 1992): Ein Mitarbeiter reicht inner- oder außerhalb des Dienstweges einen Vorschlag ein, der letztlich an einen haupt- oder nebenamtlich Beauftragten für das Vorschlagswesen gelangt. Dieser holt jeweils Gutachten zum Nutzen und zur Durchführbarkeit des Vorschlags bei den zuständigen Fachleuten im Verwaltungsbetrieb ein. Er bringt dann die Idee des Arbeitnehmers mit allen Stellungnahmen vor eine Prüfungs- und Bewertungskommission. In dieser betrieblichen Kommission, die aus Vertretern der Verwaltungsführung und der Mitarbeitenden besteht, wird über Annahme bzw. über Ablehnung des Vorschlags entschieden und die Form der Anerkennung (z. B. Prämie, Lob usw.) festgelegt. Der Ablauf und die Organisation des BVW sind in Abb. 8.8 exemplarisch dargestellt. Dieser klassische Ablauf wurde in den letzten Jahren in der Privatwirtschaft immer stärker durch ein sogenanntes „*Vorgesetztenmodell*“ abgelöst, bei dem sich der Einreicher zunächst an seinen unmittelbaren Vorgesetzten wendet. Dieser kann in gewissem Umfang bereits selbst über die Annahme (und Prämierung) des Verbesserungsvorschlages entscheiden. Falls Art und Wirkung des Vorschlages seine Kompetenzen übersteigen, hilft der Vorgesetzte dem vorschlagenden Mitarbeiter beim weiteren Begutachtungs- und Bewertungsprozess.

Der öffentliche Sektor sollte jedoch nicht den Fehler begehen, ausschließlich das Vorgesetztenmodell zu implementieren. Der alleinige Einreichungsweg über den direkten Vorgesetzten kann die Teilnehmbarrieren bei den Mitarbeitenden erhöhen (Etienne 1997). Daher empfiehlt sich ein hybrides Modell, welches das klassische BVW mit dem Vorgesetztenmodell verbindet (Thom und Etienne 1997). Dieses Modell erlaubt sowohl

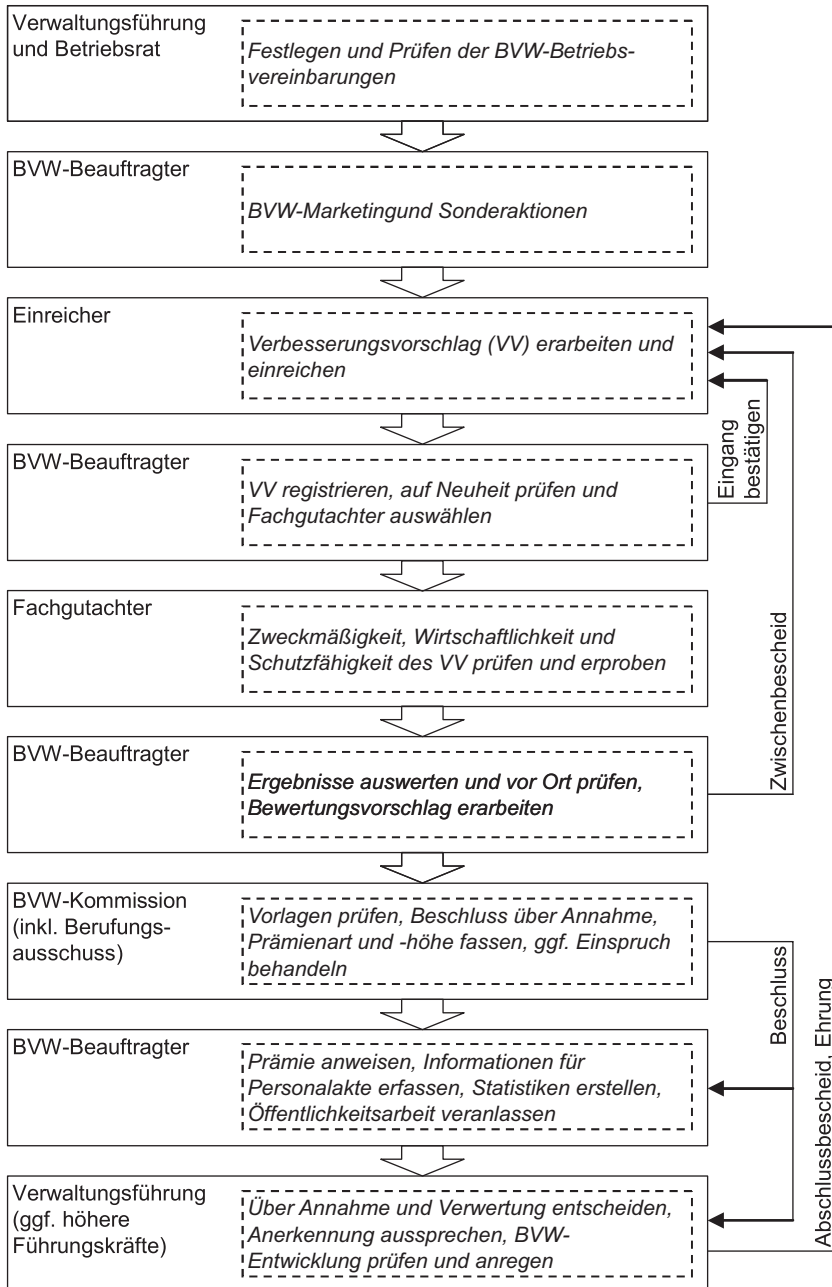


Abb. 8.8 Ablauf und Organisation des klassischen betrieblichen Vorschlagswesens

die Abgabe des Verbesserungsvorschlages beim direkten Vorgesetzten als auch das Einreichen über den Ideen-Manager (BVW-Bbeauftragter). Der Weg über die direkten Vorgesetzten ist auch im hybriden Modell vorrangig. Die Benützung eines alternativen Einreichungsweges sollte das Vertrauensverhältnis zwischen direkten Vorgesetzten und Einreichern nicht gefährden. Der indirekte Weg kann zusätzliches Ideenpotenzial aktivieren. Die Häufigkeit der Inanspruchnahme des indirekten Weges erlaubt Schlussfolgerungen zum aktuellen Stand des Innovationsklimas im entsprechenden Verwaltungsbereich.

Die *materielle Belohnung* für den Einreicher in Form einer Prämie sollte sich nach dem erwarteten Nutzen der Umsetzung des Verbesserungsvorschlags richten. Für eine Prämienbegrenzung nach oben ist aus Verwaltungssicht kein Grund erkennbar. Die einzige Restriktion stellt das Budget inklusive der erlaubten Reservebildung dar. Denn der Verwaltungsbetrieb erhält bei einem angenommenen Vorschlag zumindest den gleich hohen Nutzen wieder zurück, in der Regel sogar ein Vielfaches davon. Kann der Nutzen des Vorschlags nicht genau errechnet werden, dann muss ein Bewertungsschema zur Beurteilung und Prämienfestlegung beigezogen werden. Dafür können z. B. folgende Kriterien verwendet werden (Thom 2003): der geschätzte Nutzen für die Institution, der Neuigkeitsgrad des Verbesserungsvorschlags, die Anwendungshäufigkeit innerhalb der Institution (z. B. nur einzelnes Amt oder ganze Verwaltung), der Fleiß, die Mühe und das Engagement des Vorschlagenden, die Vergleichbarkeit mit bereits prämierten Vorschlägen oder die Werbewirksamkeit für potenzielle BVW-Teilnehmer.

Neben der Prämierung mittels materiellen Anreizen eignet sich das BVW bestens für die Anwendung von *immateriellen Anreizen* zur Belohnung (Treyer 2005). Die schnelle Realisation des eingereichten Vorschlags, die persönliche Anerkennung durch die oberste Führung, eine angemessene Darstellung in der Personalzeitung und vor allem eine Integration des BVW z. B. als Potenzialerkennungsinstrument in die individuelle Laufbahn- und Entwicklungsplanung des Vorschlagenden zählen zu den wichtigsten Belohnungsarten für die Innovationsbereitschaft und -fähigkeit der Mitarbeitenden.

8.5.2.2 Qualitätszirkel

Auch wenn im Rahmen des BVW die Möglichkeit existiert, dass ein Verbesserungsvorschlag von mehr als einer Person eingereicht wird, hat das Instrument eher eine Tendenz zur Ermöglichung von Verbesserungsvorschlägen durch Einzelpersonen oder kleine Spontangruppen. Dies im Gegensatz zum nachfolgend dargestellten Ansatz des Qualitätszirkels (QZ) und der darin zum Einsatz kommenden Kreativitätstechniken (vgl. zur Vertiefung Thom 1992).

Zur Förderung der *Innovationskraft durch Gruppen* existieren unterschiedliche Konzepte und Bezeichnungen (Lernstatt-, Verbesserungs- und Aktionsgruppen, Innovationsringe usw.), die aber im Grundsatz alle der kreativen Ideenfindung und Problemlösung dienen (Deppe 1992). Dieser Abschnitt veranschaulicht das Qualitätszirkel-Konzept als einen zentralen und weit verbreiteten Ansatz zur gruppenorientierten Innovationsförderung.

Die konstitutiven *Merkmale* des Qualitätszirkels können wie folgt beschrieben werden (Bungard und Wiendieck 1986; Deppe 1992; Stöbe-Blossey 2005): Der Qualitätszirkel setzt sich aus einer etwa fünf bis maximal zehn Mitarbeiter umfassenden Gesprächsrunde zusammen. Die Gruppenmitglieder stammen aus der gleichen hierarchischen Ebene und besitzen eine gemeinsame Erfahrungsgrundlage. An den regelmäßig stattfindenden, freiwilligen und grundsätzlich allen Mitarbeitenden offen stehenden Zusammenkünften werden selbst gewählte Themen des eigenen Arbeitsbereichs oder durch die Verwaltungsführung vorgeschlagene Themen analysiert und Probleme eigenverantwortlich gelöst. Eine Schlüsselstellung im Innovationsprozess des QZ kommt dem geschulten Moderator (Vorgesetzter oder Gruppenbetreuer) zu. Durch seine Steuerungsfunktion sorgt er für ein partnerschaftliches, offenes Klima innerhalb der Gruppe und bewirkt mit Hilfe spezieller Problemlösungs- und Kreativitätstechniken eine kreative Arbeitsatmosphäre. Da die QZ-Arbeit zur vertraglichen Arbeitsleistung gehört, wird sie nicht speziell entlohnt. Es besteht aber die Möglichkeit, überragende Verbesserungsvorschläge zu prämiieren.

Der einzelne QZ ist organisatorisch in ein gesamtes QZ-System eingebunden und kommuniziert mit anderen QZ. Neben den Koordinatoren der QZ befasst sich das Steuerungsteam Innovationsmanagement mit der groben Ziel- und Zeitvorgabe, der Koordinatoren- und Moderatorenauswahl, der Ausbildung sowie der Festlegung eines Verhaltenskodexes für die QZ-Arbeit (vgl. Abb. 8.9).

Empirische Untersuchungen zum *Erfolg von QZ-Konzepten* zeigen, dass die primären Fortschritte nicht bei Produktivitäts- und Qualitätssteigerungen oder Kostensenkungen, sondern bei der Verbesserung der Zusammenarbeit, des Arbeitsklimas, der innerbetrieblichen Kommunikation und der optimierten Problemlösungen liegen (Beriger 1995; Stöbe-Blossey 2005; Zink 1986). Diese primären Einflüsse können jedoch in einem zweiten Schritt zu produktivitätssteigernden und kostensenkenden Innovationen beitragen.

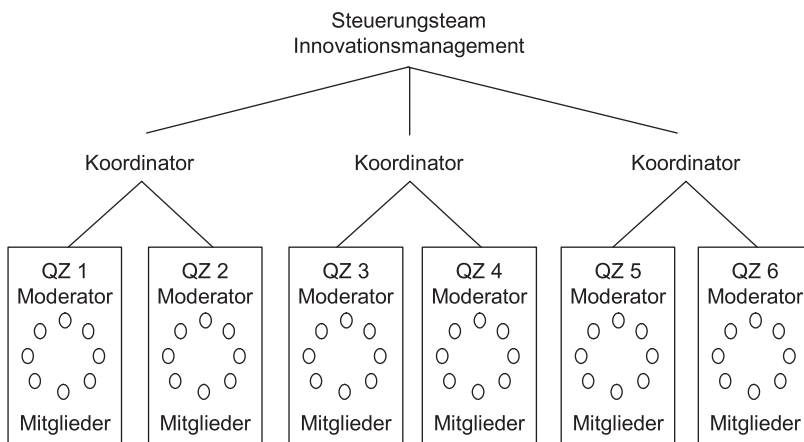


Abb. 8.9 Organisation des Qualitätszirkel-Systems. (Quelle: nach Deppe 1992)

QZ haben in Europa nicht denselben Einfluss und nicht den gleich großen Erfolg wie in Japan, wo nach Schätzungen mehr als die Hälfte aller japanischen Arbeitnehmer in QZ integriert sein soll (Deppe 1992; Thom 1992). Trotzdem bestätigt der Blick in die Realität, dass Kreativitätsfreudigkeit und Innovationskraft durch QZ gesteigert werden können. Insbesondere für den Kulturwandel in Reformprozessen des öffentlichen Sektors eignen sich Kleingruppen zur Findung und Förderung alternativer Problemlösungsmethoden im Vergleich zur gängigen Maxime des konditional geleiteten Vollzugshandelns. QZ bieten ein Experimentierfeld für unternehmerisches Handeln innerhalb der bisher eher innovationshemmenden Kultur in öffentlichen Institutionen und beschleunigen den Kulturwandel durch den Einbezug der Mitarbeitenden.

8.5.2.3 Kontinuierlicher Verbesserungsprozess KVP

Aufbauend auf den Erfahrungen der Qualitätszirkel werden heute in vielen Organisationen kontinuierliche Verbesserungsprozesse eingeführt. Der KVP basiert auf dem japanischen Managementprinzip des *Kaizen*. Dieses verfolgt das Ziel, kontinuierliche Verbesserungen in allen Arbeitsbereichen unter Einbeziehung aller Mitarbeitenden durchzuführen (Witt und Witt 2006). Positive Veränderungen sollen dabei nicht in großen Sprüngen, sondern in kleinen Schritten erfolgen und beziehen sich sowohl auf die Verbesserungen der Produkt- als auch der Prozessqualität.

Der KVP besteht aus fünf Teilschritten, in deren Mittelpunkt die KVP-Sitzungen stehen und die im Folgenden kurz dargestellt werden (vgl. zum Ablauf des KVP ausführlich Witt und Witt 2006). In einem ersten Schritt werden die Probleme in (größtenteils) funktionsbezogenen Arbeitsgruppen identifiziert, schriftlich dokumentiert und allen Mitarbeitenden per Aushang zugänglich gemacht. In diesem Zusammenhang ist es essenziell, dass die Verbesserungsmöglichkeiten in der Organisation systematisch erfasst werden. Im Rahmen einer KVP-Sitzung werden die Probleme anschließend in Kleingruppen analysiert und Verbesserungsvorschläge erarbeitet. In einem dritten Schritt werden Maßnahmen zur Lösung der Probleme bzw. zur Verbesserung der Situation festgelegt sowie Zeitfenster für deren Umsetzung beschlossen. Gegenstand der folgenden Phase ist die Umsetzung der festgelegten Entscheidungen, bevor im letzten Schritt die fristgerechte Ausführung der beschlossenen Maßnahmen kontrolliert wird und eventuell Anpassungen vorgenommen werden.

Der KVP wird häufig als Gegensatz zur Innovation dargestellt, die eine drastische Verbesserung oder Systemänderung beinhaltet. Dennoch besteht auch beim KVP ein echtes Innovationspotenzial, wenn Mitarbeitende ihre Verbesserungsaktivitäten nicht nur auf den eigenen Arbeitsplatz und die Schnittstellen zu vor- und nachgelagerten Funktionen beschränken, sondern sich darüber hinaus mit übergeordneten Fragestellungen beschäftigen (Witt und Witt 2006). Darüber hinaus erhöht der KVP nachweislich die Zahl und Qualität der Verbesserungsvorschläge, fördert ein kritisches Arbeitsbewusstsein und schafft eine innovative Teamkultur, aus der wiederum Verbesserungspotenziale für die öffentliche Verwaltung resultieren können.

8.5.2.4 Kreativitätstechniken

Bei der Ideenfindung und -realisierung im Rahmen des Innovationsmanagements ist Kreativität zwingend erforderlich. Diese kann durch den Einsatz geeigneter Techniken sowohl in Vorschlagsgruppen oder insbesondere in Qualitätszirkeln als auch in sonstigen Sitzungen gefördert werden.

Kreativität bezeichnet die Fähigkeit, Wissens- und Erfahrungselemente aus verschiedenen Bereichen unter Überwindung verfestigter Strukturen und Denkmuster zu neuen Ideen und Problemlösungsansätzen zu verschmelzen. Dabei kann das intuitive Hervorbringen von Ideen sowohl durch sogenannte heuristische Prinzipien des Assoziierens und der Übertragung von Strukturen als auch durch systematisch-analytisches Vorgehen mittels Variation, Kombination und Abstraktion gefördert werden (Lantelme und Geschka 2004, S. 82). Neben der Art und Weise der Ideengenerierung spielt die Gruppe bei den meisten Kreativitätstechniken eine wichtige Rolle, da durch mehrere Personen mehr Wissen und Erfahrung in den Innovationsprozess einfließen (Geschka 1986, S. 148 f.).

Die Vielfalt der *Kreativitätstechniken* ist inzwischen kaum mehr zu übersehen. Higgins/Wiese nennen beispielsweise über 60 Techniken zur Ideenfindung und auch Geschka erwähnt in seiner Klassifizierung 22 unterschiedliche Methoden (Geschka 2007; Higgins und Wiese 1996). Aus dieser Vielzahl von Kreativitätstechniken haben nur wenige einen hohen Verbreitungsgrad gefunden und viele erreichen nur ein geringes Maß an Praktikabilität. Ohne Kreativitätstechniken überschätzen zu wollen, ist aber unbestritten, dass sie vorhandenes Innovationspotenzial aktivieren, Teilnahmeharrieren zu überwinden und Gruppenvorteile in der Ideenproduktion zu nutzen. Als gut einsetzbare Kreativitätstechniken seien hier das Brainstorming (Thom 1992), das Brainwriting (Geschka 1986) und der morphologische Kasten (Geschka 1986) genannt. Kreativitätstechniken eignen sich eher als gruppenspezifische Innovationsinstrumente, sind aber auch individualorientiert einsetzbar (z. B. morphologischer Kasten).

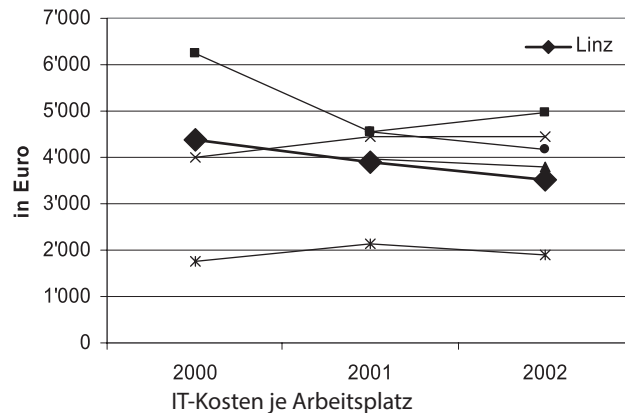
Praxisfenster

Benchmarking eines internen IT-Dienstleisters

Die Informationstechnologie des Magistrates Linz (IT) ist ein moderner Inhouse-Dienstleister, der mit ca. 85 Mitarbeitenden knapp 3000 IT-Arbeitsplätze betreut. Im Rahmen der Einführung einer umfassenden dezentralen Budgetverantwortung mit gegenseitiger Deckungsfähigkeit von Personal- und Sachausgaben erfolgte unter anderem die interne Verrechnung aller IT-Leistungen im Magistrat Linz. „Value for money“ lautet die Devise, sodass klar definierte Service Levels den Fachdienststellen erlauben, Produkte und Leistungen der IT zu kaufen. Die IT ihrerseits erhält kein Budget, sondern muss sich zu 100 Prozent durch den Verkauf von Produkten und Dienstleistungen refinanzieren.

Infolge des knapp bemessenen Budgets wurde innerhalb kurzer Zeit der Ruf nach kostengünstigeren IT-Leistungen laut. Daher fand zur Plausibilisierung der internen IT-Preise ein TCO-Vergleich (Total Cost of Ownership) statt, bei dem die gesamten

IT-Kosten durch die Anzahl der IT-Arbeitsplätze dividiert wurden. Dieser Vergleich liefert zwar aufgrund der „Ceteris-paribus“-Betrachtung der Leistungen nur bedingt eine Aussage über die Wirtschaftlichkeit; dennoch bietet er eine erste Orientierung über die IT-Ausgaben anderer Organisationen. In den vergangenen Jahren wurde ein derartiger Vergleich mehrfach mit diversen österreichischen Städten und privatwirtschaftlichen Unternehmen durch die Abteilung Personal- und Organisationsentwicklung durchgeführt. Linz lag schon beim ersten Vergleich am unteren Ende des Bereichs und hat diese Position seither auch beibehalten (siehe Abbildung).



Ein vertiefendes, auch die Leistungen im Detail bewertendes Benchmarking fand in der Folge mit der Linz AG, einem privatwirtschaftlich agierenden kommunalen Dienstleister und mit der Stadt Villach statt. Die Abwicklung dieses Benchmarkings erfolgte projektorientiert im 4. Quartal 2003 und 1. Quartal 2004. Mit den Vergleichspartnern einigte man sich, das Produkt „IT-Arbeitsplatz“ näher zu analysieren. Nach Konstituierung des Projektteams fand zunächst eine Leistungsdefinition statt. In einem iterativen Prozess definierte man sechs Vergleichsparameter: Hardware (PC, Monitor), Helpdesk und Anwenderservice, Storage (Platten, Datensicherung), Netzwerk und Exchange, Internet, Intranet und Security sowie Lizenzen und Verträge. Der Definitionsprozess erwies sich ob der unterschiedlichen Vorstellungen zu diesen Parametern als sehr komplex und arbeitsintensiv. Das Entwickeln einer gemeinsamen Basis stellte jedoch zugleich einen zentralen Erfolgsfaktor dar; mangelnde Transparenz hätte wohl die Folgeschritte maßgeblich erschwert.

Nach Durchführung der erforderlichen Definitionen folgte die Leistungsmessung und -analyse. Dabei wurden ein Kalkulationsschema entwickelt, relevante Daten erhoben und gemeinsam mit den Benchmarkingpartnern analysiert. Zielsetzung war es, markante Unterschiede heraus zu arbeiten und im Sinne von „Ursachenforschung“ zu hinterfragen. Um die Analyse der Vergleichsdaten zu ermöglichen, wurden sowohl Daten bezüglich der Servicelevels als auch die technischen Hintergründe miteinbezogen.

Zur Positionsbestimmung der kalkulierten Detailkosten holte man ferner zu Einzelkomponenten (z. B. Hardware, Helpdesk) Angebote von vier am Markt agierenden IT-Anbietern ein. Aufbauend auf den vorliegenden (Analyse-)Daten folgten die Kernpunkte jedes Benchmarking-Prozesses: die Erstellung eines Aktionsplanes zur Leistungsverbesserung und die Realisierung dieses Planes. Mit den Produktverantwortlichen erfolgten dazu klare Zielabsprachen bzw. Prozessverbesserungen und Kostenoptimierungen.

Die gewonnenen Erfahrungen wurden weiter im Benchmarking Ring erörtert. Dabei handelt es sich um einen informellen Kreis von IT-Leitern aus unterschiedlichen Organisationen (Banken, Energie, Industrie, Verwaltung), der sich alle sechs bis acht Wochen zu einem Meeting trifft.

Wir sind fest davon überzeugt, dass die skizzierte Art des „Lernen von- und miteinander“ für alle Beteiligten ausgesprochen wertvoll war. Der für Verwaltungen partiell bestehende fehlende Marktwettbewerb wurde quasi substituiert und eine evolutionäre Weiterentwicklung ermöglicht.

Die realisierten Kostenoptimierungen und Qualitätsverbesserungen für die Endkunden sind pro futuro Anlass, diesen Prozess zu vertiefen und alle zwei Jahre zu wiederholen.

Quelle: Regl and Andlinger (2006)

8.5.3 Benchmarking

Neue Ideen und Verbesserungsvorschläge können auch durch den kontinuierlichen Vergleich der eigenen Leistungsfähigkeit mit der anderer Einrichtungen ausgelöst werden (Bräunig 2000). Dies ist der grundlegende Gedanke des Benchmarking, das Lernen von „guten Ideen und Lösungen“ bedeutet und dessen Zielsetzung darin besteht, durch den *Vergleich mit dem „Klassenbesten“* Verbesserungspotenziale in der eigenen Organisation zu erschließen (Bandemer 2005). Wichtige Voraussetzung ist dabei, dass die Vergleiche systematisch und praxisorientiert durchgeführt werden. Durch die Prüfung der Übertragbarkeit der Ergebnisse des „Klassenbesten“ auf die eigene Organisation sollen Lernprozesse, die idealerweise in kontinuierliche Verbesserungsprozesse münden, bei allen Beteiligten initiiert werden (Schauer und Preslmaier 2003). Somit liegt die Zielsetzung des Benchmarkings nicht darin, eine Bestenliste anzuführen, sondern kreative Ideen und ständiges Lernen zu fördern (vgl. auch Praxisfenster „Benchmarking eines internen IT-Dienstleisters“).

Grundsätzlich existieren verschiedene Ansatzpunkte für die Durchführung von Benchmarking-Prozessen. Diese können zum einen zwischen öffentlichen Institutionen bzw. einer öffentlichen Institution und privatwirtschaftlichen Unternehmungen (externes Benchmarking), zum anderen innerhalb einer Verwaltung zwischen den einzelnen Abteilungen oder Betrieben erfolgen (internes Benchmarking). Des Weiteren können quantitative Vergleiche mit Hilfe von Kennzahlen oder qualitative Vergleich durchge-

führt werden, wobei sowohl Betriebsfunktionen (z. B. Produktion, Marketing, Logistik) als auch Prozesse oder Verfahrensweisen und Wirkungsmechanismen im Mittelpunkt stehen können.

In der Privatwirtschaft ist Benchmarking ein bereits seit längerer Zeit etabliertes Qualitätsinstrument. In der öffentlichen Verwaltung wurde dieses Instrument insbesondere im Rahmen der durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Deutschland) und durch die von der Bertelsmann Stiftung geförderten kommunalen Vergleichsringe eingesetzt. Die Identifikation von Verbesserungspotenzialen, die Steigerung der (Dienstleistungs-)Qualität sowie der Einsatz des *Benchmarking als Wettbewerbssurrogat* sind die wesentlichen Vorteile dieses Innovationsinstruments für die öffentliche Verwaltung.

8.6 Innovations- und Wissensmanagement

Das Innovationsmanagement im öffentlichen Sektor weist viele Verbindungen zu einem weiteren zentralen Konzept, dem Aufbau eines Wissensmanagements in staatlichen Organisationen, auf. Aufgrund der zunehmend dynamischen und komplexen Veränderungen in der Umwelt von Organisationen gilt das Wissen von Mitarbeitern häufig als die *wichtigste Ressource* in Organisationen, die unter der Voraussetzung eines richtigen Managements wesentlich zur Überlebensfähigkeit der Organisation beiträgt (Eichhorn et al. 2003; Perry und Thomson 2005; Thom 2005).

Der Begriff des Wissensmanagements wurde wesentlich von dem Japaner Ikujiro Nonaka geprägt. In seinem Modell stellt er dar, wie das Wissen in einer Organisation systematisch von der individuellen auf der organisationalen Ebene verfügbar gemacht werden kann (Nonaka 1994). In einem kontinuierlichen Wechsel zwischen *implizitem und explizitem Wissen* müssen dabei vier Phasen durchlaufen werden, die im Folgenden kurz charakterisiert werden. Der Prozess der „Sozialisation“ (implizit zu implizit) ist dadurch gekennzeichnet, dass Individuen von den Erfahrungen anderer lernen, ohne dass das Wissen explizit gemacht wird. Dies geschieht z. B. innerhalb von Teams oder Arbeitsgruppen. Im Schritt der „Externalisierung“ (implizit zu explizit) werden die Teammitglieder dazu animiert, in Gesprächen und mit Hilfe von Metaphern ihre Gedanken und ihr Wissen auszudrücken. Im darauf folgenden Prozess der „Kombination“ (explizit zu explizit) tauschen Individuen ihre Gedanken und ihr Wissen aus. Sie verknüpfen dies mit bereits in der Organisation verfügbaren Erfahrungen und Daten und entwickeln in einem iterativen Prozess neue Konzepte. Diese Phase des Ausprobierens führt schließlich im vierten Schritt, der „Internalisierung“ (explizit zu implizit), dazu, dass Lernerfahrungen gemacht werden und dass dadurch das neue Wissen bei den Organisationsmitgliedern internalisiert wird. Kerngedanke dieses Wissenskonzepts ist es, die vier unterschiedlichen Phasen in einer Organisation so zu managen, dass sie eine kontinuierliche Abfolge bilden, um den Wechsel zwischen einerseits implizitem und explizitem sowie andererseits individuellem und organisationalem Wissen zu fördern.

Zwischen dem Innovations- und dem Wissensmanagement in Organisationen bestehen vielfältige Verbindungen (Minder 2001). Zum einen kann das Wissensmanagement als

wesentliche *Voraussetzung* für die Ideengenerierung im Rahmen eines Innovationsprozesses gesehen werden. Nur wenn Wissen identifiziert, gespeichert, den Mitarbeitenden in geeigneter Form zur Verfügung gestellt und von diesen genutzt wird, können sich systematische Hinweise auf Innovationspotenziale ergeben. In diesem Zusammenhang kommt vor allem dem Aufbau einer Kultur, welche den Wissenstransfer fördert, grundlegende Bedeutung zu. Zum anderen stellt das Wissensmanagement zahlreiche Instrumente zur Verfügung, die auch im Rahmen des Innovationsmanagements genutzt werden können, wie beispielsweise Yellow Pages oder Communities of Practice. Schließlich kann die Einführung des Wissensmanagements selbst als eine Sozialinnovation bezeichnet werden.

Ähnlich wie im privaten Sektor wird dem Wissensmanagement auch in öffentlichen Institutionen eine immer größere Bedeutung zugemessen, da zunehmend beide Sektoren ihre Leistungen an Effektivitäts- und Effizienzmaßstäben ausrichten müssen (Thom und Harasymowicz-Birnbach 2005). Durch den Austausch von Wissen und das Lernen voneinander können beide Sektoren profitieren, indem sie sich die Stärken des anderen zum Vorbild nehmen und eigene Schwächen verringern (Eichhorn 2005; Heiling 2005). Dabei ist auch die Verwaltungsführung gefordert, Wissensbarrieren abzubauen und eine offene, transparente Wissenskultur durch den Aufbau wissensdurchlässiger Prozesse und Strukturen zu fördern (Amschwand 2007). Die in diesem Zusammenhang wichtigsten Punkte enthält der folgende Blickpunkt (Ritz 2003a, b).

Im Blickpunkt: Eckpunkte eines erfolgreichen Wissensmanagements

- Abkehr von einem einseitig technischen Ansatz der Daten- und Informationsaufbereitung
- Sicherung des expliziten Wissens im Sinne von dokumentierten Informationen bei gleichzeitiger Externalisierung des impliziten Wissens (in den Köpfen der Mitarbeitenden)
- Förderung des Wissensaustauschs zwischen den Mitarbeitenden durch den Aufbau einer Vertrauenskultur, der Etablierung von Netzwerken und dem Einsatz vielfältiger Kommunikationsinstrumente
- Förderung des Austauschs von Wissen mit der Öffentlichkeit bei gleichzeitiger Beachtung des Datenschutzes und der Personenrechte
- Wissenstransfer durch verwaltungsinterne und -externe Kooperationen
- Nutzung von Wissensplattformen (Universitäten und Fachhochschulen)

Literatur

- Abu-Tayeh, G., Portmann, E., & Stürmer, M. (2017). „Züri wie neu“: Public Value von Online-Partizipation. *HMD Praxis Der Wirtschaftsinformatik*, 54(4), 530–543.
- Altshuler, A. A. (1997). Bureaucratic innovation, democratic accountability, and political incentives. In A. A. Altshuler & R. D. Behn (Hrsg.), *Innovations in American government: Challenges, opportunities, and dilemmas* (S. 38–67). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

- Altshuler, A. A., & Zegans, M. C. (1997). Innovation and public management: Notes from the State House and City Hall. In A. A. Altshuler & R. D. Behn (Hrsg.), *Innovations in American government: Challenges, opportunities, and dilemmas* (S. 68–80). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Amschwand, F. (2007). Organisationales Lernen in den Fachbereichen Unselbständigerwerbende der Steuerverwaltung des Kantons Bern: Analyse und Gestaltungsempfehlungen [Unveröffentlichte Masterarbeit am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern].
- von Bandemer, S. (2005). Benchmarking. In B. Blanke, S. von Bandemer, F. Nullmeier, & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (3. Aufl., S. 444–451). Wiesbaden: Springer.
- Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Banner, G. (1997). Verwaltungsreform als Staatsdilemma. *Verwaltung & Management*, 3(6), 337–341.
- Beer, M., Eisenstat, R. A., & Spector, B. (1990). *The critical path to corporate renewal*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Behn, R. D. (1997). The dilemmas of innovation in American government. In A. A. Altshuler & R. D. Behn (Hrsg.), *Innovations in American government: Challenges, opportunities, and dilemmas* (S. 3–37). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Beriger, P. (1995). *Schriftenreihe des Instituts für Betriebswirtschaftliche Forschung an der Universität Zürich: Vol. 53. Quality Circles und Kreativität: Das Quality Circle-Konzept im Rahmen der Kreativitätsförderung in der Unternehmung* (3. Aufl.). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Blank, H., & Kremer, M. (1999). 3M – Innovationsmanagement „as its best“. In C. Rohe (Hrsg.), *Werkzeuge für das Innovationsmanagement: So schaffen Sie eine lebendige und erfolgreiche Wachstumskultur* (S. 123–137). Frankfurt a. M.: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Bereich Buch.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., & Walsh, P. (1996). *Public management: The New Zealand model*. Oxford: Oxford University Press.
- Bouckaert, G. (2014). Public management: culture of reform and reform of culture. In K. König, S. Kropp, S. Kuhlmann, C. Reichard, K.-P. Sommermann & J. Ziekow (Hrsg.), *Grundmuster der Verwaltungskultur: Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung* (S. 193–219). Baden-Baden: Nomos.
- Bräunig, D. (2000). *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft: Vol. 169. Öffentliche Verwaltung und Ressourcenbewirtschaftung: Institutionenökonomische Aspekte und betriebswirtschaftliche Rechnungen am idealtypischen Beispiel des Hierarchie- und Vertragsmodells*. Baden-Baden: Nomos.
- Broekmate, L., Dahrendorf, K., & Dunker, K. (2001). *Die neue Kommunalverwaltung. Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung*. München/Berlin: Jehle.
- Buchwitz, R. (1998). Überblick und vergleichende Bewertung der internationalen Reformen anhand der OECD-PUMA Forschungspublikationen. In H. Neisser & G. Hammerschmid (Hrsg.), *Die innovative Verwaltung: Perspektiven des New Public Managements in Österreich* (S. 167–199). Wien: Facultas.
- Bungard, W., & Wiendieck, G. (1986). *Qualitätszirkel als Instrument zeitgemässer Betriebsführung*. Landsberg am Lech: moderne industrie.
- Cable, D. M., & DeRue, D. S. (2002). The onvergent and discriminant validity of subjective fit perceptions. *Journal of Applied Psychology*, 87(5), 875–884.
- Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: University Press.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (2010). *The bureaucratic phenomenon*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Cummings, A., & Oldham, G. R. (1998). Wo Kreativität am besten gedeiht. *Harvard Business Manager*, 20(4), 32–43.

- Damanpour, F., & Schneider, M. (2009). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495–522.
- Deppe, J. (1992). *Bochumer Beiträge zur Unternehmungsführung und Unternehmensforschung. Quality Circle und Lernstatt: Ein integrativer Ansatz* (3. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Drucker, P. F. (1986). *Innovations-Management für Wirtschaft und Politik* (3. Aufl.). Düsseldorf/Wien: Econ.
- Eichhorn, P. (2005). Know-how Transfer zwischen Verwaltung und Wirtschaft. In N. Thom & J. Harasymowicz-Birnbach (Hrsg.), *Wissensmanagement im privaten und öffentlichen Sektor: Was können beide Sektoren voneinander lernen?* (2. Aufl., S. 43–54). Zürich: vdf, Hochsch. an der ETH.
- Eichhorn, P., Friedrich, P., Jann, W., Oechsler, W. A., Puttner, G., & Reineremann, H. (Hrsg.). (2003). *Verwaltungslexikon* (3. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Etienne, M. (1997). *Grenzen und Chancen des Vorgesetztenmodells im Betrieblichen Vorschlagswesen: Eine Fallstudie*. Bern: Peter Lang.
- Finger, M., & Uebelhardt, B. (1998). Public Management Qualifikationen für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen. In K. Schedler & C. Reichard (Hrsg.), *Die Ausbildung zum Public Manager* (S. 15–38). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Fisch, R., & Margies, B. (2014). Einfluss der Verwaltungskultur auf die Sprache der legalistischen Verwaltung. In K. König, S. Kropp, S. Kuhlmann, C. Reichard, K.-P. Sommermann & J. Ziekow (Hrsg.), *Grundmuster der Verwaltungskultur: Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung* (S. 67–79). Baden-Baden: Nomos.
- Flensted-Jensen, J. (2006). Wandel der Organisationskultur in Århus Amt (Dänemark). In N. Thom & A. Ritz (Hrsg.), *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (3. Aufl., S. 86–88). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Geschka, H. (1986). Kreativitätstechniken. In E. Staudt (Hrsg.), *Das Management von Innovationen* (S. 147–160). Frankfurt a. M.: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Bereich Buch.
- Geschka, H. (2007). Kreativitätstechniken. In R. Köhler, H.-U. Küpper & A. Pfingsten (Hrsg.), *Handwörterbuch der Betriebswirtschaft (HWB)* (6. Aufl., S. 992–1005). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Hauschildt, J., & Salomo, S. (2007). *Innovationsmanagement* (4. Aufl.). München: Vahlen.
- Heiling, J. (2005). Personalaustausch mit der Wirtschaft als Know-how-Transfer. *Innovative Verwaltung*, 27(11), 20–22.
- Higgins, J. M., & Wiese, G. G. (1996). *Innovationsmanagement: Kreativitätstechniken für Unternehmen*. Berlin/Heidelberg/New York: Springer.
- Hill, H. (1997). *Speyerer Arbeitshefte: Vol. 109. Verwaltung im Umbruch*. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Hodgson, G. M. (2007). What are institutions? *Journal of Economics Issues*, 40(1), 1–25.
- Hofstede, G. (1980). *Culture's consequences. International differences in work – Related values*. Newbury Park/London/New Dehli: Sage.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's consequences – Comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations*. Thousand Oaks: Sage.
- Hofstede, G., & Minkov, M. (2017). *Lokales Denken, globales Handeln: Interkulturelle Zusammenarbeit und globales Management* (6. Aufl.). München: C.H. Beck.
- Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft iwd (2000). Betriebliches Vorschlagswesen: Gute Ideen zahlen sich aus. *Iwd. Informationsdienst Des Instituts Der Deutschen Wirtschaft*, 26(16), 8.
- Jann, W. (2002). Verwaltungskultur. Ein Überblick über den Stand der empirischen und international vergleichenden Forschung. In K. König (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert* (S. 425–447). Baden-Baden: Nomos.

- Kieser, A. (1986). Unternehmenskultur und Innovation. In E. Staudt (Hrsg.), *Das Management von Innovationen* (S. 42–50). Frankfurt a. M.: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Bereich Buch.
- Kieser, A., Hegele, C., & Klimmer, M. (1998). *Kommunikation im organisatorischen Wandel*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kim, S. (2015). National culture and public service motivation: Investigating the relationship using Hofstede's five cultural dimensions. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1_suppl), 23–40.
- Kirton, M. J. (1989). *Adaptors and innovators: Styles of creativity and problem-solving*. London: Routledge.
- Klimecki, R. G. (1999). Lernende Verwaltung: Modernisierung als Entwicklungsprozess. In R. G. Klimecki & W. R. Müller (Hrsg.), *Verwaltung im Aufbruch: Modernisierung als Lernprozess* (S. 23–29). NZZ Libro: Zürich.
- Kondratieff, N. D. (1984). *The long wave cycle*. New York: Richardson & Snyder.
- König, K. (2014). Verwaltungskultur – Typologisch betrachtet. In K. König, S. Kropp, S. Kuhlmann, C. Reichard, K.-P. Sommermann, & J. Ziekow (Hrsg.), *Grundmuster der Verwaltungskultur: Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung* (S. 13–28). Baden-Baden: Nomos.
- König, K., Kropp, S., Kuhlmann, S., Reichard, C., Sommermann, K.-P., & Ziekow, J. (Hrsg.). (2014). *Grundmuster der Verwaltungskultur: Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Korintenberg, W. (1997). *Strategisches Personalmanagement für die öffentliche Verwaltung: Erfolgs- und Misserfolgskriterien im Reformprozess*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Krause, R. (1996). *Unternehmensressource Kreativität: Trends im Vorschlagswesen – erfolgreiche Modelle – Kreativitätstechniken und Kreativitäts-Software*. Köln: Wirtschaftsverlag Bachem.
- Kristof, A. L. (1996). Person-organization fit: An integrative review of its conceptualizations, measurement, and implications. *Personnel Psychology*, 49(1), 1–49.
- Kristof-Brown, A. L., Zimmerman, R. D., & Johnson, E. C. (2005). Consequences of individuals' fit at work: A meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit. *Personnel Psychology*, 58(2), 281–342.
- Ladner, A. (1999). Befragungen im Rahmen des New Public Managements. In Verband Bernischer Gemeinden (VBG) (Hrsg.), *NPM Wegleitung für kleinere und mittlere Gemeinden: Erste Erfahrungen, Beispiele und Anleitungen* (10.1–10.18). Bern: KPM.
- Ladwig, D. H. (2003). Team-Diversity: Die Führung gemischter Teams. In L. von Rosenstiel, E. Regnet & M. E. Domsch (Hrsg.), *Führung von Mitarbeitern* (5. Aufl., S. 447–459). Stuttgart: Springer.
- Lantelme, G., & Geschka, H. (2004). Kreativität freisetzen, Ideen produzieren. *Personalführung*, Jg. 37(12), 82–88.
- Lehmbruch, G. (1987). Administrative Interessenvermittlung. In A. Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Verwaltung und ihre Umwelt: Festschrift für Thomas Ellwein* (S. 11–43). Opladen: Westdt.
- Lienhard, A. (2005). *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse – Anforderungen – Impulse*. Bern: Stämpfli AG.
- Linder, W. (2005). *Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven* (2. Aufl.). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Lynn, L. E. (1997). Innovation and the public interest: Insights from the private sector. In A. A. Altshuler & R. D. Behn (Hrsg.), *Innovation in American government: Challenges, opportunities, and dilemmas* (S. 83–103). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York/London: Free Press.

- Mastronardi, P. (1998). Primat der Politik vor der Verwaltung?: Das Verhältnis von Politik und Verwaltung: Wandel und Veränderungschancen. In B. Ehrenzeller (Hrsg.), *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen* (S. 63–78). St. Gallen: Dike.
- Metcalf, L., & Richards, S. (1990). *Improving public management* (2. Aufl.). London/Newbury Park/New Delhi: Sage.
- Metcalf, L., & Richards, S. (1993). Evolving public management cultures. In J. F. M. Koopman & K. A. Eliassen (Hrsg.), *Managing public organizations: Lessons from contemporary European experience* (2. Aufl., S. 106–124). London/Thousand Oaks: Sage.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Minder, S. (2001). *Wissensmanagement in KMU: Beitrag zur Ideengenerierung im Innovationsprozess*. St. Gallen: KMU.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge/London: Harvard University Press.
- Muchinsky, P. M., & Monahan, C. J. (1987). What is person-environment congruence? Supplementary versus complementary models of fit. *Journal of Vocational Behavior*, 31(3), 268–277.
- Mundhenke, E. (1996). Zur Modernisierung der Bundesverwaltung. *Verwaltung & Management*, 2(6), 374–379.
- Mundhenke, E. (2003). *Finanzmanagement als Kern der Verwaltungsmodernisierung: Rücksichten – Einsichten – Aussichten* [Schriftenreihe 41]. Brühl. http://www.hsbund.de/SharedDocs/Downloads/2_Zentralbereich/20_Referat_W/50_Publikationen/05_Schriftenreihe/band_41.pdf?__blob=publicationFile&v=3. Zugegriffen am 15.05.2018.
- Nagel, E. (1998). Die kulturelle Dimension des New Public Management: Ein Werkstattbericht. *WWZ News, Mitteilungen Des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums Der Universität Basel*, 24, 17–50.
- Nagel, E. (2001). *Verwaltung anders denken*. Baden-Baden: Nomos.
- Nagel, E. (2016). *Glücksfall Widerstand: Vom produktiven Umgang mit ganz normalen Ausnahmen*. Zürich: Versus.
- Nau, H.-R., & Wallner, G. (1999). *Verwaltungs-Controlling für Einsteiger: Kosten- und Leistungsrechnung in öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen* (2. Aufl.). Freiburg/Berlin/München: Haufe Mediengruppe.
- Neumann, O. (2013, April 10–12). A rational choice approach to integrating public service motives into the intrinsic-extrinsic motivation framework: Research paper presented at the 17th International Research Society for Public Management Conference in Prague, Czech Republic.
- Nonaka, I. (1994). A dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization Science*, 5(1), 14–37.
- Oechsler, W. A., & Vaanholt, S. (1998). Human resource management: Auswirkungen des New Public Management auf ein zeitgemässes Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung. In D. Budäus, P. Conrad & G. Schreyögg (Hrsg.), *New Public Management* (S. 151–191). Springer Gabler: Berlin/New York.
- Perry, J. L., & Thomson, A. (2005). Civic service: What difference does it make? *Review of Public Personnel Administration*, 25(3), 288–291.
- Perry, J. L., & Vandenabeele, W. (2008). Behavioral dynamics: Institutions, identities, and self-regulation. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Hrsg.), *Motivation in public management: The call of public service* (S. 56–79). New York: Oxford University Press.
- Peters, T. J., & Waterman, R., Jr. (1982). *In search of excellence: Lessons from America's best-run companies*. New York: Profile Books.
- Pollitt, C. (2000). Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform. *Public Management*, 2(2), 181–199.

- Pollitt, C. (2004). *The essential public manager*. Maidenhead: Open University Press.
- Rainey, H. G. (2014). *Essential texts for nonprofit and public leadership and management. Understanding and managing public organizations* (5. Aufl.). New York: Wiley.
- Regl, A., & Andlinger, C. (2006). Benchmarking eines internen IT-Dienstleisters. In N. Thom & A. Ritz (Hrsg.), *Public management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (3. Aufl., S. 154–155). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Reichard, C. (2014). Das Personal der legalistischen Verwaltung. In K. König, S. Kropp, S. Kuhlmann, C. Reichard, K.-P. Sommermann & J. Ziekow (Hrsg.), *Grundmuster der Verwaltungskultur: Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung* (S. 47–66). Baden-Baden: Nomos.
- Ritz, A. (1999). Die Evaluation von New Public Management: Grundlagen für ein Evaluationsmodell und Ergebnisse einer empirischen Studie (Arbeitsbericht Nr. 34). Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Ritz, A. (2003a). *Evaluation von New Public Management: Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der Schweizerischen Bundesverwaltung*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Ritz, A. (2003b). Vom Wissen zum Management: Ein weiter Weg? In N. Thom & J. Harasymowicz-Birnbach (Hrsg.), *Wissensmanagement im privaten und öffentlichen Sektor: Was können beide Sektoren voneinander lernen?* (2. Aufl., S. 249–254). Zürich: vdf, Hochsch. an der ETH.
- Ritz, A. (2003c). Wissensmanagement auf dem Prüfstand der Praxisrelevanz. In N. Thom & J. Harasymowicz-Birnbach (Hrsg.), *Wissensmanagement im privaten und öffentlichen Sektor: Was können beide Sektoren voneinander lernen?* (2. Aufl., S. 243–248). Zürich: vdf, Hochsch. an der ETH.
- Ritz, A., & Brewer, G. A. (2013). Does culture affect public service motivation? Evidence of sub-national differences in Switzerland. *International Public Management Journal*, 16(2), 224–251.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach* (7. Aufl.). Thousand Oaks: Sage.
- Sackmann, S. (1992). 'Kulturmanagement': Läßt sich Unternehmenskultur 'machen'? In K. Sander (Hrsg.), *Politische Prozesse in Unternehmen* (S. 157–183). Heidelberg: Physica.
- Schall, E. (1997). Notes from a reflective practitioner of innovation. In A. A. Altshuler & R. D. Behn (Hrsg.), *Innovation in American government: Challenges, opportunities, and dilemmas* (S. 360–377). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Schauer, R., & Preslmaier, H. (2003). Benchmarking beeinflusst die Leistungserbringung positiv. *Innovative Verwaltung*, 25(6), 19–21.
- Schedler, K. (1996). *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2009). *Utb: Vol. 2132. New Public Management* (4. Aufl.). Bern: Haupt.
- Schein, E. H. (1995). *Unternehmenskultur: Ein Handbuch für Führungskräfte*. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Schridde, H. (2005). Verwaltungskultur, Change Management und lernende Organisation. In B. Blanke, S. von Bandemer, F. Nullmeier & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (3. Aufl., S. 216–225). Wiesbaden: Springer.
- Scott, R. W. (1991). Unpacking institutional arguments. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Hrsg.), *The new institutionalism in organizational analysis* (S. 164–182). Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Siegl, N., & Stephan, E. (2000). Kundenmonitore als Zufriedenheitsfall? *Verwaltung-Organisation-Personal VOP*, 22(3), 13–16.
- Smircich, L. (1983). Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28(3), 339–358.

- Stachle, W. H. (1999). *Management: Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive* (8. Aufl.). München: Vahlen.
- Steiner, R., & Fiechter, J. (2005). *Bevölkerungsbefragung 2005 in der Gemeinde Riehen (BS): KPM-Schriftenreihe Nr. 7*. Bern.
- Steinmann, H., & Schreyögg, G. (2005). *Lehrbuch. Management: Grundlagen der Unternehmensführung; Konzepte – Funktionen – Fallstudien* (6., vollst. überarb. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Steinmann, H., Schreyögg, G., & Koch, J. (2013). *Lehrbuch. Management: Grundlagen der Unternehmensführung: Konzepte – Funktionen – Fallstudien* (7., vollst. überarb. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Stöbe-Blossey, S. (2005). Mitarbeiterbeteiligung. In B. Blanke, S. von Bandemer, F. Nullmeier & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (3. Aufl., S. 208–290). Wiesbaden: Springer.
- Stücheli-Herlach, P., Kettiger, D., Nussbaumer, M., & Steiner, F. (2016). Die Sprache der Verwaltung. In A. Bergmann, D. Giauque, D. Kettiger, E. Nagel, A. Lienhard, A. Ritz & R. Steiner (Hrsg.), *Praxishandbuch public management* (S. 245–266). Zürich: Weka.
- Stürmer, M., & Ritz, A. (2014). Public Governance durch Open Government. In Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (Hrsg.), *Yearbook of Swiss Society for Administrative Sciences*, 5, 125–138.
- Sydow, G. (2014). Regelbindung der Verwaltung in Grossbritannien. In K. König, S. Kropp, S. Kuhlmann, C. Reichard, K.-P. Sommermann & J. Ziekow (Hrsg.), *Grundmuster der Verwaltungskultur: Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Tajfel, H. (1981). *Human groups and social categories*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thom, N. (1980). *Grundlagen des betrieblichen Innovationsmanagements* (2. Aufl.). Königstein/Ts: Hanstein.
- Thom, N. (1992). (Keine Angabe). *Innovationsmanagement: Die Orientierung 100*. Bern: Die Schweizerische Volksbank (jetzt Credit Suisse).
- Thom, N. (1997). *Effizientes Innovationsmanagement in kleinen und mittleren Unternehmen*. Bern: Berner Kantonalbank.
- Thom, N. (2003). *Betriebliches Vorschlagswesen. Ein Instrument der Betriebsführung und des Verbesserungsmanagements* (6. Aufl.). Bern: Peter Lang.
- Thom, N. (2005). Personalmanagement nach NPM-Grundsätzen. In A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner & A. Ladner (Hrsg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 163–174). Bern: Haupt.
- Thom, N., & Etienne, M. (1997). Betriebliches Vorschlagswesen: Vom klassischen Modell zum modernen Ideen-Management. *WISU. Das Wirtschaftsstudium*, 26(6), 564–570.
- Thom, N., & Harasymowicz-Birnback, J. (Hrsg.). (2005). *Wissensmanagement im privaten und öffentlichen Sektor: Was können beide Sektoren voneinander lernen?* (Übers. J.-P. Badet, 2. Aufl.). Zürich: vdf, Hochsch. an der ETH.
- Thom, N., & Ritz, A. (2000). *Die Umsetzung von New Public Management-Projekten in der Schweiz aus der Sicht Innovation – Organisation – Personal: Auswertungsbericht einer schriftlichen Befragung* (Arbeitsbericht Nr. 46). Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Thom, N., & Ritz, A. (2003). Möglichkeiten der Wertschöpfungssteigerung durch Public Private Partnership. In N. Bach, W. Buchholz & B. Eichler (Hrsg.), *Geschäftsmodelle für Wertschöpfungsnetzwerke. Festschrift zum 60. Geburtstag von Prof. Dr. Wilfried Krüger* (S. 435–457). Wiesbaden: Springer Gabler.

- Treyer, D. (2005). Vom klassischen Vorschlagswesen zur Verbesserungskultur: Ideenmanagement als Chance für die Personalentwicklung [Referat anlässlich der IOP-Fachtagung vom 4. Oktober 2005 zum Thema Ideenmanagement].
- Turner, J. C., Hogg, M. A., Oakes, P. J., Reicher, S. D., & Wetherell, M. S. (1987). *Rediscovering the social group*. Oxford, UK: Basil Blackwell.
- Vahs, D., & Burmester, R. (2005). *Praxisnahes Wirtschaftsstudium. Innovationsmanagement: Von der Produktidee zur erfolgreichen Vermarktung* (3. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Vinsonneau, G. (2003). *Cursus. Culture et comportement* (2. Aufl.). Paris: Collin.
- Vries, H. d., Bekkers, V., & Tummers, L. G. (2015). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166.
- Witt, J., & Witt, T. (2006). *Management: Bd. 42. Der kontinuierliche Verbesserungsprozess (KVP): Konzept – System – Maßnahmen* (2. Aufl.). Frankfurt a. M.: Recht und Wirtschaft.
- Witte, E. (1994). Kulturwandel in der Telekommunikation. In P. Gomez, D. Hahn, G. Müller-Stewens & R. Wunderer (Hrsg.), *Unternehmerischer Wandel: Konzepte zur organisatorischen Erneuerung* (S. 361–376). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Zink, K. J. (1986). Qualitätszirkel verbessern die betriebliche Kommunikation: Kleingruppenaktivitäten deutscher Betriebe. Ergebnisse einer Umfrage. *Frankfurter Allgemeine Zeitung, Blick durch die Wirtschaft vom 25.07.1986*, 4.

Die personale Dimension des Public Managements

9

Betrachtet man die Stellung des Personals im öffentlichen Sektor, dann lässt sich in den letzten Jahren ein bedeutender Wandel beobachten. In vielen Ländern gewinnt das Personalmanagement im öffentlichen Sektor an Bedeutung bei gleichzeitigem Abbau von personellen Kapazitäten und Garantien im Rahmen gesicherter Anstellungen. Zwar differieren die Reformen stark nach politischen Kräfteverhältnissen und Art der öffentlichen *Personalsysteme*, doch eine Tendenz zur *Liberalisierung* öffentlicher Anstellungsverhältnisse ist erkennbar. Eine Lockerung der Arbeitsverhältnisse generiert *Dynamik* im öffentlichen Dienst und die Steigerung der *Vielfalt* von Beschäftigungsregimes sowie Entscheidungsdezentralisation setzt eine gezieltere Steuerung des Personalkörpers voraus. Deshalb kommt dem Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung heute klar mehr Bedeutung als noch vor ein paar wenigen Jahrzehnten zu. In Kap. 9 wird zunächst auf die Unterschiede in öffentlichen *Personalsystemen* eingegangen und der stattfindende Wandel, Problembereiche und Reformmaßnahmen werden vor dem Hintergrund gewachsener und wichtiger Elemente des öffentlichen Vorbildarbeitgebers diskutiert. Anschließend wird ein *Modell des öffentlichen Personalmanagements* entwickelt, das Lösungsansätze zur Behebung typischer *Problemfelder* und zur Steigerung der *Organisationsleistung* bietet. Im letzten Teil des Kapitels wird auf die personale Führung i. S. von *Leadership* eingegangen. Nach der Darstellung von Führungsverantwortlichkeiten, Führungstheorien und Führungsstilen werden abschließend die spezifischen Anforderungen an sowie Ausprägungen der *Public Leadership* dargestellt.

Nach dem Studium von Kap. 9 ...

- können Sie Personalsysteme des Staats unterscheiden und solche anhand verschiedener Kriterien analysieren sowie politisch-administrativen Kulturen zuordnen,
- verstehen Sie den Wandel im öffentlichen Dienst können und diesen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Elemente von öffentlichen Personalsystemen beurteilen,

- kennen Sie die Entwicklungsphasen des öffentlichen Personamanagements,
- verstehen den Zusammenhang zwischen Personalmanagement und Organisationserfolg,
- sind in der Lage, ein Konzept des öffentlichen Personalmanagements anhand seiner Steuerungs- und Prozessfunktionen zu beurteilen und zu optimieren,
- verfügen Sie über das notwendige Know how, um Prozesse im Rahmen der Personalgewinnung, des Leistungsmanagements, der Personalerhaltung, des Talent Managements und der Personalfreistellung zu bewerten und weiterzuentwickeln,
- sind Sie mit den Anforderungen an gute Personalführung vertraut,
- können Sie Führungshandeln anhand unterschiedlicher Führungstheorien analysieren und bewerten und
- kennen die spezifischen Anforderungen an die Führung im politisch-administrativen System.

Weiterführende Literatur

- 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.
- Brewer, G. A., & Kellough, E. J. (2016). Administrative values and public personnel management: Reflections on Civil Service Reform. *Public Personnel Management*, 45(2), 171–189.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2018). Why leadership of public leadership research matters: And what to do about it. *Public Management Review*, 20(9), 1265–1286.
- Fischer, C. (2018). Neue Talente braucht das Amt: Traineeprogramme im öffentlichen Sektor. In A. Ritz & N. Thom (Hrsg.), *Talent Management: Talente identifizieren, Kompetenzen entwickeln* (63–85). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Hassan, S., Wright, B. E., & Yukl, G. A. (2014). Does ethical leadership matter in government?: Effects on organizational commitment, absenteeism, and willingness to report ethical problems. *Public Administration Review*, 74(3), 333–343.
- Miller, G. J., & Whitford, A. B. (2007). The principal's moral hazard: Constraints on the use of incentives in hierarchy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 213–233.
- Ritz, A., Brewer, G. A., & Neumann, O. (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, 76(3), 414–426.
- Ritz, A., & Thom, N. (Hrsg.). (2018b). *Talent Management: Talente identifizieren, Kompetenzen entwickeln*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Truss, C. (2013). The distinctiveness of human resource management in the public sector. In R. J. Burke, A. J. Boblet, & C. L. Cooper (Eds.), *New horizons in management. Human resource management in the public sector* (S. 17–36). Cheltenham: Elgar.
- Van der Meer, F. M., Raadschelders, J. C. N., & Toonen, T. A. (Hrsg.). (2015). *Comparative civil service systems in the 21st century* (2. Aufl.). Basingstoke, Hampshire/New York: Palgrave Macmillan.
- Vandenabeele, W., Ritz, A., & Neumann, O. (2018). Public service motivation: State of the art and conceptual cleanup. In E. Ongaro & S. Van Thiel (Hrsg.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*. Houndmills Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vogel, R., & Masal, D. (2014). Public leadership: A review of the literature and framework for future research. *Public Management Review*, 17(8), 1165–1189.

9.1 Unterschiede öffentlicher Personalsysteme

Das Personalsystem öffentlicher Organisationen lässt sich anhand des *quantitativen* Ausmaßes des Personalkörpers, der *qualitativen* Ausprägungen spezifischer Personalprozesse und Systemmerkmale sowie der besonderen Beziehung zwischen Ministern und Spitzenbeamten beschreiben (vgl. Abschn. 3.1). Die Quantität des öffentlichen Personalkörpers i. S. der Anzahl öffentlich Beschäftigter im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung (z. B. Jahr 2015: Österreich 16 %, Deutschland 11 %, Schweiz 10 % vs. Dänemark 29 %, Norwegen 30 %, Schweden 28 %) oder auf den unterschiedlichen Staatsebenen (z. B. Jahr 2014: auf zentralstaatlicher Ebene Österreich 16 %, Deutschland 11 %, Schweiz 8 % vs. Griechenland 76 %, Irland 90 %, Türkei 91 %) variiert beträchtlich innerhalb der OECD-Staaten (OECD 2017) und verdeutlicht damit die Bedeutung des öffentlichen Dienstes inklusive der damit verbundenen Verwaltungstradition. Dazu zählt insbesondere auch das Verhältnis von Beamten und Angestellten bzw. Vertragsbediensteten, das die Flexibilität des Personalsystems hochgradig mitbestimmt. Während die Schweiz keine Beamten im eigentlichen Sinne (lebenslange Anstellungsgarantie) kennt, betrug deren Anteil in Österreich 2014 rund 57 Prozent und in Deutschland rund 39 Prozent (Adamaschek und Oechsler 2001; DBB 2018; Öffentlicher Dienst Österreich 2018).

Die qualitativen Systemmerkmale werden maßgeblich durch den institutionellen Rahmen beeinflusst, vor allem in Bezug auf die Flexibilität der Beschäftigungsbedingungen und die Durchlässigkeit des Personalkörpers. Sie sind Auswirkungen spezifischer Personalprozesse, vor allem der Rekrutierungs- und Beförderungsprozesse, und der damit zusammenhängenden Merkmale des Personalsystems. Über die Zeit haben entsprechende Unterschiede zu verschiedenen Typen des öffentlichen Dienstes und Personalsystemen geführt. Zwei Modelle des öffentlichen Dienstes charakterisieren die unterschiedlichen Rollen, welche der Staat als Arbeitgeber in den europäischen Wohlfahrtsstaaten seit dem zweiten Weltkrieg wahrnimmt (Bach und Bordogna 2016; Demmke et al. 2007; OECD 2005a):

- „*Hoheitsrechtliches Arbeitgebermodell*“: Das Arbeitsverhältnis ist ein einseitig hoheitlich durch Gesetz vom Gesetzgeber ausgestaltetes Verhältnis zwischen Staat und Arbeitnehmer, in welchem die Beamten neutral dem Staat und dem öffentlichen Interesse zu dienen haben. Begründet wird das Arbeitsverhältnis durch einen einseitigen, allenfalls mitwirkungspflichtigen Akt des Staates und nicht durch einen beidseitigen Individual- oder Kollektivarbeitsvertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder den Tarifvertragsparteien wie im privaten Arbeitsrecht. Die Beamten tragen die zentrale Verantwortung, die hoheitlichen Funktionen im Namen des Staates auszuführen. Damit sie möglichst unbeeinflusst von Eigeninteressen dem öffentlichen Interesse dienen können, wird den Werten Loyalität, Vertrauen und Stabilität im Arbeitsverhältnis bzw. in der dienstrechtlichen Bedingungen höchste Priorität eingeräumt. Dies wird in spezifisch inhaltlichen und prozessualen Aspekte dieses besonderen Dienst- und Treueverhältnis festgelegt, die entsprechend im öffentlichen und nicht privaten Recht verankert sind. Dazu gehören Pflichten (z. B. Dienstpflicht, Weisungs- und Befolgungspflicht,

Sorgfaltspflicht, Arbeitsleistung, Überzeit, Treuepflicht, Interessenwahrungspflicht, Verschwiegenheitspflicht, Zurückhaltungspflicht, Enthaltungspflicht, Wohnsitzpflicht), aber auch Rechte und Sicherheiten (z. B. Anspruch auf Lohn, Lohnerhöhung, Lohnzulagen, Sozialleistungen, berufliche Weiterbildung, Beförderung, Kündigungsschutz) des Arbeitnehmers. Daraus ergeben sich so genannt *geschlossene Laufbahnsysteme* (career based systems), die durch die Dominanz lebenslanger Laufbahnen, spezifischer Einstellungskriterien und -verfahren, vergleichsweise guter Ruhestandsregelungen und an das Senioritätsprinzip (allenfalls gemischt mit Leistungsprinzip) gebundene Beförderungs- und Gehaltsanstiegspraxen, wenig Durchlässigkeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor, einheitlicher Beamtenethos, Betonung von Rechtsstaatlichkeit und Gemeinwohlorientierung geprägt sind. Damit verbundenen sind zumeist ein erhöhter gesellschaftlicher Status aufgrund der formalisierten und gesicherten Arbeitsstellung.

- „*Vorbildorientiertes Arbeitgebermodell*“: In diesem Modell existiert kein grundsätzlicher Unterschied betreffend den rechtlichen Grundlagen, den wesentlichen Inhalten des Arbeitsverhältnisses oder den damit verbundenen rechtlichen Verfahrenswegen zwischen privater und öffentlicher Anstellung. Vor diesem Hintergrund ist die offenere Gestaltung der so genannten *Positionssysteme* (position-based systems) zu verstehen, in denen jede neu zu besetzende Position kompetitiv besetzt werden soll, mehr Personal- und somit Erfahrungsaustausch zwischen privatem und öffentlichem Sektor existiert, Beurteilungs- und Beförderungsverfahren leistungsorientiert sind und die weniger stark ausgeprägte verwaltungsübergreifende Werte kennen. Trotz der gemeinsamen rechtlichen Grundlage unterscheiden sich jedoch die Arbeitsverhältnisse im privaten und öffentlichen Sektor dadurch, dass der Staat vielfach eine Vorbildrolle gegenüber dem privaten Sektor einzunehmen versucht und Elemente wie z. B. die Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitszeitregelungen, Sozialversicherungs- und Ruhestandsgehaltsbedingungen oder auch das Verhältnis zu den Sozialpartnern vergleichsweise gut ausgestattet sind.

Laufbahnsysteme sind stärker statusorientiert und prägen vor dem Hintergrund lebenslanger Laufbahnen die Verwaltungskultur weniger durch von außen kommende Innovation als durch Beständigkeit. Entsprechend parallel zur Verbreitung der Rechtsstaat-Kultur sind die kontinentaleuropäischen öffentlichen Dienste Deutschlands, Frankreichs, Österreichs, Belgiens und bis in die 1980er-Jahre Italiens laufbahnorientierte Personalsysteme, während insbesondere die angelsächsischen Länder (Großbritannien, Malta), aber auch nördlichere Nationen (z. B. Niederlande, Dänemark, Estland, Finnland, Schweden) und die Schweiz positionsorientierte Systeme kennen.

9.2 Öffentlicher Dienst im Wandel

In den vergangenen Jahrzehnten lässt sich ein bedeutender Wandel im öffentlichen Dienst beobachten, der unter anderem zur Reduktion von Beamten gegenüber Angestellten im öffentlichen Dienst geführt hat. Während sich in der privaten Wirtschaft im

Laufe der 1970er- und 1980er-Jahre ein eigenständiger Zweig „Personalwesen“ herauskristallisierte, der neben betriebswirtschaftlichen Kenntnissen auch Aspekte der Psychologie und Soziologie integrierte, dominierte im öffentlichen Sektor lange Zeit die Beeinflussung des „Personenstandswesens“ durch die Rechtswissenschaften mit den Schwerpunkten der exakten Einreihung, langfristiger Anstellungen und der pflichtgemäßen Aufgabenerfüllung für den „Dienstherrn“. Die öffentliche Verwaltung gab sich somit sehr lange und gibt sich je nach Personalsystem immer noch mit einer eigentlichen Personalverwaltung und weniger mit einem Personalmanagement zufrieden. Dies hat sich in den vergangenen Jahren teilweise geändert, weil durch den erhöhten Handlungsspielraum zur operativen Führung des Personals in den einzelnen Dienststellen auch die Bedeutung der strategischen Führung des Personalkörpers auf Gesamtverwaltungsebene zunahm und zentrale Aspekte so genannter Laufbahnsysteme des öffentlichen Dienstes infrage gestellt werden. Trotz dieser wichtigen Entwicklungen ist das Personalmanagement in vielen öffentlichen Verwaltungen zumeist noch von gewissen Besonderheiten wie in Abschn. 9.1 aufgezeigt gekennzeichnet, die maßgeblich auf die institutionellen Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstes zurückzuführen sind (vgl. auch Kap. 3, Abschn. 4.2 und 6.2).

Die Bedeutung des institutionellen Rahmens und der staatlichen Einflussnahme hat sich in den vergangenen Jahren der globalen Finanzkrise gezeigt (Bach und Bordogna 2013). Einerseits führten die Herausforderungen der Krise und der durch die internationalen Organisationen unterstützten Änderungen (z. B. EU, EZB, IMF) bzw. Kürzungen öffentlicher Arbeitsverhältnisse in Griechenland, Spanien, oder Italien zu einer Reduktion der Arbeitsplatzsicherheit und lange etablierter Muster des öffentlichen zumeist laufbahnorientierten Dienstes. Die finanzielle Schieflage entsprechender Nationen war die treibende Kraft der Modernisierungen. Andererseits ist die Annäherung öffentlicher Dienstverhältnisse an den privaten Sektor vielerorts weniger stark erfolgt als vor allem durch die NPM-Reformen angestrebt. Doch die stärksten Auswirkung einer Erodierung des öffentlichen Dienstes und Rückzug staatlich Angestellter aus der Aufgabenerfüllung hat nicht stattgefunden und die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes sind in den vergangenen 20 bis 30 Jahren nicht verschwunden (Raadschelders et al. 2015). Insbesondere die Finanzkrise zeigt, dass vielerorts die einseitige Gestaltung des öffentlichen Arbeitsverhältnisses durch den Staat und die Zentralisierung wichtiger Entscheidungen bzw. Verringerung von Handlungsspielraum in der Peripherie vorangetrieben wurde. Dies erlaubte gerade die notwendigen Verschlinkungen des öffentlichen Personalkörpers und Anpassungen an das private Arbeitsrecht rasch und einheitlich vorzunehmen, ohne jedoch die Systemunterschiede vollständig zu beseitigen (vgl. nachstehendes Praxisfenster). Zudem hat in dieser Zeit die Rolle und Bedeutung der Sozialpartner gegenüber dem Staat eher abgenommen, was verdeutlicht, dass der Staat es vorgezogen hat, die Modernisierung des öffentlichen Dienstes – vor allem in Zeiten finanzieller Not – selber an die Hand zu nehmen als sie den Marktkräften zu überlassen (Bach und Bordogna 2013).

Praxisfenster**Die Annäherung des schweizerischen Bundespersonalrechts an das Privatrecht**

Die Schweiz kann als typisch vorbildorientiertes Arbeitgebermodell bezeichnet werden, da das positionsorientierte System z. B. nie einen klassischen Beamtenstatus mit lebenslanger Anstellungsgarantie kannte, gleichwohl aber auf Bundes- wie Kantonsebene über besondere personalrechtliche Grundlagen verfügt (Ritz und Schüssler 2015). Gerade auf Bundesebene wurde das Bundespersonalgesetz in den letzten 20 Jahren jedoch mit dem Privatrecht modernisiert und an dieses angepasst. Bis zum Jahr 2000 war das Beamtengesetz aus dem Jahre 1927 die Grundlage der Arbeitsbedingungen der öffentlichen Angestellten. Anschließend wurde dieses durch das Bundespersonalgesetz (BPG) ersetzt, das auch für die Bundesunternehmen wie z. B. die Schweizerischen Bundesbahnen oder die Schweizerische Post gilt. Mit der umfassenden Revision des Personalrechts strebte der Bund nach einem „modernen und dynamischen Human Resources Management“, um ein attraktiver und wettbewerbsfähiger Arbeitgeber zu sein sowie gleichzeitig ein sozialer Arbeitgeber zu bleiben (Parlamentarische Verwaltungskontrolle 2009, S. 3). Mit dem Bundespersonalgesetz wurde vor allem die grundsätzliche Geltung des Obligationenrechts eingeführt, soweit das Bundespersonalgesetz keine abweichenden Regelungen vorsieht. Insofern hat das Bundespersonalgesetz je nach Ausgestaltung weitreichende Folgen für die Rekrutierung, die Bindung, aber auch die Entlohnung von Mitarbeitenden beim Bund, aber auch bei den Kantonen, die sich bei der Revision ihres Personalrechts oft an den Entwicklungen auf Bundesebene orientieren. Besondere Aufmerksamkeit wurde im Rahmen des Reformprozesses auf die Entwicklung der Mitarbeitenden und des Topkaders gelegt. Zudem wurde auf die leistungsbezogene Entlohnung und Beförderungspolitik von Führungskräften fokussiert und die vierjährige Dienstzeit, welche wegen ihrer automatischen Erneuerung früher als Anstellungsgarantie ausgelegt werden konnte, abgeschafft (EFD 2013; Varone 2014). Die Teilrevision des Bundespersonalgesetzes im Jahre 2012 brachte weitere Annäherungen an das Privatrecht, indem vor allem die Bestimmungen zum Kündigungsschutz weiter dem Obligationenrecht angenähert wurden und beispielsweise Kündigungsgründe nicht mehr abschließend im Gesetz genannt werden. Dadurch werden auch größere betrieblich notwendige Freistellungen als Kündigungsgrund in der Verwaltung rechtmäßig, wenn sie auch sehr zurückhaltend gehandhabt werden. Die Vorbildrolle der Verwaltung gegenüber der Privatwirtschaft besteht somit verstärkt in der konkreten Umsetzung bei Freistellungen, wobei der erhöhte Kündigungsschutz weiterhin besteht, zeit- und ressourcenaufwändige Verfahren (z. B. komplizierte Beschwerdeverfahrenswege, Weiterbeschäftigungspflicht nur noch im Falle schwerwiegender Verstöße gegen Personalrecht) aber verringert wurden. Der Arbeitgeber kann das Arbeitsverhältnis denn auch nur aus sachlich hinreichenden Gründen kündigen und ist an übergeordnete Verfassungsprinzipien gebunden (z. B. Rechtsgleichheit, Willkürverbot, Verhältnismäßigkeit). Kündigungen müssen zudem wie bisher in Form einer Verfügung schriftlich begründet werden (Bundesrat 2011). Die Vorbildrolle als sozialer

Arbeitgeber wollte der Bund bspw. bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie wahrnehmen, indem Angestellte Anspruch auf eine Beschäftigungsgradreduktion um 20 Prozent nach Geburt oder Adoption eines Kindes haben, wobei der Beschäftigungsgrad nicht unter 60 Prozent fallen darf. Verschiedene Unternehmen aus der Privatwirtschaft haben sich bei der Weiterentwicklung ihrer Personapolitik an dieser Bestimmung orientiert (Schärer et al. 2019).

9.2.1 Zentrale Elemente des öffentlichen Dienstes

Gesamthaft betrachtet spielt sich der Wandel des öffentlichen Dienstes in einem Spannungsfeld zwischen *Werte-, Finanzierungs- sowie Modernisierungsargumenten* ab. Vielfach werden administrative Werte und institutionelle Strukturen ins Feld geführt, die maßgeblich zum Erhalt einer funktionierenden Verwaltung durch situationsadäquate Rekrutierungs-, Beurteilungs-, Gehalts-, Entwicklungs- und Sanktionierungsprozesse beitragen. Die Art und Weise wie diese Personalfunktionen ausgestaltet werden, wird die Qualität der öffentlich Angestellten und schließlich die Qualität der öffentlichen Aufgabenerfüllung bzw. des staatlichen Handelns beeinflussen. Je nachdem wie Personal selektiert und erhalten wird, kann die Arbeitsqualität von Polizistinnen und Polizisten, Flugverkehrskontrolleuren, Steueramtspersonen usw. variieren. Insbesondere wenn man die Einflüsse über die Zeit betrachtet, können Qualitätseinbußen durch Know-how-Verlust und Abbau systemtragender Werte oder Berufsprinzipien besonders problematisch sein. Kellough (2017, S. 1) formuliert dies pointiert: „While organizations with top-flight employees may occasionally fail to achieve all that they set out to do given resource or other constraints, it is inconceivable to think that a public organization staffed with employees with inadequate knowledge, abilities, and skills will ever achieve desired levels of success. Effective performance of core personnel management functions is, therefore, essential for effective government.”

E stellt sich die zentrale Frage, welches denn die zentralen Elemente des öffentlichen Dienstes sind und ob im Rahmen von Modernisierungsprozessen traditionale wie neue Werte einander diametral entgegen stehen? Zu den zentralen, über die Zeit gewachsenen und durch Reformschritte sowohl in Rechtsstaat- als auch Public Interest-Nationen etablierten Elemente gehören:

- *Unbefristete, laufbahnorientierte Anstellung*: öffentliche Angestellte sollen in ihrem Handeln nicht der direkten Einflussnahme wechselnder Politiker oder zu starker Interessen von Vorgesetzten ausgesetzt sein. Selbstverständlich muss ihre Entlassung bei entsprechendem Fehlverhalten möglich sein. Der Schutz von Unabhängigkeit und Autonomie soll die fachlich und nicht politisch motivierte Arbeitsleistung der staatlichen Mitarbeitenden fördern und im Ausnahmefall auch die Möglichkeit bieten, ohne Furcht vor Stellenverlust Rechtsmissbrauch oder Missmanagement in der Verwaltung benennen zu können.

- *Qualifikations-, senioritätsbasierte sowie leistungsorientierte Rekrutierung und Beförderung:* Die traditionelle Rekrutierungs- und Beförderungspolitik soll zum einen die Expertenorganisation Verwaltung durch eine ständige Qualifikationsorientierung stärken, wodurch es ihr zu jedem Zeitpunkt möglich sein soll, die Entwicklungen in Gesellschaft und Wirtschaft bzw. damit einhergehende Forderungen der Politik bestmöglich, sachgerecht und wiederum interessenlos umzusetzen. Zum anderen trägt die Senioritätsorientierung zum kontinuierlichen Aufstieg in der Gehaltsordnung und auch zur Stabilisierung der Organisation bei, indem primär sozialisierte Personen mit mehr Verantwortung betraut werden. Da Verwaltungen keine risikoorientierte Unternehmungen sind, legen die Personalprozesse mehr Gewicht auf die Systemverlässlichkeit. Je nach System und vor allem in den vergangenen Jahren hat die Leistungsorientierung an Bedeutung gewonnen, indem neben der Leistungsfähigkeit auch die eigentliche Leistung in die Anstellungs- und Beurteilungskriterien eingeflossen ist, zumeist auch zur Ablösung der Senioritätsorientierung.
- *Mitarbeiterrechte und soziale Gerechtigkeit:* Staatliche Angestellte oder Stellenkandidaten sollen unabhängig von Geschlecht, Herkunft, Alter, Hautfarbe, Religionszugehörigkeit und Behinderung fair und gerecht in allen personalrelevanten Angelegenheiten behandelt werden, auch in Bezug auf die damit verbundene Privatsphäre und verfassungsmäßigen Rechte. So soll z. B. verhindert werden, dass qualifizierte Personen aus tiefer gestellten Gesellschaftsgruppen der Eintritt in den öffentlichen Dienst nicht verwehrt wird oder Frauen lohnmäßig systematisch schlechter gestellt werden.

Diese Prinzipien werden auch als Grundpfeiler eines spezifischen „Public Service Ethos“ (Horton 2006) betrachtet, der in jüngster Zeit wieder verstärkt durch die Einführung von Ethik-Kodizes und Whistleblower-Gesetzen wird (Van der Meer et al. 2015b). Trotzdem sah sich der öffentliche Dienst seit den 1970er- und 1980er-Jahren und vor allem aufgrund der NPM-Reformen großer Kritik ausgesetzt, dass seine Strukturen und Prozesse zu starr und im Vergleich zur Privatwirtschaft überkommen sind. Die Forderung nach Flexibilisierung und Modernisierung des öffentlichen Dienstes wurden laut. Sie wurden zusätzlich nach der Finanzkrise in den Jahren 2007 und 2008 verstärkt, diesmal aufgrund des weit verbreiteten Finanzdrucks, der zum einen nach Einsparungsmaßnahmen beim öffentlichen Dienst rief und zum anderen den Forderungen nach mehr Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung durch das staatliche Personal Auftrieb gab. Auch lässt sich beobachten, dass in Ländern, wo so genannt neo-konservative Kräfte an die Macht kommen, der öffentliche Dienst besonders unter Beschuss gerät, da er als Inbegriff für den Verwaltungsstaat steht, der i. S. der „deconstruction of the administrative state“ bekämpft werden muss (Rucker und Costa 2017).

Die Forderungen nach mehr Effizienz und Effektivität im öffentlichen Dienst sind auch vor dem Hintergrund der Abgrenzung zwischen öffentlichem Personal und jenem der Privatwirtschaft zu sehen. Der öffentliche Personalkörper unterscheidet sich gerade aufgrund der besonderen Systemmerkmale systematisch von der Privatwirtschaft. Öffentliche Angestellte sind z. B. signifikant älter. Beispielsweise sind in den USA 60 Prozent der

Bundesangestellten älter als 45 Jahre im Vergleich zu rund 30 Prozent in der Privatwirtschaft (Truss 2013). Oder die Anteile der über 55-Jährigen auf Bundesebene sind besonders hoch in Italien (45 %), Island (40 %), Spanien (35 %), Polen (33 %), Finnland (31 %), Niederlanden (30 %) und in den USA (28 %). Im Vergleich hierzu sind es nach Angaben der OECD (2017) in Deutschland rund 20 Prozent, in der Schweiz 22 Prozent oder 26 Prozent in Österreich. Der Frauenanteil ist in vielen Ländern vergleichsweise hoch im öffentlichen Sektor, so z. B. in Finnland, Schweden, Norwegen und Dänemark um die 70 Prozent im Vergleich zu rund 55 Prozent in Deutschland und der Schweiz (OECD 2017). Frauen sind aber systematisch untervertreten in Führungsfunktionen (z. B. auf Bundesebene in der Schweiz rund 15 % und in Österreich 30 %) und eher übervertreten bei den Teilzeitarbeitenden. Insgesamt ist der Anteil an Teilzeitarbeitenden im öffentlichen Sektor höher als in der Privatwirtschaft (Regenass 2015). Die Angestellten im öffentlichen Sektor sind im Vergleich zu den anderen Sektoren überdurchschnittlich professionell ausgebildet, da viele Stellen in der Verwaltung hoch qualifizierte Anforderungsprofile aufweisen (Boxall und Purcell 2011). Vielfach ist in klassischen Beamtensystemen auch ein hoher Anteil der öffentlich Bediensteten gewerkschaftlich organisiert (Truss 2013).

Diese Unterschiede sind oftmals auch Auswirkungen oder aus Ursache der besonderen Elemente öffentlicher Personalsysteme und mitunter des Personalmanagements, das sich von jenem im privaten Sektor unterscheidet. Das Personalmanagement im privaten Sektor zeugt stärker von einem so genannten „harten“ Ansatz („hard model“) des Personalmanagements, der auf einem utilitaristischen und instrumentellen Führungsverständnis basiert, das die finanziellen Ziele an erste Stelle setzt. Im Gegensatz dazu kann im öffentlichen Sektor der Einsatz eines „weicheeren“ Ansatzes („soft model“) beobachtet werden (Legge 2005; Truss et al. 1997). Farnham und Horton (1996) analysieren am Beispiel des britischen Civil Service, d. h. der Kaderbeamten Großbritanniens, inwiefern sich über Jahrzehnte des wachsenden Wohlfahrtsstaats im 20. Jahrhundert ein eigenes öffentliches Personalsystem entwickelt hat. Folgende Charakteristika prägten das System:

- *Paternalistischer Managementansatz:* Neben den Kriterien der Effizienz und Effektivität erlangten Aspekte wie Gesundheit, Sicherheit und Entwicklung des Individuums verstärkte Bedeutung im Personalmanagement des öffentlichen Sektors. Während im privaten Sektor vielfach dieselben Aspekte rhetorisch verwendet werden, ist die Praxisrealität jedoch stärker von einem instrumentell-utilitaristischen Ansatz geprägt (Truss et al. 1997).
- *Standardisierung der Arbeitsbedingungen:* Sowohl innerhalb als auch über öffentliche Organisationen hinweg wurden die Arbeitsbedingungen vereinheitlicht, so dass gleiche Arbeit und gleiche Funktionen auch gleich behandelt und entlohnt wurden. Dies führte in Großbritannien zu nationalen Salärmodellen und Salärstrukturen, die u. a. Vollzeitstellen, Kündigungsschutz und lebenslange Anstellungsgarantien für einen Großteil der öffentlich Beschäftigten vorsahen.
- *Kollektivierung der Arbeitspartnerbeziehungen:* Die Partizipation der Mitarbeitenden im Arbeitsprozess wurde eine hohe Bedeutung beigemessen und die starke Rolle der

Gewerkschaften bei Lohnverhandlungen führt schließlich zu einer höheren Dichte an Arbeitnehmervertretungen im öffentlichen als im privaten Sektor.

- *Vorbildarbeitgeber*: Wie bereits oben genannt versuchte der Staat seine Arbeitsbedingungen im Vergleich zur Privatwirtschaft vorbildorientiert auszugestalten und praktizierte so auch das „soft model“ des Personalmanagements.

Boyne et al. (1999) haben anhand einer empirischen Studie die Veränderung dieser Werte in Großbritannien untersucht. Dabei kommen sie zum Schluss, dass die Unterschiede zwischen privatem und öffentlichem Sektor entlang der vier Charakteristika trotz der Managementreformen in Großbritannien seit den 1980er-Jahren bestehen geblieben sind. Angesichts der Querschnittsstudie, die Ende des 20. Jahrhunderts durchgeführt wurde, ist damit aber nicht gesagt, dass über die Zeit nicht eine Angleichung stattgefunden haben könnte. Die Ursachen, welche zu entsprechenden Reformmaßnahmen und Angleichungen geführt haben, werden im nachfolgenden Kapitel vertieft.

9.2.2 Problembereiche

9.2.2.1 Fehlende Leistungsmotivation

Das Personal der öffentlichen Hand wird nicht selten als leistungsträge und zu wenig leistungsfähig bezeichnet. Pflichtbewusst und exakt seien sie, doch kaum effizient und innovativ. Hinzu kommen die rechtlichen Vorschriften im öffentlichen Dienst, welche einen leistungsorientierten Personaleinsatz verhindern. Angesichts der arbeitsteiligen sowie hierarchischen Verwaltungsorganisationen und entsprechend fehlender Ergebnisverantwortung der einzelnen Aufgabenträger wird die Leistungsmotivation gar nicht erst erzeugt. Klages stellt anhand seiner langjährigen Erfahrungen mit Mitarbeiterbefragungen im öffentlichen Sektor diese Behauptung jedoch in Frage (Klages 1998). Demnach bilden nicht die fehlende Leistungsmotivation oder tiefe Arbeitsbelastung, sondern vielmehr *die unausgeschöpften Leistungspotenziale* und die nicht genutzte Leistungsbereitschaft den Kern der Problematik. Mitarbeitende der öffentlichen Hand seien teilweise sogar zu einer Mehrbelastung bereit und fühlen sich eher unter- als überfordert. Angesichts dieser Tatsache und der Feststellung, dass der Arbeitsinhalt einen nicht unwesentlichen Motivator für öffentliche Bedienstete darstellt (OECD 1997), geht es also um die Frage, wie Mitarbeitende öffentlicher Institutionen angemessen gefordert und zu höherer Arbeitsleistung motiviert werden können.

9.2.2.2 Beamtenstatus

Der Beamtenstatus als Haupthindernis des fehlenden Leistungseinsatzes öffentlicher Bediensteter verliert aufgrund dieser Erläuterungen an Gewicht, prägt aber dennoch mehrheitlich den Personaleinsatz in den „Rechtsstaat“-Nationen, im Gegensatz zu den skandinavischen Ländern, wo es kaum mehr eine Unterscheidung zwischen Angestellten und Beamten im öffentlichen Sektor gibt. In der Schweiz zeichnet sich der Beamtenstatus

durch die Wahl auf eine bestimmte Amtsdauer (in der Regel vier Jahre) und einen für diesen Zeitraum geltenden Kündigungsschutz aus. Die Befristung des Beamtenverhältnisses aufgrund der automatischen Verlängerung der Amtsdauer war letztlich nur noch eine Fiktion (Michel 1998). Seit Januar 2002 gilt in der Bundesverwaltung ein neues Personalgesetz, wonach alle Anstellungen öffentlich-rechtlicher Natur sind und unbefristet gelten (Bundesversammlung 2000). Im Vergleich zur Privatwirtschaft kommt dem Bundespersonalgesetz eine *Vorbildrolle* zu, indem es verantwortungsvolle Anstellungsbedingungen für Familie und Gesellschaft fördert. Es enthält aber auch alle Elemente eines zeitgemäßen Personalmanagements wie Kaderförderung, Mitarbeiterbeurteilung und ein leistungs- bzw. zielorientiertes Entlohnungssystem. In Deutschland hingegen ist die „Verbeamtung“ mit einem Verbleib im öffentlichen *Dienst auf Lebzeiten* verbunden. Eine Vielzahl der Beschäftigten unterliegt der dauerhaften Beschäftigungsgarantie des öffentlichen Dienstes. Trotzdem ist im vergangenen Jahrhundert die Gruppe der Angestellten im Vergleich zu den Beamten laufend angestiegen und erreicht mittlerweile rund zwei Drittel des Personalbestandes im öffentlichen Dienst (DBB 2018). Auch in Österreich sind in erster Linie „ernannte berufsmäßige Organe“ mit der Führung der Verwaltung vertraut. Auf Bundesebene machen die Beamten noch rund 55 Prozent der Beschäftigten aus (Bundeskanzleramt Österreich 2017). Abgesehen von den Hoheitsaufgaben der Kernverwaltung ist aber auch hier eine gewisse Aufweichung des ursprünglich strengen, die Beamten bevorteilenden Funktionsvorbehalts zu beobachten. Der so genannte „Pragmatisierungsstopp“ führte seit 2003 langsam aber stetig zu einem Abbau der Beamten zugunsten der Angestellten mit einem vertraglichen Dienstverhältnis.

Problematischer erscheinen die *Auswirkungen des Beamtenrechts* jedoch hinsichtlich folgender Aspekte, die sich teilweise überlappen, jedoch die Hauptproblematik des Beamtenstatus zum Ausdruck bringen (vgl. zu den folgenden Ausführungen vor allem Michel 1998; Vaanholt 1997):

- Mobilität im öffentlichen Dienst
 - Chancen auf dem Arbeitsmarkt von öffentlich Bediensteten
 - Flexibilität im Tätigkeitsfeld aufgrund der Dienstplichten des Staatspersonals
 - Hindernis für einen bedarfs- und personengerechten Personaleinsatz
 - Einschränkung bei der Personalfreistellung
 - Steuerung der Personalkosten
- Die fehlende Flexibilität aufgrund einer überhöhten Statusorientierung verhindert in erster Linie einen optimalen Personaleinsatz sowie die eigene Laufbahnentwicklung des Personals im öffentlichen Sektor.

Die *Mobilität öffentlicher Bediensteter* wird zum einen durch die teilweise existierende Wohnsitzpflicht, zum anderen durch die beabsichtigte Kontinuität der Amtsführung erschwert. Aufgrund der Unvereinbarkeit der Wohnsitzpflicht mit der Niederlassungsfreiheit

besteht eine Tendenz zur Abschaffung dieser Verpflichtung. Durch die Wahl (Ernennung) auf unbegrenzte Beschäftigungsdauer erlangt der langjährige Beamte Spezialistenkenntnisse, woraus sich der öffentliche Arbeitgeber eine kompetente und kontinuierliche Aufgabenerledigung erhofft. Problematisch sind jedoch die negativen Auswirkungen von Dauerstellen: Betriebsblindheit, Überperfektion, Verlust an Eigenkritik, abnehmende Kreativität und Innovationsbereitschaft usw. Angesichts der heutigen Mobilität in der Privatwirtschaft und der geänderten Werthaltungen bezüglich der Loyalität zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer wird der vom Staat garantierte Kündigungsschutz oft nicht mehr durch entsprechende Gegenleistungen erwidert. Der Staat kann den Beamten nicht für die Amtsdauer verpflichten, denn der Beamte kann seine Stelle von sich aus kündigen oder ein Entlassungsgesuch stellen.

Ein weiterer großer Nachteil des Amtsdauersystems und der Stellengarantie ist die Erhaltung von Arbeitsplätzen, Funktionen bis hin zu ganzen Abteilungen über Jahre hinweg. Deren Notwendigkeit ist aber oft aufgrund veränderter Umweltbedingungen, neuer Anforderungen an den öffentlichen Sektor und veränderter strategischer Zielsetzungen nicht mehr gegeben.

Der Beamte unterliegt einer Vielzahl von Pflichten. So z. B. der Aufgabenerfüllungspflicht, der Befolgungspflicht dienstlicher Anweisungen der Vorgesetzten, der Geheimhaltungspflicht, der Treuepflicht usw. Abgesehen von den zweckmäßigen und positiven Auswirkungen für die Leistungserfüllung können diese *Grundwerte des Beamten sein Denken und Tun einschränken*. Erkannte Fehlentscheide der Vorgesetzten werden nicht hinterfragt, Missstände bleiben verdeckt oder dringend notwendige Tätigkeiten werden wegen fehlender Anweisung verschleppt.

Die zunehmende *Durchlässigkeit des öffentlichen und privatwirtschaftlichen Arbeitsmarktes* erfordert eine entsprechende Mobilitätsbereitschaft bei den Arbeitnehmenden. Die staatliche Beamtenkarriere ist jedoch oft sehr linear und die zunehmende Spezialisierung erschwert den Wechsel in andere Funktionen oder Branchen. Hier kommt öffentlichen Institutionen die Verantwortung zu, Bedienstete nicht durch rechtliche Vorschriften an den Staat zu binden oder zu verhindern, dass durch allzu langes Verbleiben auf bestimmten Positionen Qualifikationsdefizite entstehen. Die Erhaltung der Arbeitsmarktfähigkeit von Mitarbeitenden gehört ebenso zur Aufgabe des Arbeitgebers wie des Arbeitnehmers. Systemimmanente Hinderungsfaktoren wie das Beamtenrecht sind diesbezüglich kritisch zu hinterfragen (Heiling 2005).

Beamte können nur schwerlich versetzt werden. Die Aufgabeninhalte lassen sich nicht an die Wahlperiode anbinden und erfordern oft *schnellere Versetzungs- oder Anpassungsschritte beim Personaleinsatz*. Dies stellt eine zusätzliche Schwierigkeit bei Verwaltungsreformen dar. Deren Umsetzungszeitpunkte und Veränderungsmaßnahmen können nicht der Amtsdauer angepasst werden, wodurch sich personelle und strukturelle Erneuerungen verzögern oder gar nicht erst angegangen werden. Damit verbunden sind auch die erschwerten Freistellungsbedingungen. Eine Entlassung vor Ablauf der Amtsdauer oder Nicht-Wiederwahl ist oft nur bei schweren disziplinarischen Verstößen, dauernder Krankheit oder unter Umständen bei Aufhebung der Stelle möglich. Die damit verbundenen

rechtlichen Schritte einer angeordneten Untersuchung des Tatbestandes und Gewährung des rechtlichen Gehörs sind zwar eine positive Schranke gegen die Willkür der Vorgesetzten, behindern aber auch angemessene Freistellungsmaßnahmen bei nicht genügender Leistung, Stellenaufhebung usw.

- Die Auflösung eines Arbeitsverhältnisses dient nicht nur dem Arbeitgeber, sondern kann auch sinnvoll und zweckmäßig für die künftige berufliche Entwicklung des Arbeitnehmers sein.

Dabei gilt es aber zu beachten, dass Freistellungen sozial verträglich gehandhabt werden und dem Entlassenen eine gute Chance für die zukünftige Erwerbsarbeit angeboten wird. Die bisher sehr zurückhaltende Freistellungspolitik öffentlicher Institutionen zeigt deren Vorbildrolle. Andererseits gilt es zu bedenken, dass gerade in Verwaltungsbetrieben die Personalkosten aufgrund der personalintensiven Aufgaben einen recht hohen Anteil an den Gesamtkosten ausmachen. Ein Ansteigen der Personalkosten wird gegenwärtig oft durch Personalstopps verhindert, was aber für das Gleichgewicht der Personalstruktur eine äußerst ungünstige Maßnahme darstellt. Insofern ist die Steuerung von Personalstruktur und Personalkosten längerfristig zu planen. In der nicht sehr selten anzutreffenden Situation mit einem vergleichsweise hohen Personalbestand und gleichzeitigen Finanzengpässen sind aber auch Freistellungen notwendig, um die Kostenseite in den Griff zu bekommen. Bei unerwarteten kurzfristigen Ereignissen muss für staatliche Institutionen zusätzlich die Möglichkeit bestehen, Personal sozial verträglich abzubauen.

Hinsichtlich der *Entwicklung des Personalbestands* in mehreren Staaten lassen sich zwei unterschiedliche Tendenzen feststellen (OECD 2005b). Während seit Anfang der 1990er-Jahre der Personalbestand auf regionaler und lokaler Ebene eher zugenommen hat, wurden auf bundesstaatlicher Ebene Personalreduktionen im öffentlichen Dienst durchgeführt. Ein Vergleich der Personalbestandsentwicklung auf Bundesebene der Länder Deutschland, Kanada, Neuseeland, Spanien und USA über die Jahre 1985 bis 2000 zeigt, dass primär Stellen abgebaut worden sind, so u. a. vergleichsweise viele in Deutschland (Thom und Ritz 2017). Der hauptsächliche Personalabbau erfolgte durch Strukturänderungen im Sinne von Privatisierung und Agenturbildungen, daneben wurden in den OECD-Ländern aber auch Freistellungen in größerem Ausmaß vorgenommen. Seit 2000 hat sich der Personalabbau in den OECD-Ländern jedoch unterschiedlich entwickelt. Länder mit dem stärksten Beschäftigungsrückgang in der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung über die Jahre 2007 bis 2015 sind Schweden, Israel, Großbritannien, Niederlanden, USA und auch Deutschland. Eine Zunahme verzeichneten vor allem Tschechien, Ungarn, Estland, Spanien, Slowenien, aber auch Norwegen und Dänemark (OECD 2017) (Abb. 9.1).

9.2.2.3 Fehlende Entwicklungsmöglichkeiten

Der Karriereverlauf in öffentlichen Institutionen folgt üblicherweise dem einfachen *Prinzip des hierarchischen Aufstiegs*. Die vertikale Laufbahn hat aber ein begrenztes

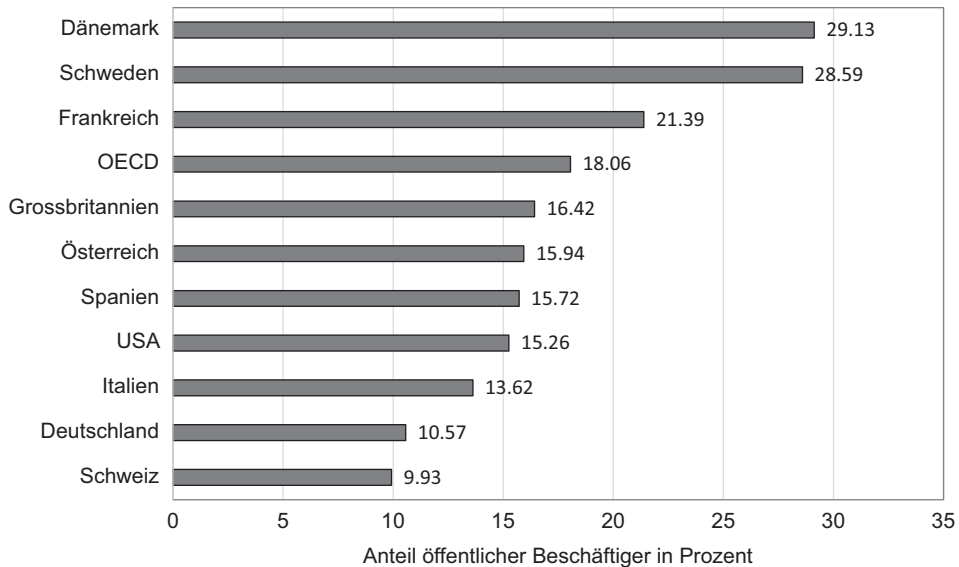


Abb. 9.1 Anteil öffentlicher Beschäftigter an Gesamtbeschäftigung im Jahr 2014/2015. (Quelle: OECD 2017)

Aufnahmevermögen und jene Mitarbeitenden, die keine höhere Position erreichen können, müssen sich mit dem periodisch ansteigenden Gehalt begnügen. Konkrete Fachlaufbahnen und Projektlaufbahnen mit entsprechenden Bewährungs- und Aufstiegsmöglichkeiten fehlen größtenteils (vgl. Abschn. 9.5.4.4). Neben großen Verwaltungsbetrieben, zumeist auf Bundes- oder Länderebene, gibt es zudem viele kleinere staatliche Institutionen auf der Kommunalebene oder z. B. Schulen, welche durch ihre flache Hierarchie wenige Aufstiegsmöglichkeiten innerhalb der eigenen Organisation bieten. Institutionenübergreifende Laufbahnkonzepte und erweiterte Tätigkeitsfelder können die Attraktivität erhöhen.

Die fehlenden Entwicklungsmöglichkeiten bestätigten sich auch bei einer von den Autoren durchgeführten Zufriedenheitsbefragung in drei Bundesämtern der schweizerischen Bundesverwaltung. In allen drei untersuchten Betrieben wurden die Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten von elf Zufriedenheitsaspekten am schlechtesten rangiert. Gleichzeitig wurde die Wichtigkeit dieser Dimension weniger hoch als diejenige von anderen Aspekten bewertet. Dabei ist zu beachten, dass die in der Evaluation erfassten Ämter (Wetteramt, Landesvermessung und Patentamt) einen eher hohen Anteil an wissenschaftlichen Berufsgruppen beschäftigen, für welche der Arbeitsinhalt unter Umständen bedeutungsvoller als der Karriereaufstieg ist. Trotzdem schnitt die Zufriedenheit mit den Entwicklungsmöglichkeiten am schlechtesten ab. Diese Erkenntnisse werden verstärkt durch die Beurteilung der Möglichkeiten im Rahmen der Aus- und Weiterbildung, die im Vergleich zu den restlichen Aspekten tief bewertet wurden (Ritz 2003a).

9.2.2.4 Mangelhafte Anreiz- und Belohnungsstrukturen

Die *Belohnungsstrukturen im öffentlichen Sektor* waren bis anhin von Loyalitäts- und Pflichtwerten geprägt und wurden weniger leistungsabhängig bestimmt. Die existenzielle und materielle Absicherung der Beschäftigten steht im Vordergrund und nicht deren Leistungsverhalten (Reichard 1998). Vielerorts wird die Arbeit nach der klassischen Einreihung in der Lohntabelle mit periodischem Stufenanstieg entlohnt und weder ungenügende noch besonders gute Leistungserfüllung wirken sich auf die Gehaltshöhe aus. Dort, wo sogenannte „Leistungslohnsysteme“ eingeführt wurden, ist der Leistungsanteil oft sehr klein, sodass erstens kaum eine Motivationswirkung entsteht und zweitens die Kosten für die Systementwicklung und -einführung die beabsichtigten Produktivitätssteigerungen einholen. Ein weiterer Problempunkt besteht in der Kontinuität und Garantie zu gewährenden Lohnzusätze bei der gegenwärtig eher heiklen Finanzlage der öffentlichen Hand.

Im Rahmen eines ganzheitlichen Anreizsystems geht es aber nicht nur um die materiellen und von der Individualleistung abhängigen Belohnungskomponenten. Neben der Kopplung von Lohn und Leistung sollten immaterielle und teamorientierte Anreizstrukturen verfolgt werden, die in der gegenwärtigen Leistungslohndiskussion noch zu wenig Platz haben. Momentan gilt eher der Grundsatz: „Der öffentliche Sektor kommt kaum am individuellen Leistungslohn vorbei!“ Zu hoch ist der Druck von der privatwirtschaftlichen Seite und das negative Image des Beamtentums verschärft diese Forderungen. Als fortschrittliche Arbeitgeber können sich öffentliche Institutionen dadurch profilieren, dass sie weiter greifende Anreizkonzepte einführen.

9.2.2.5 Eingeschränkte Personalauswahl

Die Public-Management-Reformen verändern das *Anforderungsprofil für Mitarbeitende des öffentlichen Sektors* und insbesondere für die Kaderangestellten. Neue Fähigkeiten, Erfahrungen und Kompetenzen werden erwartet, um künftig Führungspositionen in öffentlichen Institutionen einnehmen und die damit verbundenen Aufgaben auch erfüllen zu können. Immer weniger Gewicht haben die politischen oder militärischen Netzwerke bei der Personalauswahl und Beförderungsaufstiegen. Systematisch evaluierte Anforderungsprofile und darauf ausgerichtete Auswahlprozesse werden an Bedeutung gewinnen und die traditionellen Auswahl- und Beförderungsverfahren verdrängen. Letztere haben dazu geführt, dass der Stellenwert des internen Arbeitsmarktes im öffentlichen Sektor zu groß ist. Diese Variante der Personalauswahl dürfte zwar insgesamt kostengünstiger sein, bringt jedoch die Nachteile mit sich, dass einerseits weniger potenzielle Kandidaten zur Verfügung stehen, andererseits die Leistungsbereitschaft durch erwartungssichere Beförderungen über die Zeit geschmälert werden kann.

Die berufliche Vorbildung und Befähigung für den öffentlichen Dienst wird zumeist durch die Prüfung der Bewerbungsunterlagen, der Schulzeugnisse und durch Bewerbungsgespräche beurteilt. Die Eignung für eine spezifische Stelle und deren Anforderungen kann mittels dieser Kriterien aber nur ungenügend abgeklärt werden.

Angesichts des immer noch zumindest in den Köpfen verankerten Beamtenlaufbahnprinzips rechtfertigen sich gezielte und zum Teil aufwändigere Auswahlverfahren. Denn

im Normalfall sind verfehlte Auswahlentscheide längerfristig kaum zu korrigieren. Qualifikationsdefizite erfordern dann kostenintensive Personalentwicklungsmaßnahmen mit ungewissen Erfolgsaussichten.

Inwieweit diese Mangelercheinungen im Personalmanagement öffentlicher Institutionen verbessert werden können, wird im Abschn. 9.2.3 erläutert.

Praxisfenster**Herausforderungen im Beamtenrecht: Neue Wege im öffentlichen Dienst in Deutschland****1. Ausgangslage**

Angeichts des sich weiter fortentwickelnden Staatsverständnisses, des raschen Wandels der Gesellschaft sowie einer zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft wurde immer deutlicher, welche Bedeutung eine leistungswillige und -fähige Verwaltung, die sich rechtzeitig auf neu abzeichnende Probleme in Staat und Gesellschaft einstellen kann, für die Entwicklung des Standortes Deutschland hat. Die bisher vom Gesetzgeber gebotenen Instrumente des Dienstrechts reichten nicht aus, zumal sie (insbesondere in Bezug auf die Leistungsbezahlungen) nicht überall eingesetzt wurden.

In dieser Situation haben der Bundesinnenminister sowie die Vorsitzenden des Deutschen Beamtenbundes und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di im Oktober 2004 gemeinsam die Grundlage für die Neugestaltung der Beschäftigungsbedingungen der Beamten in Deutschland gelegt. Die sogenannten Eckpunkte „Neue Wege im öffentlichen Dienst“ sind das vorläufige Ergebnis eines im Januar 2004 eingeleiteten Reformdialogs mit den Gewerkschaften. Auf der Basis dieser Eckpunkte wurde – ebenfalls im Dialog mit den Gewerkschaften – ein Strukturreformgesetz erarbeitet, das die Bundesregierung am 15. Juni 2005 beschlossen hat.

2. Gesetzentwurf

In Einklang mit der parallel laufenden Neugestaltung des Tarifrechts der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes und im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts wurden die folgenden wesentlichen Komplexe geregelt. Dem föderativen System entsprechend schlägt der Gesetzentwurf zugunsten der Länder weitgehende Öffnungen vor und baut bundesstaatliche Vorgaben ab. Der Bund regelt künftig nur Grundstrukturen, Basisinhalte und Systemfragen. Im Laufbahn-, Bezahlungs- und Versorgungsrecht werden Möglichkeiten zur Berücksichtigung regionaler Besonderheiten der Länder zugelassen. Darüber hinaus werden Voraussetzungen geschaffen, um die Zahl von etwa 700 bis 800 unterschiedlichen Laufbahnen in Bund und Ländern erheblich zu reduzieren. Eine breite Verwendung und berufliche Erfahrung stärkt die Qualifikation der Beschäftigten. Daher wird die Mobilität, auch zur Wirtschaft und zu internationalen Organisationen, gefördert. Umgekehrt wird der Quereinstieg in den öffentlichen Dienst erleichtert, da entsprechende Hemmschuhe im Laufbahnrecht beseitigt werden. Schließlich dienen weitere Veränderungen des Laufbahnrechts der Stärkung des Leistungsprinzips. Grundsätzlich wurden Vorschriften, die überflüssigen

Aufwand an Bürokratie verursachen, bereinigt. So kommt das neue Beamtenrechtsrahmengesetz mit etwa 25 Prozent weniger Vorschriften aus als das bisherige Recht.

3. Leistungsorientierte Bezahlung

Herzstück der Reform ist das neue leistungsorientierte Bezahlungssystem. Die bisherige Besoldung ist zu stark an Alter und Familienstand und zu wenig an Leistung orientiert. Eine stärkere Ausrichtung an der individuellen Leistung und dem Engagement wird mithelfen, Qualität und Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung zu verbessern und eine breite Akzeptanz gerade bei engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu finden. Die neue Bezahlung setzt sich aus einem Basisgehalt und einer individuellen Leistungsvariable zusammen. Das Basisgehalt hängt von den Anforderungen und Funktionen des Arbeitsplatzes ab. Hierfür stehen 25 Bezahlungsebenen zur Verfügung. Der bisherige Altersaufstieg wird abgeschafft. Stattdessen wird es drei Erfahrungsstufen geben, die nach fünf, zehn und 20 Dienstjahren erreicht werden und nach entsprechendem Leistungsnachweis zu einer höheren Bezahlung innerhalb der innegehabten Bezahlungsebenen führen. Leistungsvariablen ergänzen das Basisgehalt und sind je nach dem Grad der individuellen Leistung in vier Stufen bemessen.

In einem ersten Schritt werden insgesamt vier Prozent der Basisgehälter für die Leistungsvariablen zur Verfügung stehen. Sie sind in einem Budget haushaltsrechtlich abgesichert und müssen jährlich ausgegeben werden. Die Höhe der zusätzlichen Leistungsvariablen umfasst pro Monat je nach der wahrgenommenen Funktion eine Bandbreite von 68 bis 220 € in der Stufe 2 (für die gute Normalleistung) bzw. von 136 bis 440 € in der Stufe 4 (für eine herausragende Leistung). Wer die Anforderungen nicht erfüllt, läuft also künftig Gefahr, weniger auf seinem Konto zu haben. Allerdings soll niemand durch die Einführung des neuen Systems weniger bekommen. Dies wird durch eine entsprechende Besitzstandsregelung sichergestellt.

Die Zahlung der Leistungsvariablen setzt natürlich voraus, dass die jeweilige Leistung gemessen und bewertet werden kann. Dies soll nach unseren Vorstellungen in Abständen von maximal zwei Jahren, besser einmal jährlich, geschehen. Instrumente hierfür sind Zielvereinbarungen oder strukturierte Bewertungsverfahren. Wir sind uns bewusst, dass Dreh- und Angelpunkt des Erfolgs des neuen Verfahrens die Akzeptanz durch die beteiligten Beschäftigten und Vorgesetzten ist. Wir müssen also alle Anstrengungen darauf richten, Mentalität sowie Führungs- und Kommunikationsverhalten der Vorgesetzten im Verhältnis zu ihren Mitarbeitern zu verändern. Diese Herausforderungen können unter anderem mit Fortbildungsveranstaltungen gemeistert werden, die einer gründlichen Konzeption bedürfen.

Bestandteil des Gesetzentwurfs sind auch Regelungen, die bewirken, dass sich die Summe der in einem Beamtenleben erzielten oder nicht erzielten Leistungsvariablen in der Versorgung widerspiegelt. Welches Schicksal der im Juni 2005 von der Bundesregierung beschlossene Gesetzentwurf im weiteren Verlauf haben wird, hängt von der politischen Entwicklung nach der Bundestagswahl am 18. September 2005 ab.

Quelle: Müller (2006)

9.2.3 Reformmaßnahmen

Um die genannten Problembereiche zu beheben, haben sich die öffentlichen Personalsysteme in der westlichen Welt in den vergangenen drei Jahrzehnten stark reformiert. Auch wenn die meisten Staaten immer noch Ausprägungen der zentralen Elemente des öffentlichen Dienstes (vgl. Abschn. 9.2.1) in ihren Personalsystemen kennen und keine Konvergenz im Hinblick auf ein einziges Modell ersichtlich ist, so zeigt sich doch eine große Reformaktivität, die ähnliche Maßnahmen in sich vereint. Während insbesondere die Reformursachen wie z. B. der Spardruck seit der Finanzkrise in den Jahren 2007/2008 für alle Länder ziemlich ähnliche Auswirkungen zur Folge hatten, sind die konkreten Reformmaßnahmen und deren Ausmaß aber nicht unwesentlich von der jeweiligen Ausgangslage, d. h. den Systemelementen vor der Reform und auch der Finanzkraft der jeweiligen Gemeinwesen abhängig (Lodge und Hood 2011). Die Reformmaßnahmen und Modernisierungsansätze lassen sich folgendermaßen zusammenfassen (Bach und Bordogna 2013; Brewer und Kellough 2016; Demmke und Moilanen 2010; Læg Reid und Wise 2015; Lodge und Hood 2011; Van der Meer et al. 2015a):

- *Personalabbau und Einstellungsstopps*: Insbesondere in den Folgejahren der Finanzkrise von 2007/2008 wurden weitreichende Einstellungsstopps (z. B. Österreich, Kanada, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Spanien, Portugal) verhängt und Abbaumaßnahmen zur Reduktion des öffentlichen Diensts geplant (z. B. um 23 % im zentralen Civil Service Großbritanniens, 20 % in Griechenland, 15 % in den Niederlanden, 12 % in Irland, 6 % in Deutschland), wenngleich auch die geplanten Abbauziele im Nachhinein nicht immer vollständig umgesetzt wurden.
- *Gehaltskürzungen und Aussetzung Gehaltsanstieg*: Im Zuge der Finanzkrise wurde vielerorts ein Anstieg der Gehälter unterbunden (z. B. Großbritannien, Frankreich, Spanien, Italien, Luxemburg) oder es wurden Gehaltskürzungen vorgenommen, die z. T. mit Rentenkürzungen einhergingen (z. B. um 25 % in Rumänien, 15 % in Griechenland, 15 % in Irland, 10 % in Bulgarien, 5 % in Spanien, 2,5 % in Deutschland).
- *Dezentralisierung*: Insbesondere die Managementreformen des NPM haben die Befugnisse zur Festlegung von Anstellungsbedingungen weg von zentralen zu dezentralen Einheiten und zu den direkt Vorgesetzten gefördert. Gleichzeitig muss aber angefügt werden, dass solche Dezentralisierungsschritte teilweise wieder durch Zentralisierungsmaßnahmen während der Finanzkrise rückgängig gemacht wurden.
- *Abschaffung Beamtenstatus und Ersetzung von Beamten durch Angestellte*: Wie z. B. durch den Pragmatisierungsstopp in Österreich wurden vielerorts die besonderen Statute von Beamten und damit einhergehende Privilegien verringert, indem Beamtenstellen entweder nicht mehr oder aber durch vertraglich angestellte Personalkategorien ersetzt wurden.
- *Annäherung an privatrechtliche Anstellungsbedingungen*: Hierzu zählen neben dem Abbau von verbeamteten Stellen die Lockerung des Kündigungsschutzes durch weniger komplizierte Verfahrenswege, Abbau spezifischer Garantien wie Weiterbeschäfti-

gungspflichtigen, zeitliche und betragsmäßige Kürzung von Abfindungszahlungen, Kürzung von Renten- und Sozialversicherungsbeiträgen oder anderweitiger Zulagen.

- *Effizienzsteigerung durch leistungsorientierte Entlohnungsanteile:* Sowohl zur Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns, aber auch zur besseren Kontrolle und Steuerung wurde vielerorts auf den Einsatz von Leistungslohnanteilen gesetzt. Das Instrument konnte sich jedoch nur bedingt durchsetzen, weil die Leistungsdifferenzierung entweder zu wenig möglich ist oder zu wenig konsequent durchgeführt wird, der gehaltsmäßige Mehrbetrag entweder zu klein ist oder nicht gewährt werden kann, weil Leistungslohnanteile entweder dem ursprünglichen Automatismusdenken folgten und kaum negativen Sanktionen damit verbunden sind.

Die Reformansätze haben insgesamt zu einer Angleichung öffentlicher und privater Personalsysteme sowie Praktiken des Personalmanagements geführt und die genannten Maßnahmen führten zu einer Eingrenzung der damit verbundenen Problembereiche. Doch letztlich änderten sich grundsätzlichen Werte des öffentlichen Dienstes in den meisten Reformländern nicht (Lægreid und Wise 2015). Dies verdeutlicht, dass es sich beim öffentlichen Dienst und öffentlichen Personalmanagement nicht ausschließlich um eine betriebswirtschaftliche Funktion handelt, sondern um eine zentrale Institution öffentlichen Handelns. Der Personalkörper öffentlicher Organisationen trägt wesentliche Werte in sich, die das Funktionieren des westlichen und europäischen Rechtsstaats bzw. der entsprechenden politisch-administrativen Systeme nicht unwesentlich unterstützen. Wenn zwar die Reformmaßnahmen vielfach beklagt werden, deren Auswirkung auf die Arbeitgeberattraktivität des Staats als negativ beurteilt wird und im Extrem der Zusammenbruch dieses staatstragenden Systems prophezeit wird, so darf nicht vergessen werden, dass die vergangenen Reformansätze immer auch wieder von der Verwaltung selbst entwickelt und initiiert worden sind. Leistungssteigerung durch Flexibilisierung öffentlicher Personalsysteme ist auch ohne Verlust der zugrunde liegenden Werte des öffentlichen Dienstes möglich oder wird gerade dadurch ermöglicht, wenn Reformmaßnahmen mit Augenmaß und situationsadäquat initiiert werden. Hammerschmid et al. (2019) haben anhand einer europaweiten Studie rund 7000 oberste und mittlere Führungskräfte aus öffentlichen Verwaltungen zu den Wirkungen unterschiedlicher Reformelemente auf die organisationale Leistung ihrer Organisationseinheiten befragt. Die eingeschätzte Veränderung aller vier Leistungsdimensionen (Kostenreduktion und Effizienzsteigerungen; Dienstleistungsqualität; Policy-Kohärenz und Koordination; Gleicher Zugang zu Leistungen für alle) steht in einem signifikant positiven Zusammenhang mit der wahrgenommenen Flexibilisierung der Anstellungsbedingungen. Insofern kann im Personalbereich davon gesprochen werden, dass sich Staat und Verwaltung an die veränderten Kontextbedingungen anpassen und zumindest teilweise selbstständig modernisiert haben. Denn Personalpolitik ist nur am Rande ein attraktives Thema für die Politik und nicht selten ist es an der Verwaltung, entsprechende Anpassungen zu initiieren, um ein attraktiver und konkurrenzfähiger Arbeitgeber zu sein. Doch die Reformierung des öffentlichen Dienstes ist ein inhärent politischer Prozess, der Gewinner und Verlierer hervorbringen kann. Doch wichtiger ist, dass die

Reformen nicht kurzfristig orientierten Modererscheinungen folgen oder primär ideologischen Interessen dienen. Die laufende Modernisierung des öffentlichen Dienstes ist notwendig, sie muss aber auf sorgfältigen Analysen basieren, welche Erkenntnisse über die längerfristigen Auswirkungen für die Verwaltung, aber auch für Politik und Bürger liefern (Brewer und Kellough 2016).

Ein interessantes Beispiel wie sich Kontextveränderungen auf das Personalmanagement und v. a. den Personalkörper im öffentlichen Sektor auswirken können, zeigt die Reaktion der Politik in den USA und in Europa auf die Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001. Die Anschläge auf die Türme des World Trade Center in New York führten in vielen Ländern zu einer erhöhten politischen und gesellschaftlichen Aufmerksamkeit betreffend der Flughafensicherheit und stellten Privatisierungen in diesem Bereich grundsätzlich in Frage. Vor dem Hintergrund der Dezentralisierung, Entbürokratisierung und Angleichung an privatwirtschaftliche Anstellungsbedingungen griffen die USA und die EU auf unterschiedliche Regimes zur Verbesserung der Flughafensicherheit zurück (Verkuil 2006).

Vor den Ereignissen waren die Fluggesellschaften in den USA dazu verpflichtet, die Kontrolle von Fluggästen sowie deren Hand- und Aufgabegepäck an Flughäfen unter Aufsicht der staatlichen „Federal Aviation Administration (FAA)“ durchzuführen. Fluggesellschaften hatten kein eigenes Sicherheitspersonal angestellt. Stattdessen sind sie oft Vertragsbeziehungen zu günstigsten Preisen mit privaten Auftragnehmern eingegangen. Infolgedessen stellten diese Sicherheitsfirmen schlecht ausgebildete und unqualifizierte Mitarbeiter zur Verfügung. Nach der Feststellung der Tatsache, dass zwei Flugzeuge entführt werden konnten, wurde die Flughafensicherheit radikal reformiert. Am 19. November 2001 entstand ein neues Amt („The Transportation Security Administration TSA“) mit dem Ziel, die Flughafensicherheit innerhalb eines Jahres zu verstaatlichen. Demzufolge wurden die Anstellungsvoraussetzungen strikter: Sicherheitsmitarbeiter mussten danach über die amerikanische Staatsbürgerschaft, gute Englischkenntnisse, einen Abiturabschluss und einen reinen Strafregisterauszug verfügen. Die Botschaft aufgrund der Gründung der TSA war klar: der Staat hat die volle Verantwortung über die Flughafensicherheit übernommen. Diese Verstaatlichung hatte somit auch einen hohen symbolischen Wert – sie beruhigte die Bürger und versicherte ihnen gefahrloses Reisen. Jedoch sind TSA-Angestellte beispielsweise nicht dazu berechtigt, Personen im notwendigen Falle zu verhaften. Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, inwiefern sich wirklich TSA-Mitarbeiter von den privaten Auftragnehmern unterscheiden. Es stellt sich die Frage, ob das Ziel der Sicherheitserhöhung durch die Verstaatlichung erreicht wurde. Die Verstaatlichung der Flughafensicherheit in den USA geschah von heute auf morgen ausschließlich aufgrund des politischen Entscheides ohne vorheriger Analyse der zu verstaatlichenden Tätigkeiten.

Im Gegensatz zu den USA setzte die EU lediglich gemeinsame Sicherheitsstandards ein, ohne den Mitgliedstaaten vorzuschreiben, ob sie dafür den privaten oder öffentlichen Sektor beauftragen sollen. Demzufolge üben in der EU private Auftragnehmer an Flughäfen Sicherheitsfunktionen aus. Diese sog. funktionale Privatisierung wird unter folgenden Bedingungen zugelassen: (1) die Aufsicht muss durch Staatsangestellte vor Ort

gewährleistet werden; (2) Entscheidungen, die Personen beeinflussen, werden ausschließlich von Staatsangestellten getroffen; (3) alle administrativen Regulierungen können nur vom Staat erlassen und müssen von privaten Auftragnehmern befolgt werden. Diese Bedingungen versichern den Bürgern, dass trotz einer Privatisierung die Obergewalt über die Flughafensicherheit durch den Staat ausgeübt wird. Es wird darauf hingewiesen, dass der Einbezug des privaten Sektors in diesem Fall zu einem Demokratiedefizit führen könnte. Die Gefahr des Demokratiedefizits entsteht vor allem dann, wenn die Rechenschaftsablagepflicht gegenüber der Öffentlichkeit ignoriert wird. Die EU nimmt diese negativen Folgen vorweg, indem an Flughäfen Inspektionen ohne Vorwarnung und Audits regelmäßig durchgeführt werden.

Nationale Sicherheit wird in diesem Fall durch öffentliche Institutionen und rechtliche Normen unterschiedlich hergestellt. Die sonst eigentlich Privatisierungen gegenüber nicht abgeneigten Vereinigten Staaten verlassen sich auf eine vollends staatliche Lösung. Doch der Einbezug von privaten Akteuren kann vorteilhaft und effektiv sein, auch wenn es um den Kampf gegen Terrorismus geht. Wird die Rechenschaftsablagepflicht nicht vernachlässigt, können nationale Sicherheitsziele auch im Rahmen einer Privatisierung erreicht werden. Der Kontext war zwar derselbe, doch in den USA hatten die Anschläge aus nachvollziehbaren Gründen eine noch größere Betroffenheit ausgelöst, worauf die Politik reagieren musste. Wichtig ist, dass sowohl die USA als auch die EU festgestellt hatten, dass grundlegende Werte und Qualifikationen des Personals in diesem heiklen Tätigkeitsbereich von zentraler Bedeutung sind, wenn die Sicherheit erhöht werden soll. Beide Reformansätze haben hierauf Wert gelegt, wenn auch durch unterschiedliche Maßnahmen.

- Wie auch in anderen Funktionsbereichen gilt auch für das öffentliche Personalmanagement das Erfolgsrezept, dass stete Anpassungen an die veränderte Umwelt und Modernisierungsschritte notwendig sind, wenngleich damit die institutionell verankerten Werte und qualifizierten Praktiken nicht über Bord geworfen werden müssen.

Abschließend werden die Merkmale öffentlicher Personalsysteme und die Reformentwicklungen sowie -elemente in Tab. 9.1 zusammenfassend dargestellt. Der Veränderungsdruck auf öffentliche Personalsysteme entstand in den vergangenen Jahrzehnten maßgeblich aufgrund von Finanzknappheit, kritisierte Systemrigidität und schwindender gesellschaftlicher Akzeptanz von Besonderheiten und Privilegien öffentlicher Anstellungsbedingungen. Entsprechend hat ein Wandel der typischen Merkmale öffentlicher Personalsysteme eingesetzt, der zu heute vielerorts reformierten Systemen geführt hat, ohne jedoch die institutionell begründeten Unterschiede vollends auszugleichen. Dies zeigt sich anhand der für beide Systemausprägungen dargestellten Arbeitswerte, welche nicht im einen oder anderen System inexistent sind, doch die Schwerpunkte haben sich verschoben. So wurde die Neutralität des Beamten traditionell sehr hoch gewichtet oder Effizienz- und Effektivitätswerte waren schon in der Vergangenheit zentrales Merkmal des Verwaltungshandelns, diese haben jedoch zugunsten von Sorgfalts- und Korrektheitswerten eher an Bedeutung gewonnen. In jüngster Zeit zeichnet sich eine Veränderung in Richtung von Personalsyste-

Tab. 9.1 Merkmale öffentlicher Personalsysteme im Wandel

	Veränderungsdruck aufgrund Finanzknappheit, Systemrigidität und schwindender gesellschaftlicher Akzeptanz führt zu ... Traditionales Personalsystem > Reformiertes Personalsystem	
<i>Arbeitgeberrolle und -interessen</i>	Einseitige Staatsdominanz, Fürsorge und Vorbild Arbeitsplatzsicherheit Mitarbeiterinteressen und Wohlbefinden	Kontraktorientierte Anstellung Strategie-, Finanz- und Ergebnisorientierung Organisationsinteressen und Leistungsfähigkeit
<i>Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehung</i>	Loyalität Langfristigkeit	Qualifikations- und leistungsorientiert kalkuliert Beidseitige Kündigungsmöglichkeiten
<i>Anstellungsbedingungen</i>	Standardisierung und Uniformität Vollzeitanstellung weitreichende Gleichbehandlung Entscheidungscentralisierung	Individualisierung Flexibilisierung Differenzierung Dezentralisierung
<i>Partizipationskultur</i>	Bottom-up Kultur Breite Mitarbeiterpartizipation	Verstärkte Top-down Kultur Situative Mitarbeiterpartizipation und Verantwortungsdelegation
<i>Kollektivierung</i>	Einbezug und starke Rolle der Gewerkschaften	Handlungsfreiraum zur Stärkung der strategischen Personalsteuerung
<i>Arbeitswerte</i>	Neutralität Korrektheit und Sorgfalt Gemeinwohlorientierung Fachexpertise und Qualifikation Effizienz und Effektivität Flexibilität und Agilität	

men ab, die mehr Flexibilität (z. B. mehr Handlungsspielraum bei Kündigungen, flexible Arbeitszeitmodelle) und mehr Agilität i. S. des proaktiven, antizipativen und initiativen Agierens, um notwendige Veränderungen frühzeitig einzuführen, fördern.

9.3 Lösungsansätze durch ein umfassendes Personalmanagement

9.3.1 Entwicklungsphasen des öffentlichen Personalmanagements

Vielfach ist die Gestaltung und Umsetzung umfassender Personalmanagement-Modelle mit deren koordinativen Auswirkungen auf die Prozesse und Praktiken des HRM im öffentlichen Sektor erst in Entwicklung, u. a. auch aufgrund von Kapazitätsmangel, nicht

zur Verfügung stehenden Ressourcen oder sich querstellender dezentraler Einheiten, die eine Stärkung des zentralen Personalbereichs bzw. Abgabe von Macht an diesen fürchten. Dabei ist wichtig sich zu vergegenwärtigen, dass das öffentliche Personalmanagement auf eine eher junge, aber doch dynamische *Geschichte* zurückblickt (Emery 2013).

Bis in die 1970er-Jahre konzentrierte sich der Staat primär auf eine *Administrierung* der Beschäftigten durch die Verwaltung von Personalakten. Es handelte sich primär um eine rein operative Tätigkeit zur mit dem Schwerpunkt auf einer sorgfältigen Erfassung von Mitarbeiterdaten und der korrekten Abwicklung der Gehaltsauszahlung. Diese Aufgaben wurden durch die Finanzverwaltung, die zuständigen General- oder Ministerialsekretariate und dezentrale Einheiten wahrgenommen, doch ein eigentliches Personalamt, welche die Funktion des Personalmanagements vertrat und für deren Weiterentwicklung besorgt war, existierte nicht.

Erst im Laufe der 1970er-Jahre erfolgte die *Institutionalisierung* des Personalwesens durch eine zentralisierte Einheit. Dadurch wurden personalwirtschaftliche Grundsätze und Praktiken vermehrt normiert und auch reguliert. Diese Periode in die drauffolgenden Jahre charakterisieren eine entscheidende Entwicklungsphase des öffentlichen Dienstes, nämlich den Höhepunkt der stark auf Mitarbeiterinteressen ausgerichteten öffentlichen Personalpolitik, die zum entwickelten europäischen Wohlfahrtsstaat und seine Institutionen gehörten. Die Sicherung guter und gleichbehandelnder Anstellungsbedingungen war das Ziel. Die Macht der Querschnittsfunktion Personal war zudem relativ groß und ermöglichte die Etablierung wichtiger Errungenschaften jener Zeit bzw. die in Abschn. 9.2.1 dargestellten zentralen Elemente des öffentlichen Dienstes.

Ab den 1980er-Jahren setzte zudem eine verstärkt *individualorientierte* Entwicklung des Personalmanagements ein. Die Abstimmung von Mitarbeiterinteressen und Pflichtenheft bzw. Organisationsinteressen geriet nach der Institutionalisierung des Funktionsbereichs in den Fokus. Ab den 1990er-Jahren wurde die starke Personenorientierung der Vorjahre allmählich überwunden und durch die *Dezentralisierung* der Personalfunktion in die Linie kam der Bedeutungsanstieg der *Personalführung*. Personalmanagement wurde vermehrt als Führungsarbeit deklariert und Führungskräfte sollten in Bezug auf die Festlegung der Anstellungsbedingungen gewisse Freiräume erhalten.

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts gewann die bei den Reformansätzen erwähnte *Strategie- und Ergebnisorientierung* an Bedeutung. Personalarbeit im öffentlichen Sektor nahm nun definitiv nicht mehr nur die Mitarbeiterinteressen wahr, sondern entwickelte integrierte Personalprozesse, um den Personalkörper auf die strategischen Ziele hin vermehrt steuern zu können. Ebenfalls fand eine Neuorganisation der Personaldienste an der Schnittstelle zwischen zentralen und dezentralen Einheiten statt, was sich u. a. durch Einführung von sogenannten „shared service centers“, z. B. im Bereich der HR-Informatik, zeigte.

Seither hat die *Digitalisierung* des Personalmanagements zunehmend an Bedeutung gewonnen, was aufgrund der Verlagerung von Personalprozessen hin zu den Mitarbeitenden („employee self services“) nicht unwesentliche Einsparungspotenziale, aber auch Vereinheitlichung, Vereinfachung und Beschleunigung im Personalmanagement mit sich

bringt. Letztere Entwicklung zeigt sich jedoch nur bedingt in öffentlichen Verwaltungen, da die angestrebten Skaleneffekte erst in Großbetrieben, z. B. in Bundes- oder größeren Landes- und Stadtverwaltungen, zum Tragen kommen. Hinzu kommt die Entwicklung neuer Ansätze des Personalmanagements, die einen Technologiefokus aufweisen (vgl. Blickpunkt und auch Abschn. 9.5.1.3).

Im Blickpunkt: E-HRM und HR-Analytics

Seit den 1980er-Jahren hat die Bedeutung der Technologienutzung im Personalmanagement kontinuierlich zugenommen. „Electronic Human Resource Management (E-HRM)“ bezeichnet alle möglichen Integrationsfunktionen des Personalmanagement mit Informations- und Kommunikationstechnologien innerhalb der Organisation und auch organisationsübergreifend. Die Initiativen des E-HRM verfolgen das Ziel sowohl einer Verbesserung der strategischen wie operativen Personalarbeit durch Erzielung von Kostenreduktion, Effizienzvorteilen, Leistungsverbesserungen und der Schaffung von Freiraum, so dass sich die Personalverantwortlichen verstärkt auf strategische Fragen des Personalmanagements konzentrieren können. Die empirische Forschung zeigt aber auch, dass die Vorteile von E-HRM nicht in allen Fällen gegeben sind und beispielsweise kaum Freiräume für die Personalverantwortlichen entstehen, weil primär eine Verlagerung von administrativen Arbeitsaufwand hin zu technologiebezogenem Aufwand bei Personalverantwortlichen und Mitarbeitenden resultiert. Auch zeigt sich, dass der Technologieeinsatz nicht vermag, strategische HR-Prozesse zu fördern, sondern nur die administrativen HR Aufgaben unterstützt. Insgesamt steckt die Forschung zu diesem Themenfeld noch in den Anfängen und geht selten über Fragestellung der Systemimplementierung oder der Nutzerzufriedenheit hinaus. Dennoch zeichnet sich in der Forschung eine Tendenz ab, dass in den vergangenen Jahren nebst operationellen Aspekten verstärkt relationale sowie organisationstransformierende Themen aufkommen und die Bedeutung neuartiger Denkweisen im Rahmen des E-HRM aufzeigen. Die Automatisierung der Personalabteilung durch möglichst viel technologiegetriebene Prozessstandardisierung und digitale Leistungsprozesse verändern die Rolle der Personalfunktion und stärken ihre strategische Ausrichtung. Insofern gilt es bei der Beurteilung der Wirkungen von E-HRM sowohl operationelle (z. B. Kosteneinsparungen), relationale (z. B. neue Kommunikationsformen für HR-Dienstleistungen) sowie transformationale (z. B. Struktur- und Prozesswandel im Personalmanagement) Aspekte einzubeziehen.

In diesem Zusammenhang macht jüngst die Nutzen von Mitarbeiterdaten durch Big Data Technologieeinsatz oder Möglichkeiten der unmittelbaren Nachverfolgung von Arbeitsverhalten von sich reden. „HR Analytics“, „Workforce Analytics“ oder „People Analytics“ verdeutlicht die technologischen Möglichkeiten, um mitarbeiter-

bezogene Daten nachverfolgen und auswerten zu können, um das Personalmanagement einer Organisation zu verbessern und datenbasierte Entscheidungen zu fällen. Typisch eingesetzte HR Analytics Methoden finden sich in Personalbefragungen, Telefon-, Video- und Internetnutzungsüberwachung, Tätigkeits- und Bewegungsverfolgung via Smartphone und andere Arbeitssysteme, Eintritts- und Austrittsbefragungen oder ID-Badges und entsprechender Software. Es kann darum gehen, mehr Informationen zu gesundheitsrelevanten Aspekten der Arbeit in Erfahrung zu bringen, wenn z. B. ein Paketpostmitarbeiter täglich über mehrere Stunden schwere Pakete zustellt und dies gesundheitsschädigende Wirkungen haben kann. Oder aber regelmäßige, themenspezifische Puls-Umfragen in der Belegschaft ermöglichen die Zufriedenheit mit gefällten Entscheidungen unmittelbar zu erfassen. Die individuelle Datenzuordnung zu Personen ist aufgrund der Datenschutzgesetzgebung klar eingeschränkt. Mittels HR Analytics beabsichtigen Organisationen vielmehr die Nutzung anonymisierter und aggregierter Daten zur Beantwortung von Fragen zur Organisation oder einzelner Organisationsbereiche. Laufende Auswertungen von arbeits- und mitarbeiterrelevanten Daten geben ein Abbild über die Produktivität und Stimmung unterschiedlicher Organisationseinheiten oder die Verteilung und die Potenziale von Talenten in der Organisation. Auch wenn die Vorteile und der potenzielle Nutzen für die Effektivität des Personalmanagements das Ziel von HR Analytics Prozessen sind, gilt die laufende Überwachung des Mitarbeitenden zu verhindern. Zu gross ist das Missbrauchspotenzial, weshalb sich Unternehmen gut daran tun, die rechtlichen und ethischen Gesichtspunkte vor Einsatz der Technologien zu klären und im optimalen Fall auch die Arbeitnehmervertretung beizuziehen. Durch rechtliche Regelung, Fairness und Transparenz können die gewonnenen Daten im Sinne der Mitarbeitenden und der Organisation ausgewertet und genutzt werden, ohne dass Individualdaten missbräuchlich verwendet und zusammengeführt werden, so dass Mitarbeitende ihren Personalabteilungen nicht mehr trauen können.

(Vgl. Bondarouk et al. 2017; Rhyn 2019)

9.3.2 Personalmanagement und Organisationserfolg

Das Personalmanagement wurde in der öffentlichen Verwaltung über lange Zeit als Instrument zur bestmöglichen Ausgestaltung der Mitarbeiterinteressen interpretiert. Insofern wurde der Begriff des klassischen Personalwesens primär in Bezug zur Administration von Mitarbeitenden, zur Steigerung des Wohlbefindens der Mitarbeitenden und zur harmonischen Gestaltung der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen verstanden. Der zwischenzeitlich erfolgte Wandel hin zu einem strategieorientierten Managementansatz i. S. des Human Resource Managements (HRM) sieht Mitarbeitende als zentrale und wertvolle Ressource zur Erzielung von Organisationserfolg. Hierbei stellen sich entscheidende

Fragen der Gewinnung, Entwicklung, Motivation und Erhaltung von Mitarbeitenden in einer Verwaltung. Die Grundannahme ist, dass Organisationserfolg maßgeblich durch Individualleistung getrieben wird. Für öffentliche Organisationen trifft dies aufgrund ihrer hohen Personalintensität einerseits sicher zu. Andererseits ist gerade der Organisationserfolg öffentlicher Organisationen schwierig zu messen (vgl. Abschn. 2.3) wird von einer Vielzahl von der Verwaltung kaum steuerbaren Faktoren beeinflusst. Nichtsdestotrotz sind aus einer Public Management Perspektive die Prozesse und Instrumente des Personalmanagements so zu konzipieren, dass sie zur Förderung der Individualleistung beitragen.

Die Frage stellt sich, wie das Personalmanagement die Leistung einer Verwaltung beeinflussen kann. Die Forschung bezeichnet dies als das „*Black Box Problem*“ und sieht die Einstellungen und das Verhalten von Mitarbeitenden als kritische Größen in dieser Kausalkette (Boxall und Purcell 2011). Maßnahmen des Personalmanagements sowohl auf individueller als auch kollektiver Ebene wirken auf die Mitarbeitendeneinstellungen und -verhaltensweisen. Auf der kollektiven Ebene muss die Führung eine gute Arbeitsorganisation, die notwendigen finanziellen und materiellen Kapazitäten sowie eine Organisationskultur ermöglichen, damit leistungsorientiertes Mitarbeiterverhalten resultiert. Auf der individuellen Ebene geht es darum, dass die Führung auf drei zentrale Größen Einfluss nimmt, welche als Ursache von Mitarbeitendenleistung gelten (Blumberg und Pringle 1982; Vroom 1964). Es sind dies die Leistungskapazitäten (z. B. Wissen, Qualifikation, Alter, Energielevel), die Leistungsbereitschaft (z. B. Werte, Motivation, Persönlichkeitsfaktoren, Erwartungen) und Leistungsmöglichkeiten (z. B. Arbeitsbedingungen, Material, Führungsverhalten, Arbeitszeit). Daraus entwickelte sich das so genannte *AMO-Modell*, welches zwischen folgenden drei Faktoren differenziert (Appelbaum et al. 2000):

- Mitarbeiterfähigkeiten („abilities“)
- Mitarbeitermotivation („motivation“)
- Partizipationsmöglichkeiten („opportunities“)

Das Modell basiert auf psychologischen Verfahren wie bspw. dasjenige der KASOC's („knowledge, skills, abilities and other characteristics“) oder KSA's („knowledge, skills, abilities“), die bis 2009 bei der Eignungsprüfung von Jobkandidaten für Stellen der amerikanischen Bundesverwaltung eingesetzt wurden und gezielt das Wissen, die Fertigkeiten und Fähigkeiten der Kandidaten evaluieren. Daraus wird ersichtlich, dass sich Maßnahmen des Personalmanagements wie z. B. Gewinnung und Entwicklung auf die Fähigkeiten, jener der Gestaltung von Anreizsystemen und Laufbahnperspektiven auf die Motivation und jener der Arbeitsplatzgestaltung oder des Empowerments auf die Entfaltungsmöglichkeiten, Autonomie und Kontrolle an der Arbeit auswirken. Auf kollektiver Ebene werden durch die verschiedenen Maßnahmen das Teamklima und die Organisationskultur geprägt, die wiederum den Organisationserfolg beeinflussen. Verschiedene weitere Ansätze sind auf dieser Basis entwickelt worden, um die Beziehung zwischen Personalmanagement und Organisationserfolg zu erklären. Diese werden in der Literatur unter

den so genannten „*high performance work practices*“, „*high commitment management*“, „*high involvement management*“ oder „*high performance work systems*“ zusammengefasst (Delaney und Huselid 1996; Huselid 1995; Wright und Boswell 2002). Wichtig sind drei Erkenntnisse:

- *Einzelne Maßnahmen genügen nicht*: Es ist die Kombination bzw. Summe einzelner Praktiken und Maßnahmen des Personalmanagements, die den Organisationserfolg positiv beeinflussen können. So reicht es für einen Mitarbeitenden auch nicht aus, nur über Motivation, aber nicht über die notwendigen Fähigkeiten zu verfügen, um erfolgreich Leistung zu erbringen (Jiang et al. 2012).
- *Kontextabhängigkeit*: Die Wirkungen des Personalmanagements hängen auch von den externen Umsystemmerkmalen (z. B. Konjunktur, Arbeitsmarkt, Wettbewerber), der jeweiligen Organisationsstrategie und den Organisationsmerkmalen (z. B. Sektor, Branche, Organisationsgröße) ab. Es gibt nicht den universalgültigen Best Practice-Weg (Boxall und Purcell 2011).
- *Gute Absicht reicht nicht aus*: Der Zusammenhang zwischen Personalmanagement und Leistung ist komplexer als zunächst ersichtlich. *Beabsichtigte* Praktiken des Personalmanagements führen *realisierten* Praktiken, welche wiederum zu *wahrgenommenen* Praktiken führen, die *Mitarbeiterreaktionen* hervorrufen, welche schließlich die *Organisationsleistung* beeinflussen (Wright und Nishii 2013).

Die empirische Forschung hat die Wirkung entsprechender HR-Praktiken, die im Verbund eingesetzt werden, auf Organisationsergebnisse bestätigt (Combs et al. 2006). Die Kausalkette zur Erklärung des Organisationserfolgs durch Maßnahmen des Personalmanagements ist exemplarisch in Abb. 9.2 abgebildet. Dabei gilt es die unterschiedlichen Einflussfaktoren zu beachten, welche die angenommene Beziehung zwischen den verschiedenen Faktoren verändern kann.

Erkenntnisse zum Zusammenhang zwischen Personalmanagement und Organisationserfolg lassen sich jedoch nicht ohne weiteres vom privaten auf den öffentlichen Sektor übertragen. Es gibt grundlegende – wenn auch kleiner werdende – Unterschiede zwischen den Sektoren, die eine kontextspezifische Betrachtungsweise oft notwendig machen (Knies et al. 2018):

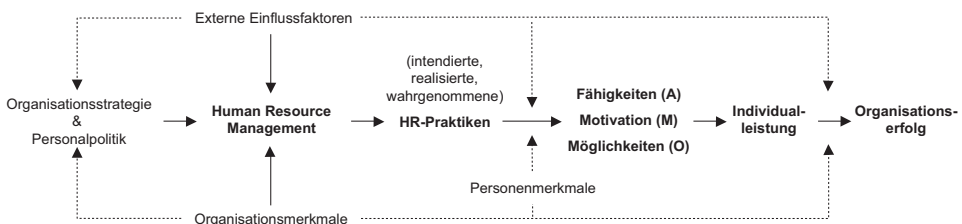


Abb. 9.2 Zusammenhang zwischen Human Resource Management und Organisationserfolg

- *Unterschiedlicher Arten des Organisationserfolgs:* Während private Organisationen den finanziellen Gewinn als letztlich entscheidendes Erfolgskriterium der Organisation kennen, ist dies bei öffentlichen Organisationen anders. Zum einen hat nicht jede öffentliche Organisation finanzielle Gewinnziele, zum anderen besteht der Erfolg der Organisation aus der Erzielung von gesellschaftlichen Wirkungen und öffentlicher Werte, die vielfach nicht auf Einzelne, sondern auf gesellschaftliche Gruppen oder die gesamte Bevölkerung gerichtet sind. Die damit verbundenen Maßnahmenziele können zudem sehr gut widersprüchlich sein (z. B. Kriminalitätsbekämpfung durch Repression und Prävention).
- *Unterschiedliche HR-Praktiken und -Prozesse:* Aufgrund der spezifischen Tätigkeitsbereiche, der Mitarbeitendenmerkmale, der Verantwortlichkeit im Umgang mit öffentlichen Geldern, und der institutionellen Besonderheiten sind gewisse HR-Praktiken in öffentlichen Organisationen stärker oder weniger stark verbreitet. Fähigkeits- und Partizipationsorientierte HR-Praktiken werden vergleichsweise oft eingesetzt. Doch motivationsorientierte Praktiken greifen im öffentlichen Sektor klar weniger auf finanzielle Anreize zurück. Entscheide zur Implementierung von HR-Praktiken des öffentlichen Sektors sind aufgrund der institutionellen Besonderheiten (z. B. starkes Departementalprinzip, breite Stakeholder-Einflussnahme) oft weniger strategisch ausgerichtet.
- *Unterschiedliches Ausmaß an Handlungsspielraum der Führung:* Wenn HR-Praktiken den Organisationserfolg einer öffentlichen Institution beeinflussen sollen, dann ist ein der zentralen Fragen, welchen Spielraum haben sodann die Führungskräfte, um die Mitarbeitendenleistung beeinflussen zu können. Zum einen können rechtliche Aspekte, Bürokratie und anderen institutionelle Hinderungsfaktoren den Handlungsspielraum eingrenzen. Zum anderen wird die Führungswirkung bei Mitarbeitenden durch besondere Faktoren wie z. B. die Motivation für den öffentlichen Dienst beeinflusst.

Inwiefern unterscheiden sich verschiedene HR-Praktiken in ihrer Auswirkung auf die Leistung im *öffentlichen, halböffentlichen und privaten Sektor*? Eine Metaanalyse von 65 relevanten empirischen Studien analysiert diese Effekte von HRM-Praktiken auf die individuelle Performanz mithilfe des AMO-Modells (Blom et al. 2018). Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass öffentliche und halböffentliche Organisationen über lange Zeit Praktiken, Methoden und Verfahren des Personalmanagements des Privatsektors übernommen haben. Speziell mit dem Aufkommen des New Public Managements war man gemeinhin der Ansicht, dass die Adoption von privatwirtschaftlichen Praktiken die organisationale Effizienz und Effektivität zu stimulieren vermag. Daran wurde jedoch zunehmend Kritik laut, welche dem privatwirtschaftlichen Personalmanagement aufgrund von sektorspezifischen Gegebenheiten bei der Übertragung auf den öffentlichen Sektor eine tiefere Wirkung attestiert. Im öffentlichen und halböffentlichen Sektor sind oftmals höhere organisationale Zielambiguität, höhere Regelungsdichte und eine spezifische Arbeitsmotivationen feststellbar, welche zu einer Minderung des Effekts von privatwirtschaftlichen HRM-Praktiken auf die individuelle Arbeitsleistung führen können (vgl. auch Abschn. 3.3).

Entgegen den Erwartungen finden die Autoren nur marginale Unterschiede zwischen Organisationen des öffentlichen und des privaten Sektors. Einzig der Effekt einer Steigerung der Motivation durch HR Praktiken auf die individuelle Performanz ist im Privatsektor stärker, ansonsten sind keine wesentlichen Unterschiede sichtbar. Wie oben erwähnt, sind motivationsorientierte HR-Praktiken, die üblicherweise auf die extrinsische Motivation der Mitarbeitenden abzielen, im öffentlichen Sektor weniger stark verbreitet. Von daher ist dieser Befund nicht überraschend. Weiter decken sich die Ergebnisse mit der aktuellen Debatte über schwindende Unterschiede zwischen den Sektoren, können andererseits jedoch auch ein Hinweis darauf sein, dass weitere Kontextfaktoren wie die Branche, die Arbeitsfunktion, die Organisationsgröße oder die Organisationskultur einen verhältnismäßig größeren Einfluss auf die individuelle Performanz haben können als der Sektor.

Demgegenüber sind zwischen dem halböffentlichen Sektor und dem öffentlichen/privaten Sektor größere Unterschiede sichtbar. Im halböffentlichen Sektor (v. a. Bildung und Gesundheitswesen) hat die Stärkung der Partizipationsdimension einen größeren Einfluss, während eine Stärkung der Fähigkeiten und der Motivation nur wenig Wirkung zeigen. Die in der Studie untersuchten Mitarbeitenden halböffentlicher Organisationen sind so genannte „Professionals“ (z. B. Ärzte, Lehrpersonen) und besitzen bereits hochspezialisiertes Wissen und Fähigkeiten sowie eine hohe intrinsische Motivation. Sie sind bereits in der Lage und höchstwahrscheinlich auch intrinsisch motiviert, ihre Tätigkeit auszuüben. Eine Verbesserung der Leistung kann deshalb primär über HR-Praktiken erreicht werden, welche die Partizipationsmöglichkeiten i. S. von mehr Autonomie und Eigenverantwortung zum Ziel haben.

9.3.3 Personalmanagement-Konzept

Die in Abschn. 9.2.2 erläuterten Problembereiche des Personalmanagements im öffentlichen Sektor lassen sich zum einen durch die dargestellten Reformmaßnahmen angehen. Um den Organisationserfolg zu steigern, ist es aber wie zuvor aufgezeigt zentral, ein umfassendes Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen einzuführen. Dieses gestaltet jene Rahmenbedingungen, die Führungskräften die optimale Unterstützung zur Mitarbeiterführung bietet und die Mitarbeitenden in einem aus Personalsicht professionalisierten Umfeld bestmöglich befähigt sowie für ihre Arbeit motiviert. Das umfassende Personalmanagement-Konzept integriert die einzelnen personalwirtschaftlichen Teilfunktionen systematisch und stimmt sie aufeinander ab. Anstelle von verschiedenen Einzelmaßnahmen müssen die zusammenhängenden personalwirtschaftlichen Prozesse mit den erforderlichen Instrumenten und Fähigkeiten in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt werden. Das Modell integriert aber auch den besonderen Kontext der öffentlichen Verwaltung.

Das im Folgenden dargestellte Personalmanagement-Konzept zeigt die relevanten personalwirtschaftlichen Zusammenhänge auf und eignet sich somit als Orientierungshilfe für

eine verbesserte Gestaltung des Personalmanagements im öffentlichen Sektor. Insbesondere verdeutlicht es die für das Personalmanagement in öffentlichen Institutionen wichtige Abstimmung zwischen verschiedenen Kontextbereichen und den HR Prozessen sowie Praktiken. Es dient gleichzeitig auch der Strukturierung dieses Kapitels (vgl. Abb. 9.3).

Im Mittelpunkt des Personalmanagement-Konzepts stehen die *HR-Prozesse und Praktiken*. Jede noch so gute HR-Strategie, die beste Ressourcenausstattung oder eine förderliche Sozialpartnerschaft ist auf funktionierende, koordinierte und von den Personalverantwortlichen professionell umgesetzte HR-Prozesse angewiesen. Gleichzeitig werden diese zum einen vom *Kontext* (z. B. HR-Strategie, Arbeitsmarktkonkurrenz), aber auch vom *Führungshandeln* der Leitungspersonen und Vorgesetzten beeinflusst. Jeder Mitarbeitende einer staatlichen Organisation durchläuft im Normalfall fünf Aktionsfelder von der Gewinnung bis zur Trennung. Der „Motor“ zur optimalen Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung besteht aus dem Performance, Retention und Talent Management. Führungskräfte können durch ihr direktes Führungshandeln und durch ihre Leadership diese Praktiken maßgeblich steuern. Sie legen auf unterschiedliche Aspekte Wert und haben individuelle Erfahrungen und Vorgehensweisen, welche z. B. die Personalgewinnung oder die Motivierung des Personals beeinflussen. Der unmittelbare Kontext und für die HR-Prozesse zentrale Rahmen bilden die Elemente der Steuerung und Strategie (z. B. HR-Strategie), des Rechts (z. B. Dienstrecht), der zur Verfügung stehenden Ressourcen (z. B. Umfang, aber Art der Ressourcen) und der Verwaltungsorganisation (z. B. Strukturen, Bürokratie, interne Akteure). Mittelbarer Kontext sind die institutionellen Akteure (z. B. Parlament, Regierung), aber auch übergeordnetes Recht und institutionelle Werte, die Medien, die gesellschaftlichen sowie wirtschaftlichen Entwicklungen und daraus resultierenden Folgen für die Verwaltung und Qualität der Sozialpartnerschaft.

Die im Abschn. 9.2.2 erläuterten Problembereiche zeigen vor dem Hintergrund der im Konzept erläuterten HR-Funktionen zahlreiche *Ansatzpunkte zur Verbesserung* der Defizite im öffentlichen Dienst.

- Strategisches Personalmanagement: Lockerung und Aufhebung des Beamtenstatus, Auswirkungen auf alle Elemente des Personalprozesses
- HR-Organisation: Aktivierung der Leistungsmotivation und verbessertes Zusammenspiel der Akteure im Personalmanagement
- Personalgewinnung: Zielgerechte Personalauswahl, Reduktion von Selektionsfehlern
- Leistungsbeurteilung: Verbesserung der Informationsgrundlage für Entwicklungsmaßnahmen, Beseitigung der Beförderungsautomatismen
- Retention Management: Aktivierung der Leistungsmotivation, Optimierung der Anreiz- und Belohnungsstrukturen
- Personalentwicklung: Verbesserung der bildungs- und stellenbezogenen Entwicklungsmaßnahmen, Beseitigung der Beförderungsautomatismen
- Personaltrennung: Lockerung und Aufhebung des Beamtenstatus, Flexibilisierung des Arbeitsverhältnisses
- Personalführung: Aktivierung der Leistungsmotivation, Beseitigung der Beförderungsautomatismen

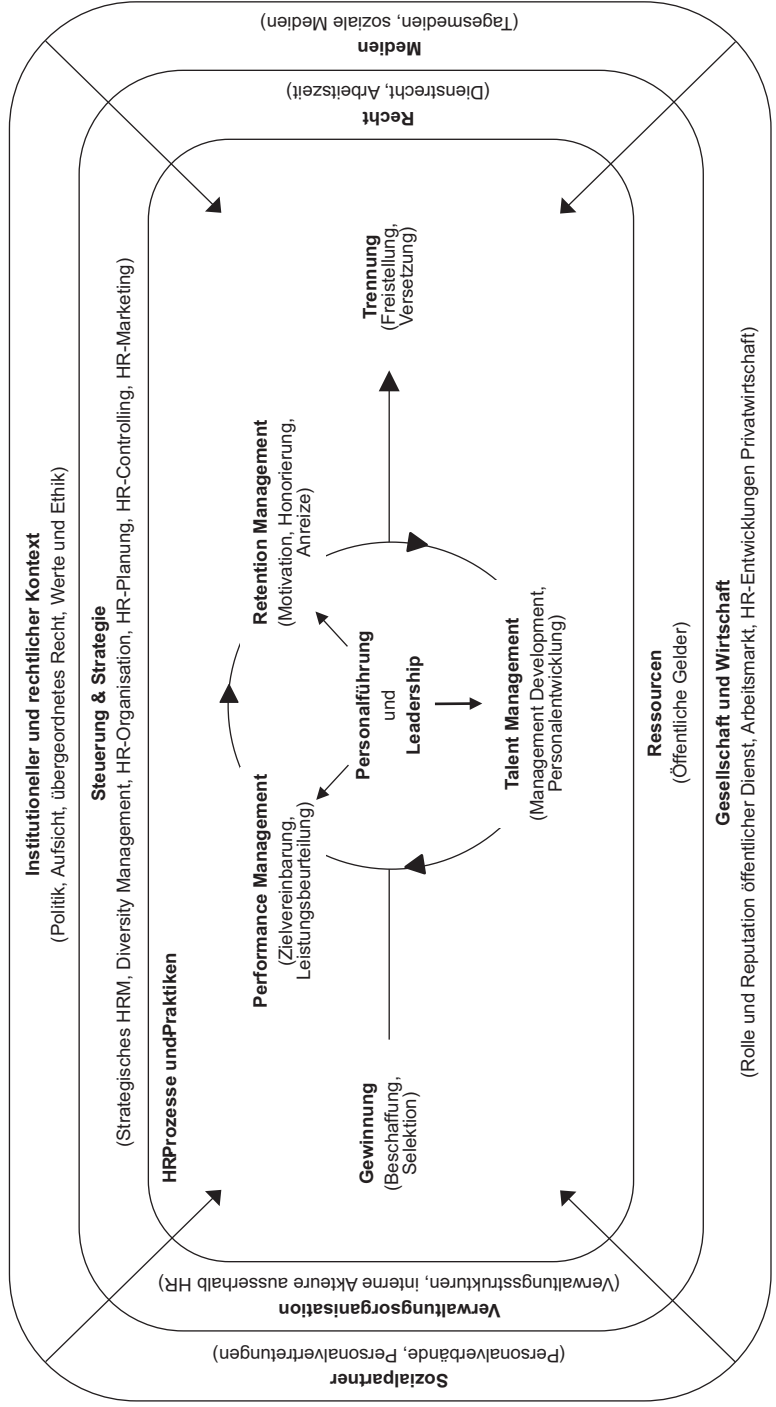


Abb. 9.3 Kontextorientiertes Personalmanagement-Konzept

In den folgenden Abschnitten wird im Rahmen der Steuerung und Strategie des öffentlichen Personalmanagements auf das strategische Personalmanagement, damit verbundene Frage des Diversity Managements und der HR-Organisation eingegangen bevor anschließend die fünf HR-Prozesse und Praktiken vertieft werden.

9.4 Strategie und Organisation des Personalmanagements

9.4.1 Personalpolitik und strategisches Personalmanagement

In der öffentlichen Verwaltung ist die *Personalpolitik* inhärent mit politischen Schwerpunkten und Interessen der Regierung verbunden. Personalpolitik formuliert die obersten Zielsetzungen der Regierung im Hinblick auf die Steuerung der Personalressourcen und gibt die Leitlinien sowie Handlungsorientierung für das strategische und operative Personalmanagement vor. Vielfach ist die Personalpolitik nicht in einem expliziten Papier festgehalten, sondern äußert sich im Rahmen der *Personalgesetzgebung* durch die entsprechenden normativen Grundlagen i. S. von personalpolitischen Zielsetzungen.

Personalpolitische Ziele stehen im Spannungsfeld der folgenden drei Prinzipien:

- *Ökonomisches Effizienzprinzip*: Leistungsorientierung
- *Ökonomisches Effektivitätsprinzip*: Zielerreichung
- *Sozialprinzip*: Transparenz und Gleichbehandlung beim Eingehen auf Erwartungen und Bedürfnisse der Beschäftigten

Das Effizienzprinzip betont i. S. der Leistungsorientierung des Personaleinsatzes die Wichtigkeit eines möglichst sparsamen Ressourcenumgangs zur Zielerreichung (Minimumprinzip) oder aber eines höchstmöglichen Leistungsergebnisses im Verhältnis zu den aufgewendeten Ressourcen (Maximumprinzip). Angesichts knapper Ressourcen und der Erwartung von Politik und Gesellschaft an die Verwaltung mit den anvertrauten Steuergeldern schonend umzugehen, ist das Prinzip aus der Personalpolitik nicht wegzudenken. Das Prinzip kann, muss aber nicht mit dem Effektivitätsprinzip kollidieren. Dabei gibt die Personalpolitik inhaltliche Ziele vor, welche es zu verfolgen gibt und die bestmöglich erreicht werden sollen. Will die Regierung den Vaterschaftsurlaub in der Verwaltung aufgrund ihrer Vorbildrolle für die Wirtschaft einführen, dann ist dieses Ziel nur mit Auswirkungen auf den Ressourcenverbrauch bzw. das Effizienzverhältnis zu erzielen, indem Arbeitsleistung für eine bestimmte Zeit wegfällt und Zusatzmittel aufgewendet werden müssen. Wie in Abschn. 9.2.1 erläutert, kommt dem sozialen Prinzip bzw. der Rolle des Staats als sozialverantwortlicher Arbeitgeber eine vergleichsweise hohe Bedeutung zu, sei es aufgrund historischer Pfadabhängigkeiten, politischer Kräfteverhältnisse oder des Vorbildcharakters öffentlicher Personalpolitik. Diese drei personalpolitischen Ziele werden im Personalgesetz des Kantons Bern in der Schweiz exemplarisch genannt, wenn die Umsetzung der personalpolitischen Grundsätze durch die Vorgesetzten in Artikel 6

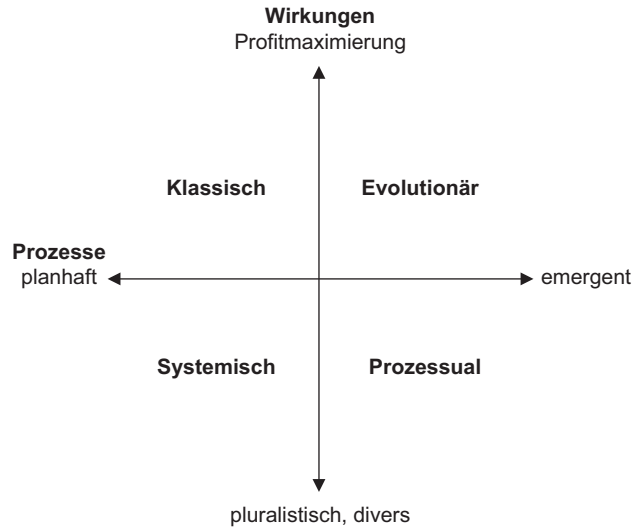
folgendermaßen umschrieben ist: „Die Vorgesetzten sind für einen zweckmäßigen, wirtschaftlichen und sozial verantwortbaren Personaleinsatz verantwortlich.“

Öffentliche Personalpolitik wird in der *Personalstrategie* einer Verwaltung konkretisiert, die aber vielerorts noch nicht vorhanden ist. Entweder fehlt eine solche gänzlich oder es existiert keine Verknüpfung mit Zielen der Personalpolitik und übergeordneten Organisationsstrategien, welche in der Verwaltung vielfach nicht gegeben sind oder aber i. S. von Politikfeldstrategien nicht mit der Personalstrategie verknüpft werden. Insgesamt führt dies auch dazu, dass die Personalabteilung im öffentlichen Sektor eine vergleichsweise tiefe Bedeutung innerhalb der Organisation hat. So zeigt eine branchenvergleichende Studie, dass Personalverantwortliche des öffentlichen Sektors ihre Organisation in Bezug auf die Existenz einer HR-Strategie, deren Integration mit der Geschäftsstrategie sowie bezüglich der Bedeutung der HR-Abteilung innerhalb der Organisation jeweils am schlechtesten beurteilen (Thom und Alfes 2009).

Eine *mangelnde Strategieorientierung* ist oft Einfallstor für die verschiedensten *Akteure*, welche das Personalmanagement des Staats im Auge behalten. Sind das die Aufsichtsgremien und das Parlament, das bei politikrelevanten Vorkommnissen reagiert, die Tarif- bzw. Sozialpartner, welche für ihre Interessen kämpfen oder aber die Öffentlichkeit und die Medien. Doch nicht nur diese externen Stakeholder der öffentlichen Personalpolitik, sondern auch verwaltungsinterne Akteure beeinflussen die Handlungsmöglichkeiten des Personalmanagements bzw. des zentralen Personaldienstes. Hier kommt insbesondere der Finanzverwaltung als teilweise sogar vorgesetzte Stelle des Personaldienstes, aber auch den Ministerien und ihren Personaldiensten oder den Dienststellen und Vorgesetzten eine wichtige Rolle zu. Abgesehen vom Einbezug der Stakeholder in die Formulierung personalpolitischer Grundsätze und strategischer Leitlinien ist vor allem die Umsetzung der Personalpolitik in Großverwaltungen vom Zusammenspiel zwischen zentralen und dezentralen Einheiten des Personalmanagements abhängig. Die starke Departementalisierung und fehlende Weisungsbefugnisse engen die Handlungsmöglichkeiten von zentralen Akteuren dabei ein. Eine mangelnde Strategieorientierung ermöglicht zudem aufgrund fehlender Ziele und Meilensteine keine gemeinsame Ausrichtung der betroffenen Akteure für eine bestimmte Zeitphase. Die Umsetzung der Personalpolitik gestaltet sich schwieriger, weil keine Steuerungswirkungen über die strategischen Ziele und den damit verknüpften Strategieprozess entstehen. Ebenfalls entfaltet die Führungskommunikation geringere Wirkungen, weil sie keinen gemeinsamen Aufhänger kennt und es fehlen Ansatzpunkte für die Maßnahmeevaluation im Personalmanagement bzw. die Koordination von Strategieelementen und Maßnahmen.

Im Mittelpunkt der Ansätze eines strategieorientierten Personalmanagements steht die *Integration* des Human Resource Managements (HRM) in die Organisationsstrategie bei allen unternehmerischen Entscheidungen (Oechsler 2006). Die Mitarbeiter werden als Erfolgsfaktoren gesehen, welche so geführt, motiviert und entwickelt werden müssen, dass sie wesentlich zum Erreichen der Organisationsziele beitragen (Guest 1987). Dabei nimmt sich das strategische Personalmanagement den Prozessen der Strategieentstehung (z. B. geplante Entwicklung versus emergente Entstehung), den Inhalten i. S. von Strategiepro-

Abb. 9.4 Ansätze des strategischen HRM (Pauwe und Boon 2018)



dukten (z. B. Diversität) und den Kontexten, in welche Prozesse und Inhalte eingebettet sind, an. Whittington (1993) setzt in seiner Darstellung generischer Strategieverständnisse die Prozessperspektive den Wirkungen von Strategien gegenüber. Diese Strategieverständnisse lassen sich mit den relevanten Zielen des strategischen Personalmanagement verbinden, woraus sich vier unterschiedliche Ansätze des strategischen HRM ableiten lassen (Pauwe 2004; Pauwe und Boon 2018). Strategien können daher stärker profitorientierte oder stärker diverse und pluralistische Werte verfolgen und ihr Entstehen basiert eher auf emergenten Prozessen resultierend aus Zufälligkeiten und „muddling through“ oder aber Strategien sind Ergebnis eines bewussten Planungsprozesses (Abschn. 5.1) (Abb. 9.4).

Der *klassische* Ansatz versteht die Aufgabe der Personalfunktion als Maximierung der Beiträge durch die Personalressourcen zur langfristigen Erreichung der Organisationsziele. Das Personal kann den Unterschied bezüglich der Erreichung von Gewinnzielen und der Erschaffung von Mehrwert ausmachen, weshalb die Personalfunktion auch in der Geschäftsleitung verankert werden sollte. Der *evolutionäre* Ansatz hingegen sieht den Einfluss der Manager begrenzt und folgt der Marktlogik i. S. des „survival oft he fittest“. Das Personal gilt es folglich so flexibel wie möglich zu halten, um möglichst jederzeit „make or buy“-Entscheidungen folgen zu können und Aktivitäten des Personalmanagements ebenfalls stärker intern, extern, zentral oder dezentral ansiedeln zu können. Der *prozessorientierte* Ansatz versteht die Strategieentstehung als Lern- und Anpassungsprozess in kleinen Schritten. Strategische Stärken der Organisation entwickeln sich über die Zeit in Kernkompetenzen und diesen Prozess gilt es durch das Personalmanagement zu unterstützen. Mitarbeiterkompetenzen sind so aufzubauen, dass längerfristig eine Organisationskultur und soziale Struktur entsteht, die weniger planhaft erfolgende Prozesse wie den Aufbau von Fähigkeiten im Arbeitsalltag, implizites Wissen, spontane Kooperation und die Bereitschaft zum Wandel fördert. Der vierte *systemische*

Ansatz ist von besonderer Relevanz für den Verwaltungskontext. Strategisches Handeln findet schließlich immer in einem bestimmten sozialen Kontext statt, sei es innerhalb einer Nation, einer Branche oder Region. Organisationsaktivitäten sind in Netzwerke (z. B. Familien, Staat, Profession, Bildung, Religion usw.) eingebunden und dies beeinflusst die Personalpolitik und die Praktiken des Personalmanagements. Demnach kann der spezifische Kontext nicht ausgeblendet werden, wenn es um die Entstehungsprozesse und Inhalte des strategischen Personalmanagements geht. In der öffentlichen Verwaltung sind somit der Einfluss des politisch-administrativen Systems, seiner Akteure und die damit verbundenen personalpolitischen Ziele nicht zu unterschätzen, wenn strategisches Personalmanagement erfolgreich sein soll.

Zwei zentrale, die oben dargestellten Ansätze veranschaulichende Konzepte des strategischen Personalmanagements sind der Best Fit- und Best Practice-Ansatz. Der „*Best Fit*“-Ansatz des strategischen Personalmanagements geht auf die so genannten Harvard- und Michigan-Ansätze des HRM zurück. Sie betrachten HRM als zentralen Teil des General Managements und sehen die Personalstrategie in enger Verbindung zur Organisationsstrategie (Boxall und Purcell 2011). Manager sind aufgefordert, ihre strategischen Personalentscheidungen vor dem Hintergrund situativer Faktoren (z. B. Gesetzgebung, Belegschaftsmerkmale, Aufgaben- und Technologiecharakteristika, Geschäftsstrategien) und der jeweiligen Interessen der Stakeholder zu wählen. Die daraus resultierende Wahl der Personalstrategie bzw. ihrer Elemente (z. B. Anreizsystem, Arbeitsformen) führt dann zu den unmittelbaren Ergebnissen des Personalmanagements (z. B. Commitment, Kompetenz), was sich wiederum auf die mittelbaren, längerfristigen Ergebnisse (z. B. Organisationserfolg, gesellschaftliche Wirkungen) auswirkt. Dabei wird argumentiert, dass die strategischen Entscheide in Abstimmung mit dem Organisationskontext ausfallen müssen, um wirkungsvoll zu sein. Beer et al. (1984) unterscheiden dabei in Anlehnung an Ouchi (1980) zwischen Bürokratien, Organisationen im Wettbewerb und Clan-Organisationen. Der HRM-Ansatz von Bürokratien mit ihren wenig wechselnden Technologien und stabilen Personalkörpern legt Wert auf hierarchische Autorität, Kontrolle und Effizienz, weshalb Job-Beschreibungen und Mitarbeiterbeurteilungen einen hohen Stellenwert besitzen. Organisationen im Markt hingegen müssen sich rasch an das wechselnde Umfeld anpassen können, weshalb in ihrem HRM-Modell Mitarbeitende eher als Sub-Akkordanten betrachtet werden, wo der Leistungsaustausch als kurzfristig angesehen und möglichst mit leistungsabhängigem Gehalt optimiert wird. Clan-Organisationen wollen mit ihrem HRM die gemeinsamen Werte, Teamwork und eine starke organisationale Identität, um langfristig anpassungsfähig zu sein. Je komplexer das Umfeld, desto mehr sind Kombinationen der drei Ansätze in der HR-Strategie notwendig. Die zentrale Aussage des Harvard-Ansatzes ist, dass Organisationen ihre HR-Politik und -Strategie an der Organisationsstrategie und dem spezifischen Organisationskontext ausrichten müssen und erst anschließend die interne Abstimmung zwischen den HR-Praktiken folgt, um erfolgreich zu sein. Deshalb wird dieser Ansatz auch „Best-Fit“-Ansatz genannt und unterscheidet zwischen dem Fit zwischen der HR-Strategie und gesellschaftsspezifischen Aspekten („societal fit“; z. B. nationale Gesetzgebung, nationale Kultur), HR-Strategie und sektor- oder branchenspezi-

fischen Aspekten („industry fit“; z. B. private versus öffentliche Organisation, Branchenmerkmale, Kundengruppen) sowie HR-Strategie und organisationsspezifischen Aspekten („organisational fit“; z. B. Geschäftsstrategie, Organisationsstruktur, Größe). Vor diesem Hintergrund wird klar, dass öffentliche Verwaltungen sich hüten sollten, raschmöglichst eine Personalstrategie durch Übertragung aus einem anderen Sektor zu übernehmen. Es zählt die kontextspezifische Entwicklung, welche Rücksicht auf die unterschiedlichen Fit-Dimensionen nimmt.

Im Blickpunkt: Best-Fit-Ansatz des HRM am Beispiel der Digitalisierung

„Personalstrategie 2020–2023 im Zeichen der Digitalisierung

Die Bundesverwaltung als Arbeitgeberin rückt die Herausforderungen der Digitalisierung in den Fokus der neuen Personalstrategie: Der Bundesrat hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) an seiner Sitzung vom 27. Juni 2018 beauftragt, die Personalstrategie 2020–2023 in diesem Sinne bis Ende 2019 zu erarbeiten. Zudem hat der Bundesrat vom Umsetzungsstand der Personalstrategie 2016–2019 Kenntnis genommen.

Die Digitalisierung zwingt Organisationen und Unternehmen, ihre Strukturen, Systeme und Prozesse zu überdenken und anzupassen. Aufgaben ändern sich, interdisziplinäre, agile Vorgehensweisen sind zusehends gefragt. Die sich wandelnden Aufgabenfelder und Berufsprofile stellen neue Anforderungen an Mitarbeitende und Führungskräfte. Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und lebenslanges Lernen gewinnen an Bedeutung.

Die Personalstrategie 2020–2023 soll die nötigen Grundlagen liefern, um mit diesen Entwicklungen Schritt halten zu können. Die Digitalisierung wird Auswirkungen auf alle Bereiche des Personalmanagements haben.“ (EPA 2018)

Im Mittelpunkt des „*Best Practice*“-Ansatzes des strategischen Personalmanagements steht die Annahme, dass es gewisse Bündel von HR-Praktiken gibt, die in allen Branchen und Organisation einen Wettbewerbsvorteil verschaffen können unabhängig des spezifischen Kontextes oder von Markt- und Produktstrategien (Boxall und Purcell 2011). Dieser universalistische Ansatz geht u. a. auf die Arbeiten von Pfeffer (1998) zurück, der u. a. sieben Praktiken darstellte, die einen entscheidenden Einfluss auf die organisationale Leistung haben. Von daher steht dieser Ansatz in enger Verbindung mit „High Performance Work Systems“ und „High Commitment Management“. Pfeffers (1998) Praktiken sind Anstellungssicherheit, selektive Personalauswahl, selbstgesteuerte Teams und Teamarbeit, vom Organisationserfolg abhängiges Salär, extensive Personalentwicklung, Abbau von Statusunterschieden und Informationsaustausch. Die Praktiken fördern die Mitarbeiterkompetenz, -motivation und verlangen nach Maßnahmen der Arbeitsplatzgestaltung, die eine hohe organisationale Identifikation des Mitarbeitenden ermöglichen. Positive Auswirkungen davon sind höhere Arbeitsleistung, -qualität und tieferer Absentismus. Aufgrund der Einfachheit und Generalisierbarkeit hat der Best Practice-Ansatz eine starke Verbreitung in der Praxis des strategischen HRM gefunden. Die Schwäche des Ansatzes ist, dass ein direkter Bezug zur Organisationsstrategie fehlt und sich dahinter die Grundannahme verbirgt, dass die richtige Kombination von Praktiken die Organisationsstrategie zu beeinflussen vermag. Dieser „one size fits all“-Ansatz wird kritisch beurteilt, weil die

Vielfalt so genannter bester Praktiken zu groß ist, der Ansatz die spezifischen Bedürfnisse und Erwartungen der Mitarbeitenden kaum zu befriedigen imstande ist und entgegengesetzt der obersten Organisationsziele verlaufen kann. Gleichzeitig hat die Forschung jedoch innerhalb der HR-Praktiken zu Ergebnissen geführt, die einzelne Vorgehensweisen anderen generell vorziehen bzw. deren Wirkung besser nachgewiesen ist. So sind beispielsweise im Rahmen der Personalselektion strukturierte Interviews gegenüber unstrukturierten eindeutig überlegen in Bezug auf ihre prognostische Validität. Das heißt, dass der Ansatz auf der Mikro-Ebene, wo es um die Auswahl bestimmter HR-Maßnahmen innerhalb einer HR-Praktik geht, sehr wohl seine Berechtigung hat und oft auf die Ergebnisse arbeitspsychologischer Forschungserkenntnisse zurückgreift.

Die Abstimmung zwischen Organisationsumfeld, Organisationsstrategie und Personalstrategie i. S. des Best Fit-Ansatzes erfolgt im *Strategieprozess*. Dieser orientiert sich maßgeblich am allgemeinen Strategieprozess wie in Abschn. 5.4 dargestellt. Auf der Analyseebene gilt es aus der Umfeld- und Organisationsanalyse die HR-relevanten Entwicklungen zu identifizieren, um die strategischen Herausforderungen des Personalmanagements herleiten zu können. Dies können bereits sehr aktuelle und breit diskutierte Umfeldentwicklungen sein oder aber schwache Signale, welche sich erst langsam am Horizont abzuzeichnen scheinen. Im Folgenden werden kurz ausgewählte Entwicklungen beschrieben, die zurzeit eine hohe Aktualität für das strategische Personalmanagement in öffentlichen Verwaltungen besitzen:

- *Demografischer Wandel:* In den kommenden Jahrzehnten werden in der westlichen Welt drei zentrale Kräfte – längere Lebensdauer, Ruhestand der Baby Boomer Generation, abnehmende Geburtenrate – eine unaufhaltsame Veränderung der Altersstruktur von Gesellschaft und Verknappung des Arbeitsangebots mit sich bringen, die auch kaum durch die Arbeitsmigration aufgefangen werden kann. Entsprechende Folgen sind die Erhöhung des Rentenalters, die zusätzliche Integration und Erhaltung älterer Mitarbeitender, der verstärkte Wettbewerb um jüngere Arbeitnehmende, Fachkräftemangel, die Mobilisierung und Internationalisierung von Arbeitsnachfrage und -angebot, erhöhte Such- und Rekrutierungskosten, die Gewinnung von Frauen für den und Erhaltung im Arbeitsmarkt, ein intensiver Know how-Transfer zwischen Arbeitergenerationen und die Optimierung von Entwicklungsmöglichkeiten und Anreizpaketen für talentierte Mitarbeitende.
- *Gesellschaftlicher Wandel:* Der gesellschaftliche Wertewandel zeigt sich für das strategische Personalmanagement der öffentlichen Verwaltung v. a. in der Abnahme von Loyalität als Teil des *psychologischen Kontrakts* der Arbeitsbeziehungen. Die Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen und die Globalisierung der Arbeitswelt verändern auch die Arbeitswerte. Es wird immer weniger Stellsicherheit, sondern der Ausbau der Arbeitsmarktfähigkeit erwartet, im Gegenzug dazu bot der Arbeitnehmer früher Treue zum Arbeitgeber, heute offeriert er sein volles Engagement und höchstmöglichen Leistungseinsatz für die Problemlösung. Dieser Übergang von der Beschäftigungssicherheit hin zur Beschäftigungsfähigkeit bzw. von der Loyalität zur Employabilität ist in

Tab. 9.2 Von der Beschäftigungssicherheit zur Beschäftigungsfähigkeit

	Früher	Heute
<i>Erwartung des Arbeitnehmers</i>	Beschäftigungs-sicherheit	Beschäftigungsfähigkeit und Qualifikation
<i>Angebot des Arbeitnehmers</i>	Loyalität	Engagement und Problemlösung
<i>Risiko des Arbeitnehmers</i>	Qualifikations-Risiko	Beschäftigungsrisiko
<i>Risiko des Arbeitgebers</i>	Präsentismus-Risiko	Know how-Risiko

vollem Gange. Er führt folglich zu einer Erhöhung des Beschäftigungsrisikos beim Arbeitnehmer aufgrund der verringerten Arbeitsplatzsicherheit, steigert aber auch das Know how-Risiko beim Arbeitgeber. Langfristige Ausbildungsinvestitionen in Mitarbeitende sind notwendig, um sie bei Knappheit des Arbeitsangebots halten zu können, werden diese aber abgeworfen, dann gehen diese Investitionen in Wissen und Kompetenz verloren. Früher war der Arbeitnehmende stärker dem Risiko ausgesetzt zu sein, sich nicht für neue Herausforderungen zu qualifizieren und der Arbeitgeber hatte das Risiko, dass er Mitarbeitende beschäftigen musste, die mehr durch physische Präsenz als durch Arbeitsleistung „überzeugten“ (vgl. Tab. 9.2).

Der gesellschaftliche Wertewandel zeigt sich aber auch in den veränderten Rollenmustern zwischen Frau und Mann oder der Verschiebung von Arbeits- hin zu Freizeitwerten. Dies erfordert differenziertere Arbeits(zeit)modelle oder die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und bringt einen höheren Anteil an Teilzeitarbeitenden sowie der Forderung nach mehr Frauen in Führungsfunktionen.

- *Wirtschaftlicher und technologischer Wandel:* Die technologischen Veränderungen wirken sich auf die Struktur von Wirtschaft dahingehend aus, dass die Erstellung wissensintensiver Dienstleistungen die Arbeitswelt in hohem Maße prägt. Der ressourcenorientierte Ansatz des strategischen Managements (vgl. Abschn. 5.3.1) gewinnt daher wieder an Bedeutung, weil Mitarbeitende als Wissens- und Kompetenzträger zum Nadelöhr des Erfolgs werden. Gleichzeitig nimmt aber auch der Wettbewerb und Fach- und Führungsfunktionen zu. Die Digitalisierung von Produktions- und Arbeitsprozessen verändert die Strukturen der Arbeitswelt und ermöglicht immer mehr internationalisierte und grenzüberschreitende Problemlösungen, sei es aufgrund internationalisierter Angebotsstrukturen z. B. durch multinationalen Technologiekonzerne oder aufgrund der grenzüberschreitenden Initiativen zur gemeinsamen Lösung komplexerer Aufgaben und Probleme zwischen Nationen, Ländern oder Kommunen. Hinzu kommt die vermehrt netzwerkartig organisierten Aufgabenerfüllung zwischen öffentlichen und privaten Organisationen im Zeitalter der Public Governance (vgl. Abschn. 4.2.3 und 6.3.2). Dies verändert die Anforderungen an bislang primär auf das eigene Gemeinwesen orientierte staatliche Angestellte und deren Kompetenzprofile stark.

Der Abgleich dieser strategischen Herausforderungen mit der HR IST-Situation führt zu den relevanten Stoßrichtungen, die es zu verfolgen gilt, wenn die IST-Zustand verändert werden soll, um den strategischen Herausforderungen begegnen zu können. Auf dieser

Basis kann die HR-Strategie entwickelt werden. Diese zeichnet sich v. a. durch die folgenden Merkmale aus (Boxall und Purcell 2011):

- Spezifiziert die erfolgskritischen Ziele und Maßnahmen für die künftige Organisation der Arbeit und das Management des Personals.
- Macht Ziele anhand von Standards und Kennzahlen beurteilbar sowie vergleichbar und integriert die HR Strategie mit einem Managementinformationssystem (MIS), um strategisches Denken auf zuverlässige Informationen stützen zu können.
- Entsteht zu einem aufgrund eines planvollen HR-Strategieprozesses, zum anderen aber aus der Nutzung situativer Einflusskonstellationen i. S. emergenter Strategien.
- Ist ein Ergebnis der gesamten Führungscrew und nicht nur spezialisierter HR-Verantwortlicher.
- Ist vielfältig und äußert sich zu unterschiedlichen Zielgruppen und Organisationseinheiten, da Verwaltungen oft über eine heterogene Belegschaft und unterschiedlichste Teilbereiche verfügen.
- Existiert in Großverwaltungen nicht nur auf der Ebene der Gesamtorganisation, sondern wird heruntergebrochen auf die eigentlichen Geschäftseinheiten wie Dienststellen und Ämter, wodurch ein gewisser Komplexitätsgrad im Strategieprozess und in der Strategie unvermeidbar wird.

Die definierten strategischen Stoßrichtungen gilt es in die bestehenden HR-Prozesse zu integrieren und durch konkrete Maßnahmen umzusetzen wie z. B.:

- Personalplanung und -gewinnung: Planung und Auswahl der Mitarbeitenden aus dem Blickwinkel zukünftig notwendiger Kompetenzbereiche und des sich ändernden Personalbedarfs.
- Personalbeurteilung und -erhaltung: Durch Beurteilungs- und Anreizsysteme werden veränderte Qualifikations- und Leistungsziele sowie die angestrebte Kultur verwirklichende Verhaltensweisen gefördert.
- Personalentwicklung: Bei der strategieorientierten Personalentwicklung gilt es, zukünftig notwendige Kompetenzen aggregiert auf Abteilungs- oder Amtsebene aufzubauen. Dabei wird zukünftigen Arbeitsmarkt-, Technologie- oder Demografieveränderungen Rechnung getragen.
- Personalführung: Die direkte Mitarbeiterführung trägt unter strategischen Gesichtspunkten maßgeblich zur Pflege und Gestaltung der Unternehmenskultur sowie zur Umsetzung der HR-Strategie bei. Insbesondere gilt es, bei der Kommunikation von Führungskräften auf die Verknüpfung mit der strategischen Ausrichtung zu achten.

Allenfalls werden dafür auch neue Prozesse und Systeme notwendig. Eine der zentralen HR-Herausforderung ist heute beispielsweise der demografische Wandel in der Gesellschaft und die dadurch drohende Verknappung des Arbeitsangebots. Verschiedene Stoßrichtungen wie die Steigerung der Arbeitgeberattraktivität für bestimmte Zielgruppen oder

das Management der alternden Belegschaft lassen sich daraus ableiten. Konkrete Maßnahmen wie bspw. ein Employer Branding oder eine Altersstrukturanalyse gilt es operativ in die Prozesse Personalgewinnung oder Personalbedarfsplanung einzubauen.

Die Elemente des HR-Strategieprozesses sind in Abb. 9.5 exemplarisch dargestellt. Dabei wird neben der Prozessperspektive auch die Dokumentation und Normierung der HR-Inhalte integriert, um die besonderen Abhängigkeiten zwischen Managementprozessen, Schriftlichkeit und Recht in der öffentlichen Verwaltung zu verdeutlichen.

9.4.2 Diversität und Repräsentative Bürokratie

Die zuvor beschriebenen strategischen Herausforderungen des demografischen und auch gesellschaftlichen Wandels haben der Bedeutung von Diversität und dem Management von Diversität im öffentlichen Personalkörper in den vergangenen Jahren starken Auftrieb verliehen. Im Folgenden wird das Thema der Diversität und auch der damit zusammenhängenden Frage der Legitimation staatlichen Handelns aufgrund der Repräsentation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen ausführlich dargestellt. Es wird dabei maßgeblich auf den Text von Ritz und Neumann (2012) zurückgegriffen.

Während in multi-kulturellen Nationen und Regionen (z. B. ethnische und sprachliche Hintergründe in den USA, Spanien, Belgien oder der Schweiz) das Thema bereits seit Langem hohe Wichtigkeit besitzt, wurde die Bedeutung der Geschlechterdiversität oder jener von Menschen mit Behinderungen für die Arbeitswelt erst in den vergangenen Jahrzehnten richtig erkannt. Nicht nur die Gesellschaften sind immer stärker multi-kulturell geprägt, sondern auch die traditionell mono-ethnisch geprägten öffentlichen Verwaltungen verändern sich in Richtung multi-kulturelle und diverse Personalkörper (Maravic und Schröter 2012). Vor dem Hintergrund der Zunahme des sozio-technischen Fortschritts, politisch-rechtlicher Anpassungen und damit zusammenhängender gesellschaftlicher Mobilität der vergangenen Jahrzehnte ist diese Entwicklung kaum aufhaltbar.

Der Anpassungsdruck auf die öffentlichen Verwaltungen und der damit verbundene Erneuerungsbedarf im Personalmanagement, insbesondere in ausgewählten Politikfeldern (z. B. Sicherheit, Bildung), sind groß (Dudek und Sonja 2009; Pitts et al. 2010). Auch wenn die Wanderungsbewegungen von Arbeitssuchenden innerhalb und außerhalb der Europäischen Union kein grundsätzlich neues Phänomen darstellen, so zeigt sich, dass neben der EU-Arbeitsmarktliberalisierung in den vergangenen Jahren auch eine hohe Anzahl illegaler Einwanderer die gesellschaftliche Vielfalt europäischer Nationen zusätzlich erhöhen (OECD 2018). Die Schweiz als ein traditionell multi-kulturelles Land hat seit dem Jahr 2002 die Personenfreizügigkeitsregeln, wie sie die Länder der Europäischen Union kennen, schrittweise eingeführt und weist per Ende 2016 mit einem Anteil von etwa 25 Prozent der Wohnbevölkerung (Bundesamt für Statistik 2017) innerhalb Europa die höchste Immigrantquote auf (OECD 2018). Damit verbunden sind neue Erwartungen auf der politischen Agenda, inklusive der Anpassung öffentlicher Personalpolitiken (Pitts und Wise 2010), um die Leistungsfähigkeit, aber auch Akzeptanz des öffentlichen

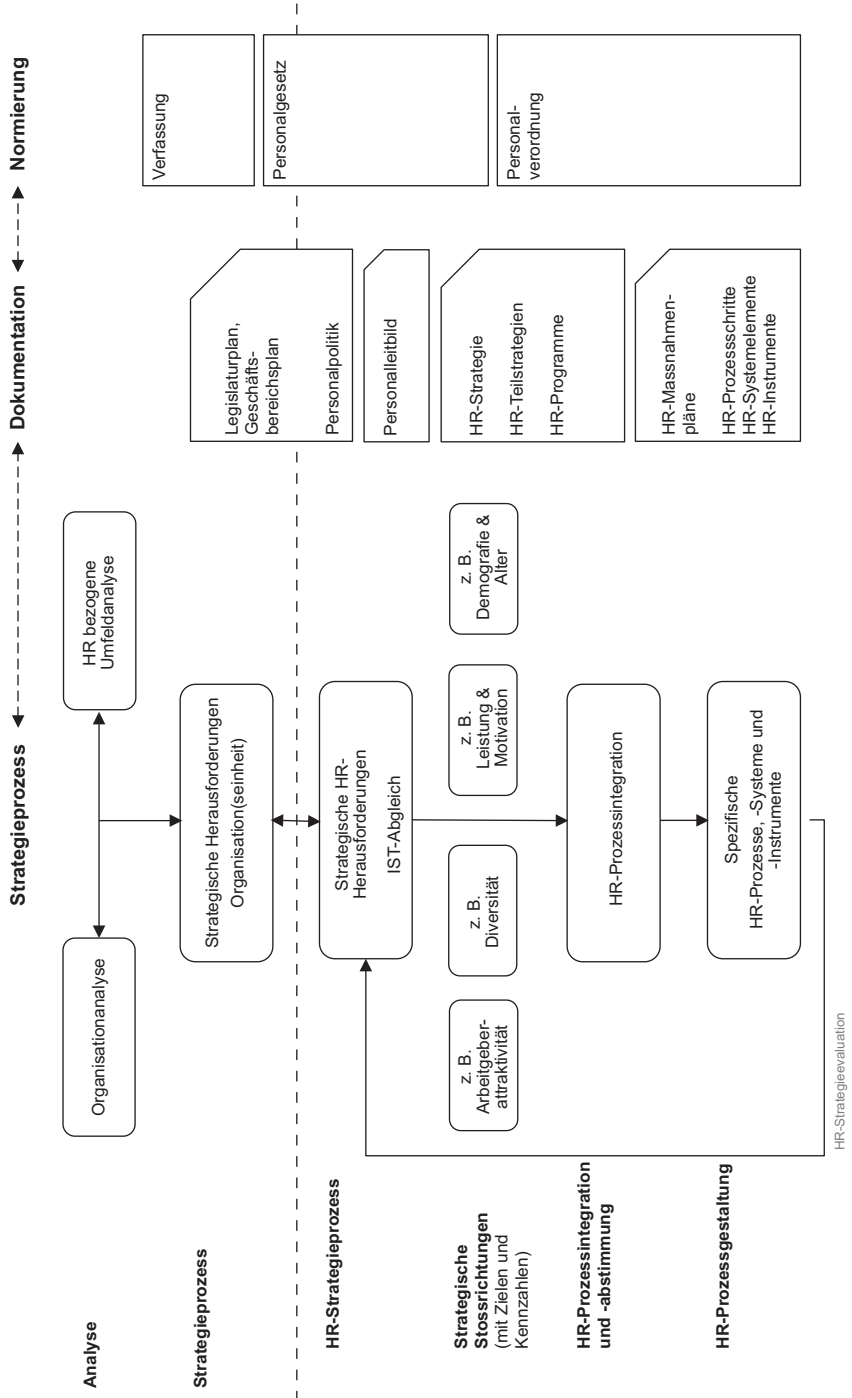


Abb. 9.5 HR-Strategieprozess

Dienstes und v. a. seiner Leistungserbringung bei allen gesellschaftlichen Gruppen zu erhöhen. Hinzu kommen die Anstrengungen verstärkt Frauen für Vollzeitkarrieren und die Übernahme von Führungsfunktionen gewinnen oder ältere Mitarbeitende über das Ruhestandsalter hinaus zum Verbleib motivieren zu können (Soni 2000). Die Themen „Diversity“ und „Diversity Management“ stehen deshalb weit oben auf der personalpolitischen Agenda öffentlicher Arbeitgeber.

9.4.2.1 Diversität und Diversity Management

Diversität und Diversity Management – obwohl in der Praxis eng miteinander verknüpft – sind begrifflich und inhaltlich voneinander zu trennen, weshalb zunächst eine Gegenüberstellung der jeweils gängigen Definition beider Konzepte sinnvoll erscheint.

Im Falle von *Diversität* existiert eine Vielzahl von Definitionsansätzen, jeweils mit unterschiedlichem Fokus. So kann Diversität verstanden werden als „[...] the vast array of physical and cultural differences that separate and distinguish us as individuals and groups“ (Loden und Rosener 1991). Thomas und Ely (1996, S. 80) definieren Diversität spezifisch bezogen auf Arbeitsumgebungen als „[...] the varied perspectives and approaches to work that members of different identity groups bring“. Letztere Definition beinhaltet ausdrücklich keine äußerlich sichtbaren persönlichen Attribute, die nichtsdestotrotz fraglos wichtige Faktoren von Diversität darstellen. Die vielfach zitierte Definition von Van Knippenberg et al. (2004, S. 1008) integriert einen weiteren wichtigen Aspekt, indem sie einen besonderen Fokus auf die individuelle Perzeption von Diversität legt: „Diversity refers to differences between individuals on any attribute that may lead to the perception that another person is different from self“. Cox Jr (1995, S. 246) Definition von Diversität ist eine der umfassendsten und veranschaulicht, dass Diversität an sich ein wissenschaftliches Konzept darstellt, welches von Forschern und in der praxisorientierten Anwendung zur Beschreibung verschiedenster Arten von Heterogenität verwendet wird: „The concept of diversity refers to the collective (all-inclusive) mixture of human differences and similarities along a given dimension“. Auch wenn Diversität an sich Ungleichheiten zwischen Individuen beschreibt, so versteht man in einem wissenschaftlichen Kontext Diversität sowohl als Phänomen, das Individuen voneinander abgrenzt als auch – in bestimmten Arbeitssituationen – miteinander verbindet (Lupi et al. 2011). Diversität kennzeichnet somit die Vielfalt von sichtbaren wie auch nicht sichtbaren Merkmalen von Individuen und Gruppen, die zu wahrgenommenen Unterschieden oder Gemeinsamkeiten im Arbeitskontext führen.

Diversity Management hingegen beschreibt den aktiven, zielgerichteten Umgang mit Diversität als Führungsaufgabe. Groeneveld (2015) definiert Diversity Management einfach als „the effective management of workforce diversity through the development and implementation of policies and practices“. Dabei hängt es von den Zielen einer Organisation und ihrer HR-Praktiken im Rahmen der Umsetzung von Diversity Management ab, was letztlich als effektiv gilt (vgl. Abschn. 9.4.2.3). Diversität kann entweder Voraussetzung oder Zielsetzung des Diversity Managements sein und für die Umsetzung von Maßnahmen zur Optimierung von Arbeitsprozessen und -ergebnissen – sowohl auf individueller

als auch organisationaler Ebene – genutzt werden. Insofern halten Wise and Tschirhart (2000, S. 387) treffend fest, dass Diversity Management über das einfache Setzen von Quotenregeln hinausgeht: „Managing Diversity is not about setting quotas for minority representation and avoiding discrimination or bias“. Vielmehr dient es zur Planung und Implementierung organisationaler Systeme und Praktiken, die dabei helfen sollen, Ange stellte auf eine Art und Weise zu führen, dass potenzielle Vorteile von Diversität maximiert werden können, während die mit Diversität einhergehenden Risiken minimiert werden.

- „Unter Diversity Management subsumiert man Managementansätze, die den Umgang eines Unternehmens mit der Unterschiedlichkeit und Vielfalt seiner Mitarbeiter bewusst machen und systematisch mit dem Ziel steuern, Mitarbeiter [...] ins Unternehmen zu integrieren und so die sozio-kulturellen Unterschiede der Individuen konsequent zur Entwicklung der Organisation sowie zur Lösung komplexer Probleme nutzen“. (Seidel 2006, S. 242–243)

Die Integration von Individuen mit unterschiedlichen Hintergründen und Charakteristika sowie die systematische Steuerung von Heterogenität im Personalkörper zum Zwecke der Weiterentwicklung einer Organisation sind somit die Hauptziele des Diversity Managements. Diversity Management führt dabei sowohl zu institutionellen Anpassungen (z. B. Arbeitsprozesse) als auch zu einem kulturellen Wandel, der Diversität als ein positives Phänomen verankert und dessen Wertschätzung innerhalb der Organisation erhöht, was wiederum eine wichtige Determinante organisationalen Erfolgs darstellen kann (Lupi et al. 2011).

9.4.2.2 Ausprägungen von Diversität

Auch wenn mit dem Begriff Diversität zunächst Unterschiede bezüglich des ethnischen Hintergrunds bzw. der Nationalität von Individuen assoziiert werden, so erstreckt sich die mögliche Bandbreite von Diversitäts-Dimensionen auf eine weitaus größere Anzahl individueller Merkmale. Im organisationalen Kontext ist davon auszugehen, dass jeder Personalkörper, egal wie homogen dieser auf den ersten Blick erscheinen mag, auf die eine oder andere Weise Diversität aufweist, da die Anzahl theoretisch möglicher Dimensionen des Konzeptes nahezu unerschöpflich ist. Jedoch kann von Fall zu Fall der Grad der Diversität sowie die Anzahl der Merkmale bzw. Variablen, auf welchen Diversität vorliegt, erheblich variieren. Es stellt sich also in der Regel nicht die Frage, ob eine Organisationseinheit divers ist, sondern vielmehr wie stark die Diversität jeweils ausgeprägt ist. Dementsprechend wird oft auch die Wichtigkeit des Managements einer spezifischen Diversitätsdimension festgelegt.

Im wissenschaftlichen Diskurs haben sich unterschiedliche Kategorisierungen der Diversitätsdimensionen etabliert. Harrison et al. (1998) unterscheiden zwischen „surface-level“ Diversität (unmittelbar wahrnehmbare Variablen wie beispielsweise Hautfarbe, Geschlecht, Alter oder Sprache) und „deep-level“ Diversität (nicht direkt wahrnehmbare Attribute wie Persönlichkeit, Werte, Einstellungen, Präferenzen oder Status). Loden and Rosener (1991) führen in Abhängigkeit des Zeitpunkts der Aneignung der Merkmale

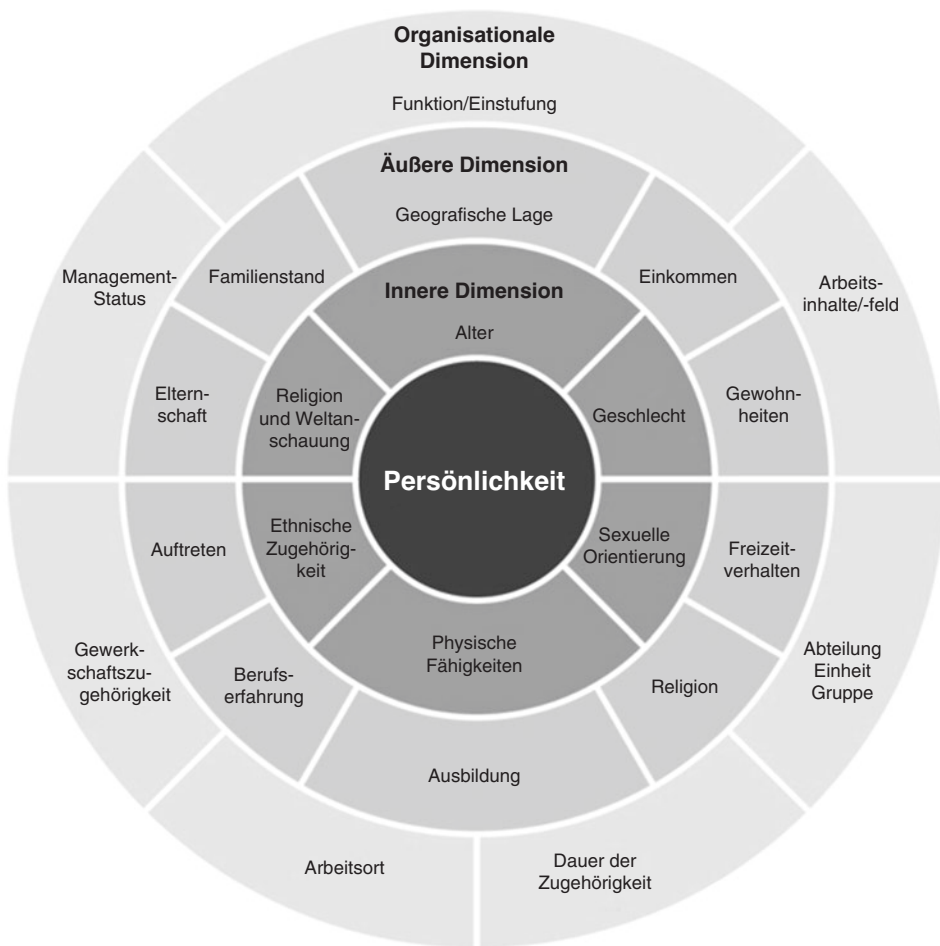


Abb. 9.6 Ausprägungen von Diversität. (Quelle: Gardenswartz und Rowe 2008)

und deren Stabilität eine Typisierung in primäre (z. B. Geschlecht, Alter, Ethnizität, sexuelle Orientierung) und leichter veränderbare sekundäre (z. B. Ausbildungsstand, Religion, Arbeitseinstellungen) Merkmale ein. Hohe Bekanntheit erlangte zudem das Vier-Ebenen-Modell nach Gardenswartz und Rowe (1993, 2008), das die Persönlichkeitsebene (z. B. Werte, Einstellungen), eine innere (z. B. Alter, Geschlecht, Herkunft), eine äußere (z. B. Ausbildung, Berufserfahrung) und die organisationale Ebene (z. B. Funktion, Arbeitsinhalt) unterscheidet (vgl. Abb. 9.6). Andere Autoren schlagen eine Gruppierung anhand von demografischen Merkmalen (z. B. Geschlecht, Ethnizität, Alter), psychologischer Merkmale (z. B. Werte, Überzeugungen, Wissen) und organisationaler Merkmale (z. B. Funktion, Hierachiestatus, Betriebszugehörigkeitsdauer) vor (Jackson und Ruderman 1996).

Diversität hat in den letzten vier Jahrzehnten wachsende Aufmerksamkeit als Gegenstand sowohl zahlreicher theoretischer als auch empirischer Forschungsarbeiten erfahren, wobei – möglicherweise aufgrund der im Vergleich zu surface-level Diversitätsvariablen schwierigeren Messbarkeit von deep-level Variablen – ein Ungleichgewicht in der Anzahl der Forschungsarbeiten zugunsten ersterer besteht. Die sechs mit Abstand am häufigsten empirisch untersuchten Diversitätsvariablen sind: Alter, Geschlecht, Ethnizität, Bildungsstand, Zugehörigkeitsdauer zur Organisation, und funktionaler Hintergrund (vgl. Sabharwal et al. 2016; Jehn und Bezrukova 2004; Pelled et al. 1999; Williams und O’Reilly 1998 und nachstehendes Praxisfenster).

Praxisfenster

Gender Diversity im Vergleich

Die Geschlechterverteilung hat sowohl aus Sicht des demographischen Wandels als auch aus repräsentations-legitimatorischer Sicht für öffentliche Institutionen eine zentrale Bedeutung. Im Vergleich zur Privatwirtschaft ist der Frauenanteil in der öffentlichen Verwaltung oft höher, u. a. wegen der vergleichsweise diversitätsfreundlichen Arbeitsbedingungen, die den Modellarbeitgeber Staat kennzeichnen. Am Beispiel der Schweiz zeigt Tabelle den insgesamt höheren Frauenanteil in der öffentlichen Verwaltung, wobei dieser auch in der Verwaltung (ohne Regierungsämter) mit zunehmender Hierarchiestufe abnimmt.

Gender Diversity von öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft im Vergleich

Hierarchiestufe	Frauenanteil in 113 der bedeutendsten CH- Unternehmen	Frauenanteil Bund und 26 Kantone	Hierarchiestufe
Präsidium Aufsichtsrat	4 %		
Aufsichtsrat	17 %	24 %	Regierungsmitglied
CEO	4 %		
Geschäftsleitung	9 %	14 %	Topkader
Topmanagement	14 %	22 %	Topmanagement
Mittleres Management	21 %	24 %	Mittleres Management
Gesamtbelegschaft	37 %	49 %	Gesamtbelegschaft

Anm.: Frauenanteile unterhalb Topkader der Verwaltung nur für 9 der 26 Kantone erfasst. (Quelle: Schillingreport 2017)

9.4.2.3 Ansätze des Diversity Managements

Es bestehen unterschiedliche Motive, weshalb Organisationen daran interessiert sein können, ihre Personalkörper divers zusammenzustellen und wie mit Diversität effektiv

umgegangen werden kann. Zwei Hauptansätze lassen sich unterscheiden (Dwertmann et al. 2016): Zum einen die „*Discrimination-and-Fairness*“ Perspektive, die auf Repräsentation von Minderheiten fokussiert und primär die Vermeidung negativer Auswirkungen von Diversität zum Ziel hat. Sie betont die Rolle kulturell diverser Personalkörper insofern, dass mit diesen die Gerechtigkeit und die faire Behandlung aller gesellschaftlichen Gruppen in Form eines moralischen Imperativs oder rechtlicher Bestimmungen verwirklicht werden soll. Das Anbieten gleicher Chancen in Rekrutierungs- und Beförderungsprozessen liegt im Zentrum des Ansatzes, so dass vorurteilsgeprägte Haltungen sowie Diskriminierung eliminiert werden können. Zum anderen die „*Synergistic*“ Perspektive, die versucht das vorhandene Leistungspotenzial von Diversität zu nutzen und somit das Wertschöpfungsargument von Diversität in den Vordergrund rückt. Diese Perspektive kann in die zwei Ansätze der „*Access-and-Legitimacy*“ Perspektive sowie der „*Integration-and-Learning*“ Perspektive unterteilt werden (Ely und Thomas 2001). Dabei betont die *Access-and-Legitimacy* oder Stakeholder-Perspektive, dass die Zielgruppen und Märkte von Organisationen kulturell und sozio-demografisch divers sind und dass die Adaption dieser Diversität innerhalb der Organisation die Zugangschancen zu den Zielgruppen sowie deren Legitimitätsempfinden gegenüber der Organisation erhöht. Diversität spielt in dieser Perspektive also vor allem organisationsextern bzw. organisationseinheitenübergreifend innerhalb derselben Organisation eine Rolle. Wenn Mitarbeitende primär für den Zugang zu ihrer korrespondierenden Zielgruppe instrumentalisiert werden und Integration nicht stattfindet, kann Diversität in dieser Perspektive eine eher trennende anstatt verbindende Funktion ausüben. Die Stakeholder-Perspektive bzw. das ihr zugrunde liegende Legitimitätsargument spielt im öffentlichen Kontext eine besondere Rolle. Die Theorie zur *Repräsentativen Bürokratie* betont die wichtige Rolle des divers zusammengesetzten öffentlichen Personalkörpers, indem Verwaltungsangestellte aus nicht-dominanten Minderheiten ihre Gruppe aktiv repräsentieren können. In der Politikumsetzung kompensieren sie gesellschaftliche Ungleichheiten, die im politischen Entscheidungsprozess nicht berücksichtigt werden (Andrews und Ashworth 2015). Die *Integration-and-Learning* Perspektive beschreibt wie unterschiedliche Fähigkeiten, Erfahrungen und Wissen, das Mitglieder unterschiedlicher Kulturkreise mit sich bringen, potentiell wertvolle Ressourcen für eine Arbeitsgruppe sein können. Diversität ermöglicht in dieser Perspektive das gegenseitige Lernen voneinander und soll so die gesamte Organisation in die Lage versetzen, Prozesse und Ziele zu verändern sowie zu optimieren und damit letztlich die Organisation zu größerem Erfolg zu führen.

Die Perspektiven sind nicht trennscharf voneinander unterschiedlich und vielfach werden in öffentlichen Verwaltungen mehrere Perspektiven gleichzeitig verfolgt, was zu Konflikten zwischen Organisationsstrategie, HR Strategie und Diversitätspolitik führen kann (Ashikali et al. [Forthcoming](#)). Zum Beispiel verfolgt der Repräsentation und Fairness Ansatz seine Ziele mit Quotenregelungen oder Zielgrößen für Minderheitenanteile, die dann für die Personalgewinnung und -beförderung als Leitlinien dienen. Doch Integration und Lernen erfolgt nicht aufgrund von Diversität selbst und Quotenregelungen können der Stakeholder-Perspektive widersprechen, wenn ein gewisses Ausmaß an

Homogenität im Umgang mit Zielgruppen förderlicher als Heterogenität ist (z. B. Polizeiarbeit in spezifischen Quartieren). Aber auch das Verständnis des Integrationsansatzes, dass unterschiedliche Hintergründe und Identitäten als Ressource für Lernen und Innovation erklärt, kann der Diskriminierungs- und Fairness-Perspektive entgegenstehen, da diese Heterogenität primär als Grund für potenzielle Ungleichbehandlung sieht. Das heißt, im Gegensatz zu den synergistischen Ansätzen besteht bei der Discrimination-and-Fairness Perspektive keine instrumentelle Verbindung zwischen Diversität und der Arbeit einer Gruppe. Das Vorhandensein von Diversität wird stattdessen als Anzeichen für die faire Behandlung von Mitarbeitenden angesehen und insofern wird die Bedeutung von Quotenregelungen überbetont und Integrationsbemühungen können in den Hintergrund treten.

Um solche Konflikte zu vermeiden, müssen Verwaltungen ihre Diversitätspolitik mit dem strategischen Personalmanagement abstimmen (Nishii et al. 2017). Die Integration der beiden Ansätze folgt dem ressourcenorientierten Ansatz des strategischen Personalmanagements (vgl. Abschn. 9.4.1 und 5.3.1). Demnach bringt Diversität durch seinen Wert, seine Seltenheit, Nicht-Imitierbarkeit und Nicht-Substituierbarkeit einen Wettbewerbsvorteil mit sich, was auch in Zeiten erhöhter Arbeitsmarktkonkurrenz für öffentliche Organisationen von Bedeutung ist (McMahan et al. 1998). Strategisch nicht abgestimmte Diversity Management Initiativen verringern diesen Vorteil. Um die oben genannten Konflikte mindern zu können, sind die Entscheidungen über Praktiken zur Umsetzung der Personalstrategie in Abhängigkeit der wichtigsten Ziele der Diversitätspolitik und der Beurteilung der vorhandenen und der notwendigen Personalressourcen zu fällen (Nishii et al. 2017).

Aufgabenbereiche des Personalmanagements, die aus der Diversity Management Sicht relevant sind, können in die folgenden vier Kategorien eingeteilt werden (Kalev et al. 2006; Pitts 2006):

1. *Prozessgestaltung*: Personalgewinnung (Personalbeschaffung und -auswahl), Personalentwicklung, Personalerhaltung (Beförderung).
2. *Kulturarbeit*: Vorbildliches Führungshandeln das Wertschätzung von Unterschieden und Nutzung der damit verbundenen Hintergründe fördert.
3. *Programmentwicklung*: Implementierung von pragmatischen Programmen und Gefäßen, um Minderheiten und deren spezifische Bedürfnisse besser zu entsprechen und deren Einbindung in die Organisation zu stärken (z. B. Mentoring, Arbeitszeitflexibilisierung, Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie/Privatleben).
4. *Strukturgestaltung*: Errichtung dauerhafter oder befristeter Strukturen, die Verantwortung für Diversity Management Anliegen wahrnehmen und entsprechenden Ziele zur Umsetzung verhelfen können (z. B. Diversity-Stelle).

9.4.2.4 Ökonomische Ziele des Diversity Managements

Betrachtet man Diversity Management aus einem ökonomischen Blickwinkel, so sprechen einige Argumente für dessen Einsatz im organisationalen Kontext (Krell et al. 2006):

- Das *Kostenargument* beschreibt die Problemstellung der mangelnden Wertschätzung und Diskriminierung von Arbeitnehmern, welche sich negativ auf Motivation und Arbeitszufriedenheit auswirken kann. Mangelnde Integration und Anpassungszwang an dominante Gruppen könnten dabei ungewollt Ressourcen verbrauchen, die infolgedessen nicht für die eigentliche Arbeit zur Verfügung stehen. In extremen Fällen müssen sogar Kosten für Absentismus, Stellenwechsel oder Kündigungen getragen werden. Diversity Management kann ein Weg sein, dieser Problematik vorzubeugen (Choi 2009; Vedder 2006).
- Das *Stakeholderargument* geht von der Annahme aus, dass divers zusammengestellte Personalkörper sich gezielter auf ebenfalls divers strukturierte Stakeholder und Kundenzielgruppen einstellen und diese ansprechen können, da sie beispielsweise kulturell bedingte Präferenzen oder Verhaltensweisen besser nachvollziehen können. Der Einsatz diversen Personals mit Stakeholderkontakt kann somit entscheidende Vorteile bei der Kommunikation mit einer diversen Aussenwelt mit sich bringen (Cox Jr und Blake 1991; Vedder 2006).
- Das *Arbeitgeberattraktivitätsargument* zielt darauf ab, dass Organisationen, die durch Diversity Management positiv auffallen, nach außen als attraktivere Arbeitgeber für Minderheitengruppen wahrgenommen werden. Die interne Förderung entsprechender Personen oder Gruppen kann zudem einen positiven Effekt auf die sowohl intern als auch extern wahrgenommene Arbeitgeberattraktivität haben. Hierdurch wird eine breitere Ausnutzung verfügbarer Arbeitsmarktpotenziale ermöglicht und das Arbeitgeberimage verbessert, was ein entscheidender Konkurrenzvorteil im Wettbewerb um qualifiziertes Personal sein und nebenbei Engagement und Bindung der bestehenden Belegschaft erhöhen kann (Backhaus et al. 2002; Vedder 2006).
- Das *Flexibilitäts-, Kreativitäts-, und Problemlösungsargument* fokussiert darauf, dass Diversität in Gruppen zu einer höheren Bandbreite an Wissen, Erfahrungen und Fähigkeiten führt. Die breitere Wissensbasis diverser Teams führt zudem zu qualitativ besseren Problemlösungsansätzen (vgl. Abschn. 3.2.2 sowie O'Reilly et al. 1997; Pelled et al. 1999; Vedder 2006; Zenger und Lawrence 1989).

Aus den genannten Punkten zusammen resultiert übergeordnet das *Performanzargument*, welches als Outcome von Diversität oft im Fokus des wissenschaftlichen Diskurses steht.

9.4.2.5 Verwaltungsspezifische Ziele des Diversity Managements

Im spezifischen Kontext öffentlicher Verwaltungen, in Anbetracht ihrer Verflechtung mit und Verantwortbarkeit gegenüber Politik und Gesellschaft, sind mit dem Management von Diversität aber auch Ziele verbunden, die über das Performanzargument hinausgehen. Während im privaten Sektor vornehmlich ökonomische Gesichtspunkte eine Rolle spielen, z. B. die Gruppeneffektivität zu steigern, erhöhte Kreativität und verbesserte Problemlösungskompetenz zu ermöglichen, so sind diese in öffentlichen Verwaltungen zwar ebenso relevant, werden aber von zusätzlichen gesellschaftspolitisch relevanten Zielen begleitet (Lupi et al. 2011). Hierbei ist die Vielfalt der Gesellschaft und deren Abbildung

im Personalkörper öffentlicher Verwaltungen zentral. Leitgedanke ist, dass gesellschaftspolitisch geforderte Ziele durch die öffentliche Verwaltung aufgegriffen werden und eine gesellschaftlich repräsentative Belegschaft der öffentlichen Verwaltung deren Legitimität erhöht. Wesentliche Ziele sind folglich:

- Annäherung heterogener Gesellschaftsstrukturen und homogener Belegschaftsstrukturen im öffentlichen Dienst
- Vorbildwirkung für andere Wirtschaftsbereiche
- Einhaltung, Umsetzung rechtlicher Vorschriften und Rahmenbedingungen (z. B. Diskriminierungsverbot)
- Attraktivitätssteigerung für schwer beschaffbare Zielgruppen (z. B. Fachkader)
- Nutzung der Chancen generationenübergreifender Zusammenarbeit angesichts überalterter Belegschaften und demografischen Wandels
- Integration von auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Zielgruppen (z. B. Behinderten)
- Vorbeugung langfristigen Ausschlusses vom Arbeitsmarkt und somit Einsparung mittelbarer Kosten (z. B. Sozialfälle)
- Verbesselter Umgang mit unterschiedlichen Lebensentwürfen in Belegschaften (z. B. Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben)

Die Erklärung, warum öffentliche Verwaltungen Diversity Management als Instrument einführen, dürfte in den meisten Fällen jedoch nicht monokausal, sondern eine Mischung aus ökonomischen, normativen sowie rechtlichen Faktoren sein (Lupi et al. 2011).

9.4.2.6 Theoretische Erklärung von Diversitätseffekten

In Rahmen der Theorie der *sozialen Identität* (Tajfel 1981) und der *Selbstkategorisierungstheorie* (Turner et al. 1987) werden individuelle Identitäten und Präferenzen von der jeweiligen sozialen Umgebung definiert. Identität ist das Selbstkonzept eines Individuums, das von der wahrgenommenen Mitgliedschaft in sozialen Gruppen (soziale Identität) abgeleitet und immer im Kontext der jeweiligen Position innerhalb einer Institution oder einer spezifischen Kultur gebildet wird (Stryker 1980). Surface-level Diversitätsmerkmale dienen dabei als Anker für Individuen, um sich selbst von anderen Gruppen und Individuen abzugrenzen und um dadurch die eigene soziale Identität zu bewahren. Daraus folgt, dass Individuen andere Personen mit ähnlichen demografischen Merkmalen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit positiv wahrnehmen und sich mit ihnen identifizieren (Tajfel und Turner 1986). Auf diese Weise benutzen Individuen oft sichtbare Merkmale, um sich und andere rasch sozialen Gruppen, Wertemustern, Einstellungen, Denkmustern und Verhaltensweisen zuzuordnen (Fiske 2000).

Ein zweiter, häufig von Diversitäts-Forschern aufgegriffener theoretischer Strang ist das „*Similarity-Attraction-Framework*“ und das Konzept der Verstärkung ähnlicher Werte und Einstellungen (Byrne 1971). Zentrales Element ist die Ähnlichkeitshypothese, nach welcher ähnliche Individuen sich gegenseitig anziehen. Menschen achten darauf, wie ähnlich oder verschieden sie gegenüber anderen sind und bevorzugen – bewusst oder

unbewusst – Personen mit größerer Ähnlichkeit (Barsade et al. 2000). Das Konzept der Verstärkung (Byrne 1971) basiert daneben auf der Ähnlichkeit von Denkweisen zwischen Individuen, die eine Manifestierung und Verstärkung der jeweiligen bestehenden Denkmuster fördert und zu einer empfundenen interpersonellen Attraktion führt. Diese Reaktion ist verbunden mit der Befriedigung des Effektanz-Motivs, wonach eigene Auffassungen und Denkmuster bestätigende Umwelteinflüsse mit positiven Emotionen assoziiert sind. Während Byrnes Konzept auf kognitiver Informationsverarbeitung und Einschätzung beruht, beschreiben (Barsade et al. 2000) den Similarity-Attraction Wirkmechanismus durch reziproke, sich verstärkende positive Affektion.

Sowohl die Theorie der sozialen Identität als auch das Similarity-Attraction Framework führen zu Annahmen bezüglich des Einflusses von Diversität unter Mitarbeitenden auf Gruppenperformanz. So werden Mitarbeiter mit Kollegen, mit welchen sie mehr surface-level Charakteristika teilen, eine engere Bindung eingehen, intensivere Austauschbeziehungen pflegen und ihnen gegenüber positivere Einstellungen haben als gegenüber Kollegen, mit denen sie wenige solcher Merkmale gemeinsam haben (Barsade et al. 2000). Im Bereich der deep-level Diversität ist davon auszugehen, dass die Interaktion mit Mitarbeitenden ähnlicher psychologischer Charakteristika vorgezogen wird, um gleichzeitig seine eigenen Überzeugungen zu manifestieren (Swann et al. 1992). Dies deckt sich mit der von einigen Forschern so genannten *Demografiethorie* (Wiersema und Bird 1993). Diversität (bzw. deren Abwesenheit) trägt somit zur Strukturierung von Gruppenprozessen und von Kommunikation bei und führt zum Aufbau von persönlichen Beziehungen sich ähnelnder Individuen innerhalb Organisationen. Dies beeinflusst auch individuelle Einstellungen und Verhaltensmuster, die Auswirkungen auf organisationale Outcomes wie Problemlösungsansätze, Fluktuation und Performance haben (Wiersema und Bird 1993; Williams und O'Reilly 1998). Einerseits unterstützt das individuelle Bedürfnis nach Identität, Beziehungen und Nähe zu ähnlichen Mitarbeitenden das Argument, dass mehr Diversität in Gruppen zu schlechteren internen Outcomes führt. Andererseits, dem *Stakeholderargument* folgend, kann Diversität insbesondere über die Interaktion mit ebenfalls diversen externen Stakeholdern wie oben beschrieben zu Performanzvorteilen führen (Harrison et al. 2002), so dass hier keine generelle Aussage über die Richtung der Beziehung möglich erscheint. Stattdessen gilt es je nach Fall abzuwägen, ob die Vor- oder Nachteile von Diversität überwiegen.

Während die obgenannten Ansätze verstärkt auf relationale Aspekte fokussieren, konzentriert sich die *Gruppenentscheidungsforschung* auf aufgabenbezogene Aspekte von Teamentscheidungen (Van Knippenberg et al. 2004; Wittenbaum und Stasser 1996). Diese Forschungsrichtung nimmt sich der Frage an, ob und auf welche Weise Gruppen Diversität nutzen, um bessere und tragfähigere Entscheidungen bei vorliegenden Informationsasymmetrien zu treffen und Probleme effizient zu lösen. Zentral dabei ist, dass Informationsaufnahme, Wissensbildung und Wertungen kollektiv und durch soziale Interaktion stattfinden. Da die Mitglieder von Gruppen, und insbesondere diverser Gruppen (z. B. eine funktional diverse Gruppe mit Ingenieuren, Buchhaltern und Managern), oft Zugang zu unterschiedlichen Informationsgrundlagen haben, wissen unausweichlich einige Mitglieder Dinge,

über welche andere keine Informationen haben. Ebenfalls unterscheiden sich die Mitglieder in ihren Fähigkeiten sowie Erfahrungen und werfen auf dieselbe Aufgabe oder dasselbe Problem einen unterschiedlichen Blick. Dieser breitere Ressourcenschatz solcher Gruppen hat den zusätzlichen Vorteil, dass sie aufgrund der konfligierenden Sichtweisen das problemrelevante Wissen intensiver bearbeiten müssen und dies sie vor voreiligen Entschlüssen, wo ein scheinbarer Konsens existiert, zurückhält. Um diese Informationsasymmetrien effizient zu einer besseren Entscheidungsfindung zu nutzen, bedarf es des „Poolings“ und Austausches des unterschiedlichen Wissens. Diversität kann so positive Auswirkungen auf die Problemlösungssuche, -kreativität, und -geschwindigkeit einer Gruppe haben und zur Steigerung der Performanz der gesamten Gruppe genutzt werden.

Hinter diesen grundlegenden Zusammenhängen von Diversität und Gruppeneinbindung sowie Gruppenleistung stehen weitere zentrale Prozesse, die es beim Management von Diversität zu beachten gilt:

- *Strukturelle und numerische Prozesse* beziehen sich auf die Zusammensetzung von Gruppen. Kanter (1977) hat mit ihren wegweisenden Arbeiten zum „Tokenismus“ aufgezeigt, wie auf weibliche „tokens“ in typischen Männerberufen reagiert wird. Zum Beispiel werden sie und ihre Leistungen genauer betrachtet oder es werden ihnen Aufstiegsmöglichkeiten verbaut. Dieselben Folgen einer bewussten Personalpolitik oder Folgen unbewusster, stereotyper Handlungen können sich aber auch bei Männern, Menschen mit Behinderungen oder anderer Ethnien in einem spezifischen Organisationskontext zeigen. Minderheiten- bzw. Mehrheiteneffekte sind dafür vielfach ausschlaggebend bzw. komplizieren den Token-Effekt zusätzlich (Yoder 1991). Minder- und Mehrheiten können unterschiedlich groß sein. Eine Minderheit kann aufgrund ihrer kleinen Größe hinausragen oder auch isoliert werden, oder es kann durch eine Mehrheit je nach Größe der Minderheit ein Zwang hin zu mehrheitsspezifischen und auch minderheitsspezifischem Verhalten erfolgen.
- *Relationale Prozesse* bezeichnen den Umstand, dass die Beziehung eines Individuums aufgrund seiner diversitätsspezifischen Merkmale zu jenen aller anderen Gruppenmitglieder (sog. Dissimilarität) einen Einfluss darauf hat, welche individuellen Erfahrungen die Person in einer bestimmten Organisationseinheit macht (Tsui und Gutek 1999). Solche individuellen Erfahrungen hängen auch mit den Bedürfnissen einer Person nach Einzigartigkeit und Zugehörigkeit innerhalb und zwischen Gruppen zusammen. Shore et al. (2011) gehen vor dem Hintergrund der „Optimal Distinctiveness Theory“ (Brewer 1991) zu davon aus, dass Individuen die beiden Bedürfnisse jeweils in Balance halten bzw. das eine Bedürfnis stärker wird, wenn die Balance sich zugunsten des anderen verschiebt. Ist die Balance gegeben, kann davon ausgegangen werden, dass sich der Einzelne inkludiert fühlt. Inklusion ist folglich die wahrgenommene Erfahrung eines Individuums, wenn die Diversität in der Bezugsgruppe so ausgestattet ist, dass die Person beide Bedürfnisse in ausreichendem Maße, z. B. durch Einbezug und Einflussnahme in Entscheidungsprozessen, Informationszugang und eine optimale Vorgesetztenbeziehung befriedigen kann bzw. das Diversity Management seine Aufgabe erfüllt.

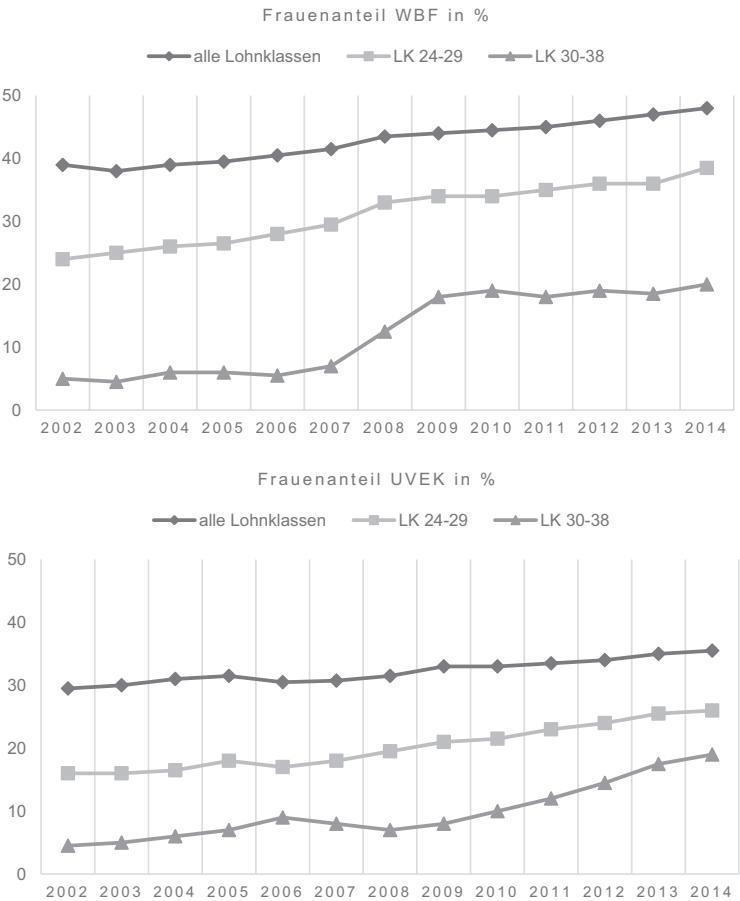
Der größte Teil aller empirischen Studien zu Diversität – mit Samples aus dem öffentlichen wie auch in geringerem Maße aus dem privaten Sektor – untersucht *Diversitätseffekte* mit verschiedenen Performanz-Indikatoren. Die Autoren verschiedener Review-Artikel und Meta-Analysen betonen die Widersprüchlichkeit der Ergebnisse bezüglich der Richtung des Zusammenhangs (Harrison und Klein 2007; Jackson et al. 2003; Joshi und Roh 2009; Van Knippenberg und Schippers 2007; Williams und O'Reilly 1998). Während einige Studien einen positiven Zusammenhang zwischen Diversität und Performance nachweisen konnten (z. B. Ely 2004; Van der Vegt et al. 2005), kamen andere zu dem Ergebnis, dass der Zusammenhang eher negativ ist (z. B. Leonard et al. 2004). Aus diesem Grund haben einige Autoren damit begonnen, Kontextvariablen (z. B. Dominanz einer Diversitätsdimension, Aufgaben- oder Team-Interdependenzen) stärker einzubeziehen (Joshi und Roh 2009) bzw. bisher bestehende theoretische Modelle zu rekonzeptualisieren und zu integrieren (Van Knippenberg et al. 2004). Sabharwal et al. (2016) kommt in ihrem Literaturüberblick zu Diversitätsstudien auf dem Gebiet der Verwaltungswissenschaften zum Schluss, dass nur rund 22 Prozent überhaupt die Auswirkung auf Performanzgrößen untersuchen. Die Mehrheit aller Studien ist deskriptiv und kommt ebenfalls zu konfligierenden Ergebnissen betreffend des Zusammenhangs zwischen Diversität und Performanzgrößen. *Effekte von Diversity Management* auf Erfolgsgrößen wie z. B. erhöhte Repräsentation von Minderheiten, tiefere Diskriminierung oder höhere individuelle wie organisationale Leistung sind wenig erforscht. Gleichwohl zeigt sich, dass sich Förderungsmaßnahmen zugunsten von Minderheiten („affirmative action“) positiv auf Performanzgrößen auswirken. So konnten positive Zusammenhänge zwischen Förderungsmaßnahmen und höheren Aufnahmeraten von Minderheiten an Hochschulen (Kellough 2006) sowie zwischen ethnischer Minderheitenrepräsentation und Bildungserfolg (Pitts 2005), Bürgereinschätzungen von Kommunalleistungen (Andrews et al. 2005) oder der Effektivität von Feuerwehren (Andrews et al. 2014) nachgewiesen werden.

Praxisfenster

Rolle der Führung im Diversity Management

Die Rolle der Führung ist im Rahmen des Diversity Managements nicht zu unterschätzen. Führungskräfte beeinflussen die Organisationskultur maßgeblich und sind für zentrale Entscheidungen wie z. B. Stellenbesetzungen und Beförderungen zuständig. Im Rahmen einer Masterarbeit untersuchte Sax (2015) den Frauenanteil in den zwei Generalsekretariaten des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) der schweizerischen Bundesverwaltung. Die beiden Generalsekretariate wurden ausgewählt, weil sie sich hinsichtlich des Frauenanteils in mittleren und höheren Lohnklassen stark unterschieden haben. Die qualitative Umfrage zeigte, dass sich die beiden Generalsekretariate kaum bezüglich der Faktoren unterschieden, die sie als wichtig oder weniger wichtig für die Förderung von Minderheiten betrachteten. Dennoch zeigen die Daten nach Gehaltsklassen für die beiden Departe-

mente, dass ab 2006 der Frauenanteil in den obersten Lohnklassen 30 bis 38 des Departements WBF vergleichsweise stark zugenommen hatte (vgl. Abbildung). Die Autorin kommt zum Schluss, dass im Departement WBF ab 2006 die Departementsleitung in den Händen von Bundesrätin Doris Leuthard lag, welche großen Wert auf die Geschlechterfrage und die Vertretung von Frauen in Kaderpositionen legte. Diese wechselte im Jahr 2010 ins Departement UVEK. Ab diesem Zeitpunkt ist eine ähnliche Entwicklung im Departement UVEK zu beobachten. Hingegen stagniert der Frauenanteil im Departement WBF nach Leuthards Weggang in den obersten Gehaltsklassen. Insbesondere die Stellenbesetzung und -beförderung in den obersten Lohnklassen unterliegt maßgeblich dem Einfluss des Departementsvorstehers bzw. der -vorsteherin. Von daher lassen die Daten die Interpretation zu, dass die Rolle der Führung über die Zeit einen Einfluss auf den Frauenanteil gehabt hat.



Entwicklung des Frauenanteils in den Departementen UVEK und WBF. (Quelle: Sax 2015)

In einer Evaluation von Anti-Diskriminierungsmaßnahmen von 708 privaten Organisationen im Zeitraum von 1971 bis 2002 kommen Kalev et al. (2006) zum Schluss, dass Ungleichheit am Arbeitsplatz vielfach durch diskriminierender Führungshandeln oder aufgrund der fehlenden Einbindung von Minderheiten entstehen. HR-Praktiken, die klare Verantwortung innerhalb einer Organisation zuweisen, damit Veränderungen initiiert werden und Strukturen, die Rechenschaftsablage, Verantwortlichkeit und Fachwissen in der Organisation verankern (z. B. Gleichstellungspläne, Diversity Gremien), seien aber am besten geeignet, um den Minderheitenanteil zu erhöhen. Sabharwal (2014) zeigt zusätzlich die Bedeutung des Integrationsansatzes von Diversity Management auf, damit Mitarbeitende Teamentscheidungen mitbeeinflussen können und legt dar, dass der Zusammenhang zwischen Mitarbeiterinklusion und Leistung stärker wird, wenn Führungskräfte eine Organisationskultur fördern, die den Austausch unterschiedlicher Sichtweisen begünstigt (vgl. Praxisfenster). Weitere Studien unterstützen die Rolle der Führung, wenn es um die Inklusion von Mitarbeitenden und um Performanzeffekte die im Rahmen des Diversity Managements geht (Ashikali und Groeneveld 2013). Ritz und Alfes (2018) zeigen in ihrer Studie mit Daten aus der Verwaltung des Kantons Bern in der Schweiz, dass einerseits die Sprachendiversität (Deutsch versus Französisch als Muttersprache) negativ mit der Identität mit dem Arbeitgeber zusammenhängt, andererseits die wahrgenommene Unterstützung eines Diversitätsklimas durch den Vorgesetzten positiv mit der Identität zum Arbeitgeber korreliert.

9.4.2.7 Repräsentative Bürokratie

Vor dem Hintergrund des Außenverhältnisses öffentlicher Verwaltungen und der externen Effekte von Diversität bietet es sich an, noch einen weiteren, stärker normativ orientierten Forschungszweig zu diskutieren. Aus der Perspektive der *Repräsentativen Bürokratie* (Kingsley 1944) steht die Repräsentation gesellschaftlicher Gruppen – wie z. B. ethnischer Minderheiten, Frauen, Menschen mit Behinderungen, oder spezifischer Berufsgruppen – innerhalb des Personalkörpers der öffentlichen Verwaltung im Fokus. Dadurch soll erhöhte Legitimation für administratives bzw. regierungsbezogenes Handeln erlangt werden. Aus diesem Grund ist die Perspektive der Repräsentativen Bürokratie als Ergänzung der oben diskutierten Ansätze zu betrachten, da sie die Legitimität öffentlichen Handelns vis-à-vis den Bürgern und der Gesellschaft als wichtigen Outcome definiert. Studien haben gezeigt, dass systematische Über- oder Unterrepräsentation gesellschaftlicher Gruppen zu einseitiger Politikformulierung und -implementierung führen können (Meier 1975; Peters 2001). Dennoch führt die Einbeziehung von Minderheitengruppen nicht automatisch zu gesteigerter Legitimität oder legitimer empfundenen Entscheidungen nach außen hin. Aus diesem Grund wird gefordert, eine aktive Repräsentation im Sinne einer unmittelbaren Berücksichtigung von Interessen von Minderheitengruppen anstelle von rein passiver Repräsentation einzuführen. Letztere beschreibt die Repräsentation von gesellschaftlichen Subgruppen in der öffentlichen Verwaltung unabhängig davon, ob die Repräsentation einen direkten Einfluss auf entsprechende Policy-Outputs hat.

Repräsentation innerhalb der öffentlichen Verwaltung kann unterschiedlichen Funktionen dienen (von Maravic und Schröter 2012). Aus einer *Power*-Perspektive kontrollieren unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen die öffentliche Verwaltung und die Zugangsmöglichkeiten zu politischer Macht durch die Verwaltung. Die Einbeziehung von Minderheitengruppen bei der Setzung von Regeln und Policies ist daher essentiell zur Erhaltung von Macht und Einfluss (siehe Access and Legitimacy Perspektive in Abschn. 9.4.2.3). Aus einer *symbolischen* Perspektive dient eine repräsentative Administration als Vorbild für andere Bereiche der Gesellschaft, wie z. B. für den privaten Arbeitsmarkt. Hierdurch kann die Beteiligung unterschiedlicher Gruppen sowie die adäquate Teilnahme von Minderheitengruppen gefördert werden. Die *funktionale* Perspektive betont die Inklusion gesellschaftlicher Minderheitengruppen in den Prozess der Policy-Implementierung, um gegenüber Wählerschaft und Anspruchsgruppen die Legitimität der eigenen Arbeit zu erhöhen.

9.4.3 Organisation des Personalmanagements

In staatlichen Institutionen und vor allem großen Verwaltungsorganisationen dominieren die *zentrale Organisation* und Wahrnehmung von Personalaufgaben. Im Mittelpunkt der Aktivitäten steht die Personaladministration mit ihren Aufgaben der Lohnverwaltung, Personeneinreihung, Ein- und Freistellung sowie dem Beförderungsprozess. Häufig kommt ein verwaltungsinternes Aus- und Weiterbildungsangebot dazu. Diese zum Teil sinnvollerweise zentral wahrgenommenen Aktivitäten werden aber oft durch eine *Entscheidungs-zentralisation* ergänzt. Die Fachabteilungen oder dezentralen Einheiten können nur mit der Genehmigung der zentralen Personalabteilung Personen ein- oder freistellen und Beförderungsanträge haben einen weiten Weg durch die Hierarchie hin zur zentralen Personalabteilung zu durchlaufen, bis ihnen unter Umständen stattgegeben wird.

Der Ruf nach *verstärkter Strategieorientierung und Dezentralisierung* von Personalaufgaben im öffentlichen Sektor und einer Angleichung der Rolle der Personalabteilung an jene privatwirtschaftlicher Unternehmungen hat sich in den vergangenen Jahren verstärkt und v. a. durch die NPM-Reformen und ihre Forderung nach mehr Handlungsspielraum für die Führung Auftrieb erhalten. Diese Forderung ist aber nicht unproblematisch, wenn sie losgelöst vom Kontext des öffentlichen Personalmanagements umgesetzt werden soll (Truss 2013). Erstens sind auch HR-Abteilungen der Privatwirtschaft vielfach großmehrheitlich administrativ und nicht strategisch ausgerichtet, auch wenn dies wünschenswert wäre (Guest und King 2004). Zweitens sind HR Abteilungen im öffentlichen Sektor einem besonderen Spannungsfeld ausgesetzt, indem sie ihre Rolle vielfach zwischen sich entgegen gesetzten Interessen von Politik, Führungskräften der Linie, Mitarbeiterbedürfnissen, rechtlichen Grundsätzen wie Transparenz, Fairness und Gleichbehandlung sowie fachlich-professionellen Normen wahrnehmen müssen. Drittens ist der institutionelle Rahmen mit stark unabhängigen Ministerien, insbesondere im schweizerischen Departementalsystem von Regierungen auf Bundes- und Kantonsebene, eine Barriere für top-down bestimmte Personalstrategien und -prozesse. Gleichzeitig unterliegen

HR Aktivitäten und Abteilungen im öffentlichen Sektor aber einer stärkeren Kontrolle durch die Stakeholder und nehmen oft aufgrund der zentralen Ressourcenallokation im Finanzministerium eine stärkere Kontrollfunktion gegenüber den dezentralen Einheiten wahr. Dieser Kontext erschwert die Strategieorientierung und Dezentralisierung der Personalarbeit im öffentlichen Sektor, wenngleich auch das eine oder andere Element situativ förderlicher oder stärker hindernd sein kann.

Internationale Vergleiche sowohl der OECD (2004) als auch von Meyer und Hamerschmid (2010) zeigten außer im angelsächsischen Umfeld keinen klaren Trend hin zur Dezentralisierung der HR-Funktion und -Organisation. Zentrale Einheiten haben ihren Einfluss über die Entwicklung von HR Politik und Strategie behalten, v. a. wenn es um die Topkader geht, ebenso über Themen wie Chancengleichheit, Gesundheit, Gehaltsentwicklung, Ethik-Leitlinien und Sanktionsmechanismen oder Positionierung als Modellarbeitgeber durch entsprechende Politiken. Am stärksten dezentralisiert wurden Funktionen wie Rekrutierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit innerhalb genereller Rahmenbedingungen. Ebenso haben verschiedene Nationen die Stellen- und Gehaltseinstufung zu einem gewissen Teil dezentralisiert. Zu einem großen Teil werden jedoch HR-Strategien und auch HR-Praktiken wie Prozesse zentral organisiert und teilweise auch umgesetzt. Ebenso zeigt sich, dass innerhalb des öffentlichen Sektors eine große Vielfalt in Bezug auf die Organisation des Personalwesens existiert und in einigen Organisationen innerhalb desselben Gemeinwesens oder auch Politikbereichs gewisse Organisationen die Personalarbeit stärker zentralisiert während andere sie stärker dezentralisiert haben (Truss 2008, 2009). Eine Umfrage bei Schweizer Unternehmungen zeigte dass die Mehrheit der Personalaufgaben ganz oder zumindest teilweise in den Aufgabenbereich der Personalabteilung fällt (Thom und Zaugg 2000). Es lässt sich aber seit der ersten 1995 durchgeführten Studie ein leichter Trend zu einer Delegation personalwirtschaftlicher Aufgaben an das Linienmanagement feststellen, zumindest in der Privatwirtschaft. Vaanholt stellte jedoch für den öffentlichen Sektor in Deutschland fest, dass der Übergang vom Bürokratiemodell zum Public Management bislang keine Entsprechung im Personalrecht gefunden hat. Die zentralistischen und arbeitsteiligen Prinzipien der Bürokratie prägen die Personalarbeit weiterhin (Vaanholt 1997). Generell kann bis heute nicht von einer starken und weit verbreiteten Dezentralisierungsbewegung im HR öffentlicher Organisationen gesprochen werden.

Zwei Fragen sind wichtig, wenn die Organisation des Personalmanagements reflektiert werden soll:

- Wie ist die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Verwaltungsführung, Personalabteilung und Fachämtern zu regeln?
- Wie sieht eine geeignete Arbeitsteilung innerhalb des Personalmanagements aus?

Im Folgenden wird auf diese beiden Fragen eingegangen, wobei angemerkt werden muss, dass die zweite je nach Situation unterschiedlich differenzierte Organisationslösungen zulässt und die in Abb. 9.7 dargestellte Arbeitsteilung exemplarischen Charakter hat.

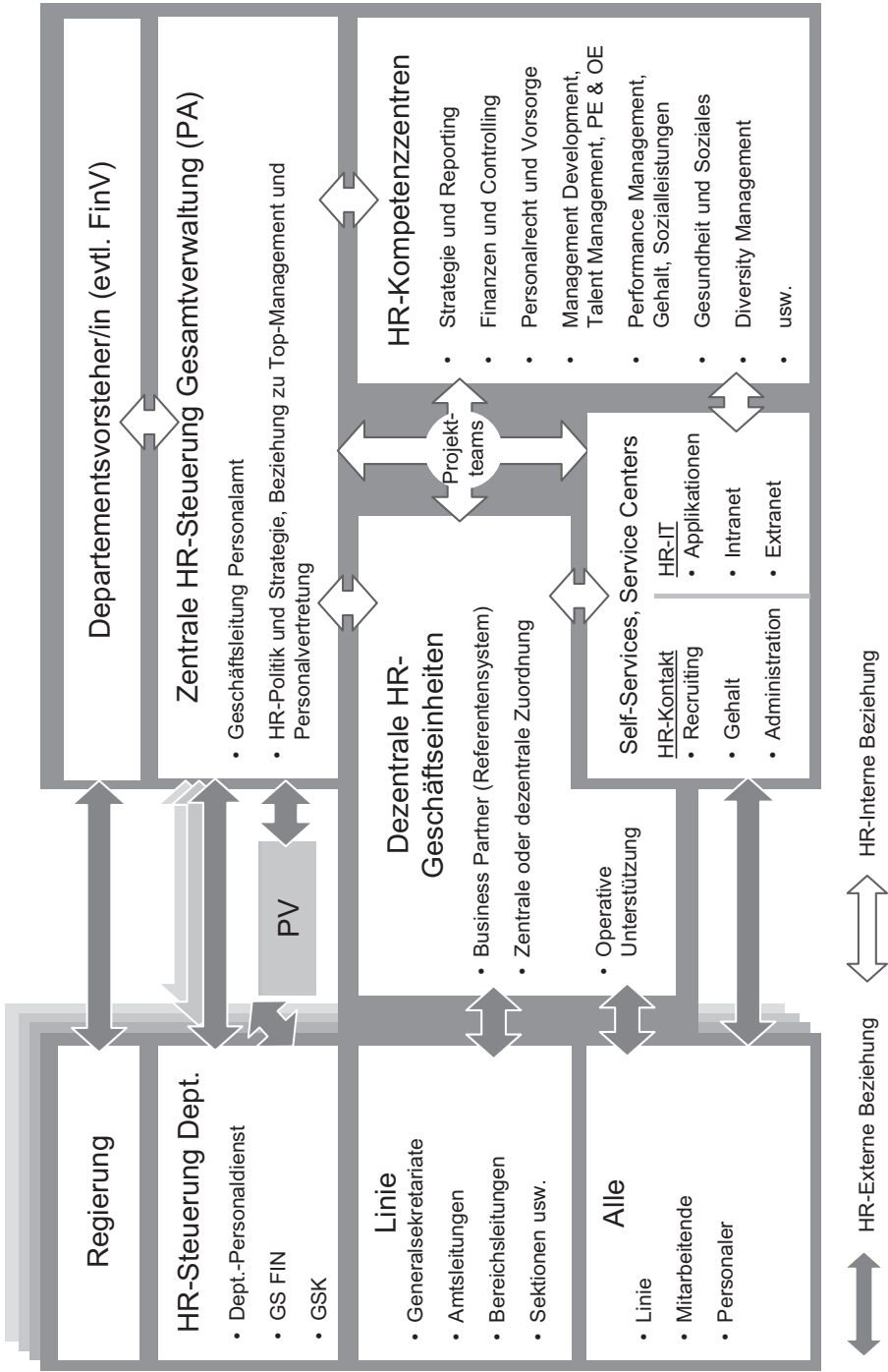


Abb. 9.7 Exemplarische HR Organisation einer Gesamtverwaltung

Das zentrale Personalamt ist in Zusammenarbeit mit der politischen Führung für die Personalpolitik und die strategisch-konzeptionelle Ausgestaltung der Personalfunktion zuständig, sofern diese wichtigen Aufgaben überhaupt wahrgenommen werden. Zwischen dem Personalamt und den Fachämtern gibt es mehrere Aufgaben, die *kooperativ* gelöst werden: z. B. die Personalauswahl, die Personalentwicklung und Aspekte der Beurteilung. Viele dieser Aufgaben sind von einer wechselseitigen Zuständigkeit der beiden Abteilungen geprägt. Die einzelnen Aufgabenschritte sind jeweils von Entscheidungen der anderen Abteilung abhängig und sehr rasch entstehen Abstimmungs- und Schnittstellenprobleme. Dies ist umso hinderlicher, wenn die Prozesse schnell bearbeitet werden sollten, wie z. B. bei der Neubesetzung einer Stelle oder Beförderungsanträgen (Hopp und Göbel, 2004).

Weiterhin können personalwirtschaftliche Aufgaben von anderen Stellen als der Personal- oder Fachabteilung wahrgenommen werden. Dies können Tätigkeiten sein, die an Spezialisten delegiert werden wie Personalberatungen für Auswahlverfahren oder Spezialisten für Assessment-Center-Verfahren, welche dann mit den intern Zuständigen zusammenarbeiten. Zum anderen können Routinetätigkeiten vor allem aus dem Bereich der Personaladministration auf externe Anbieter ausgelagert werden, die beispielsweise die Lohnbuchhaltung und das Personalcontrolling ausführen (Thom und Kraft 2000). Falls letztere Tätigkeiten in der Verwaltung verbleiben sollen, bieten sich als geeignete Organisationsalternativen sogenannte Shared-Services-Center an. Diese erbringen auf zentraler Ebene interne Dienstleistungen für verschiedene Organisationseinheiten. Verwaltungsinensive Tätigkeiten ohne Strategiebezug können durch die Bündelung der Ressourcen kostengünstig und -transparent erbracht werden.

Durch Delegation von Kompetenzen, Entscheidungsbefugnissen und Ressourcenverantwortung an dezentrale HR-Einheiten und Facheinheiten sind Prozessverkürzungen und -beschleunigungen möglich, wenn die zentrale Personalabteilung Unterstützungs- und Beratungsleistungen anbietet. Aufgabenbereiche, die aber besser durch die zentrale Personalabteilung erledigt werden, zeichnen sich primär durch folgende Merkmale aus:

- Die Aufgabe ist für die ganze Institution erheblich (z. B. Personalmarketing).
- Die personalwirtschaftlichen Maßnahmen sind bereichs- und funktionsübergreifend und müssen aufgrund ihrer organisationsweiten bzw. strategischen Wirkungen aufeinander abgestimmt werden (z. B. Personalentwicklungskonzept).
- Die ausschließlich zentrale Aufgabenerfüllung durch die Personalabteilung ist wirtschaftlicher (z. B. Personaladministration).
- Für die Aufgabenerfüllung sind besondere personalwirtschaftliche Fachkenntnisse notwendig (z. B. Ausarbeitung von Arbeitsverträgen oder Arbeitsmarktforschung).

In der HRM-Literatur hat das HR-Rollen und HR-Organisationsmodell von Ulrich (1999); Ulrich et al. (2008), (2009) einen hohen Bekanntheitsgrad erreicht (Oertig 2007). Das Modell integriert die oben erwähnten Elemente und geht im Grundsatz davon aus, dass die Organisation des Personalmanagements grundsätzlich der Geschäfts-

organisation folgen soll. Während kleinere und auf wenige Leistungssegmente orientierte Organisationen keine komplexe HR-Organisation benötigen und vielfach die Linie ein Großteil der HR-Aufgaben übernimmt, sind holdingähnliche Großorganisationen durch viele eigenständige und unabhängige HR-Organisationen gekennzeichnet. Die meisten Organisationen bewegen sich jedoch zwischen diesen beiden Extremen und haben eine entweder etwas stärker homogene oder stärker diversifizierte Geschäftsorganisation. Entsprechend werden HR-Aufgaben geteilt erbracht und die bestmögliche Leistungserbringung des HR durch zentrale, dezentrale und gemeinsame Einheiten organisiert. In der öffentlichen Verwaltung ist die Geschäftsorganisation durch stark dezentrale, von Unabhängigkeit und Mitbestimmung bestimmte Kräfte charakterisiert. Um diese Merkmale kommt auch nicht die HR-Organisation herum. Sie wird ihnen Rechnung tragen müssen und kann ihrerseits nicht primär top-down oder zentral steuernd strukturiert werden. Zentrale Einheiten gewinnen ihren Einfluss durch optimale Supportqualität, Entwicklung zeitgemäßer HR-Strategien, hinter denen die Regierung steht und Einbindung der dezentralen Anliegen.

Das darauf aufbauende HR-Organisationsmodell verfügt zwar über eine zentrale Steuerungseinheit, welche v. a. für die Strategieentwicklung und HR-Politik zuständig ist, jedoch beschränkte Steuerungsmöglichkeiten hat. Dazu kommen ein Kompetenz- und Expertenbereich, der HR-Themen, Prozesse und Praktiken weiterentwickelt, dezentrale Geschäftseinheiten zur Unterstützung der Linie, operative Unterstützungseinheiten als Ansprechpartner für alle von HR-Prozessen Betroffenen sowie Service- und IT-Centers für Administrationsaufgaben und IT-intensive HR-Prozesse, wobei hier dem Grundprinzip der möglichst direkten Bearbeitung durch die Mitarbeitenden i. S. von „Employee Self-Services“ gefolgt wird. Innerhalb der HR-Organisation werden bei Bedarf Projektteams zur Koordination und Weiterentwicklung der Aufgaben in den unterschiedlichen HR-Bereichen eingesetzt. Abb. 9.7 stellt diese HR-Organisation am Beispiel einer Gesamtverwaltung exemplarisch dar. Der Hinweis ist aber wichtig, dass diese ausgebaute Form der HR-Organisation in der Praxis eine Vielzahl von Anpassungen an die lokalen Gegebenheiten erfährt und stark von der Größe der Verwaltung abhängt.

9.5 Prozessfunktionen

9.5.1 Gewinnung

Wie bereits die Analyse der Problembereiche im Personalmanagement öffentlicher Institutionen zeigte, stellt die Personalgewinnung eine derjenigen Funktionen dar, die für die künftige Verwaltungsentwicklung von besonders wichtiger Bedeutung sein wird. Erfolgreiche Reformprozesse, hohes Engagement und Mitarbeiterleistung, aber vor allem genügend qualifizierte Bewerber in Zeiten zunehmender Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt können nur erreicht werden, wenn die Arbeitgeberattraktivität gegeben ist,

der Personalbedarf systematisch erhoben und die Beschaffung wie Auswahl von Mitarbeitenden gezielt sowie methodisch korrekt darauf ausgerichtet wird. Dementsprechend wird in diesem Kapitel zuerst auf die Arbeitgeberattraktivität, danach auf die Personalbeschaffung und schließlich auf die Personalauswahl eingegangen.

9.5.1.1 Arbeitgeberattraktivität und Employer Branding

Personen selektieren sich gemäß der „*Attraction-Selection-Attrition* (ASA)“ Theorie selbstständig in Organisationen hinein und wieder hinaus (Schneider 1987; Schneider et al. 2001). Im Fokus des Attraktions-Selektions-Trennungs-Kreislaufs steht das Individuum und weniger das Umfeld, die Strukturen oder die Technologie einer Organisation. Der Titel von Schneiders 1987er Artikel fasst den Kern der Theorie zusammen: „The people make the place“. Die ASA-Theorie basiert dabei auf drei zentralen Annahmen:

- *Attraktion*: Menschen fühlen sich aufgrund ihrer Persönlichkeiten, Werte, Interessen und weiterer Merkmale zu Organisationen und Laufbahnen angezogen, deren Mitglieder über Ähnlichkeit zu ihnen verfügen. „[S]imilar kinds of people are likely to have similar kinds of personalities, are likely to choose to do similar kinds of things, and are likely to behave in similar kinds of ways“ (Schneider 1987, S. 441). Die Nähe zur Social-Identity Theorie (Abschn. 9.4.2.6) wird deutlich und erklärt die Anziehungskraft von Organisationen auf Stellensuchende.
- *Selektion*: Organisationen wählen Personen aus, die primär aufgrund ihrer Persönlichkeiten, Werte und Interessen zur Organisation und den aktuellen Organisationsmitgliedern passen und weniger aufgrund ihrer Kompetenzen. Denn einzelne Kompetenzen sind zu spezifisch und Organisationen benötigen Personal mit vielen, unterschiedlichen Kompetenzen. Deshalb wird stärker auf Profile mit Personenmerkmalen abgestellt.
- *Trennung*: Über die Zeit verlassen jene Mitarbeitenden die Organisation, welche weniger gut zur Organisation bzw. den Merkmalen der Organisationsmitglieder passen.

Dieser *Sozialisationsprozess* führt im Zeitverlauf dazu, dass die Merkmale jener Personen, welche für eine Organisation arbeiten, immer ähnlicher werden und zur Konsolidierung der Organisationskultur führen. Die ASA-Theorie steht in engem Zusammenhang mit der „Person-Environment-Fit-Theory“ (vgl. Abschn. 8.1.3) und äußert sich vor diesem Hintergrund u. a. zur Entstehung von Organisationskultur, zur Frage nach personenorientierten Führungsstilen und zum Change Management. Organisationen haben aufgrund dieser Sozialisationseffekte Schwierigkeiten, Wandel zu initiieren und umzusetzen. Für die Personalgewinnung liefert sie die Erkenntnis, dass die Personalbeschaffung bzw. die Art und Weise wie über Stellenvakanzen kommuniziert wird, sehr wichtig ist. Der Kandidatenpool kann durch Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität und Beschaffungsmaßnahmen erweitert werden, so dass durch die Personalauswahl die aufgrund von Persönlichkeitsmerkmalen und Kompetenzprofilen passenden Personen selektiert werden.

Die *Arbeitgeberattraktivität* öffentlicher Institutionen wird auf den ersten Blick nicht besonders hoch gehandelt. Oft erscheinen Stellen in Großkonzernen, die höhere Gehälter,

internationale Laufbahnen und Erfahrungen bieten, attraktiver. Bedenkt man zudem, dass viele Stellensuchende ebenso darum bemüht sind, die richtige Organisation neben der passenden Stelle auszuwählen, wird deutlich, warum organisationale Faktoren wie die Arbeitgeberattraktivität zentral für die Personalgewinnung sind. Arbeitgeberattraktivität und ihre Wirkungen auf das Bewerberverhalten ist immer eine zweiseitige Angelegenheit (Ritz und Waldner 2011, 2012). Einerseits versucht die Organisation sich als möglichst attraktiv zu positionieren, andererseits präferieren Stellensuchende jene Organisationen, die ihren individuellen Präferenzen entsprechen. Objektive Arbeitgebermerkmale wie z. B. die Größe oder das Leistungsspektrum einer Organisation werden von Stellensuchenden wahrgenommen. Die Bewertung dieser Arbeitgebermerkmale formiert ein *Arbeitgeberimage* bzw. die Vorstellung, welche insbesondere aktuelle und potenzielle Stelleninhaber von einer bestimmten Organisation als Arbeitgeberin besitzen. Da potenzielle Arbeitnehmer kaum Zugang zur tatsächlichen Beschaffenheit von Arbeitgebermerkmalen haben, ist die Wahrnehmung jener Attribute, welche die Anziehungskraft einer Organisation in ihrer Funktion als Arbeitgeber bestimmen, entscheidend. Die objektive Beschaffenheit ist zwar nicht irrelevant, doch sie ist Grundlage der von den aktuellen und ehemaligen Angestellten gegen außen kommunizierten Informationen zum Arbeitgeber, die indirekt zur Formierung des Arbeitgeberimages führen. Strutz (2004, S. 1595) schreibt dazu: „Das Personalimage eines Unternehmens beeinflusst bei potenziellen Bewerbern deutlich die Bereitschaft, das Unternehmen mehr oder weniger ernsthaft als Arbeitgeber/Arbeitsplatz in Erwägung zu ziehen und wirkt somit präselektiv.“

Es kann zwischen dem generellen Organisationsimage und dem Image einer Organisation als Arbeitgeberin unterschieden werden. Die empirische Forschung zeigt, dass beide Images miteinander zusammenhängen, jedoch die Korrelation zwischen Arbeitgeberimage und Vertrautheit sowie Bekanntheitsgrad der Organisation deutlich stärker ist (Darnold und Rynes 2012; Rynes und Cable 2003). Die „Brand Equity“ Theorie geht davon aus, dass organisationale Marken Stellensuchende beeinflussen, indem sie die *Vertrautheit* mit der Organisation, deren *Anziehungskraft* und *Differenzierung* zu Wettbewerbern stärken. Ausführliche Informationen in Stellenausschreibungen und Branding-Kampagnen vermögen dabei das Rekrutierungsimage einer Organisation positiv zu beeinflussen. Das Arbeitgeberimage bzw. die Arbeitgeberattraktivität wirkt dann als Mediator zwischen Rekrutierungspraktiken von Organisationen und Bewerbungsabsichten sowie Bewerbungsverhalten von Jobsuchenden. Entscheidungen zur Jobwahl setzen vor dem Bewerbungsprozess ein (Gatewood et al. 1993). Es lassen sich mehrere *Phasen der Jobwahl* unterscheiden, begonnen bei frühen Laufbahnentscheidungen bis hin zum Entscheid, ein Stellenangebot anzunehmen oder abzulehnen. Wir unterscheiden im Folgenden einen *extensiven Informationssuchprozess*, während dem Informationen zu möglichen Arbeitgebern und Stellen gesucht und verarbeitet werden, die zu Bekanntheit einer Organisation und Vertrautheit mit dieser führen. Der *intensive Informationssuchprozess* richtet sich auf die Attraktivität einer Organisation als Arbeitgeber sowie einer Stelle und führt schließlich zur Bewerbung. Der anschließende *Selektionsprozess* führt dann zur letzten Phase der *Annahme oder Ablehnung eines Stellenangebots*. Insbesondere Rekrutierungspraktiken,

welche in einer frühen Phase der Stellenwahl einsetzen, also z. B. Reputationskampagnen über die Organisation, zeigen positive Zusammenhänge mit der Anzahl Bewerbungen, der Qualität des Bewerberpools und der Anzahl letztlich besetzter Stellen. Arbeitgeberreputation beeinflusst die Wahrnehmung spezifischer Arbeitgebermerkmale i. S. der „Signalling Theory“, d. h. Stellensuchende schließen aufgrund einzelner Merkmale wie z. B. des Organisationsnamens auf andere Eigenschaften der Organisation zurück. Die Reputation führt zudem zu einem Identitätseffekt i. S. der „Social Identity“ Theorie. Mitarbeitende entwickeln aufgrund der organisationalen Reputation einen Stolz in dieser Organisation zu arbeiten und Stellensuchende erfüllt der Gedanken bei einer bestimmten Organisation mit hoher Reputation arbeiten zu können mit ebensolchem Stolz. Mit gezielten Branding Kampagnen kann das Organisationsimage verändert werden, letztlich ist aber immer die Übereinstimmung von Image und nachträglich realer Erfahrung von Stellensuchenden entscheidend für die Nachhaltigkeit der organisationalen Reputation, da Reputationsverlust aufgrund negative Erfahrungen viel schwieriger wieder gut zu machen ist.

Ritz und Waldner (2011) sind in ihrer Studie der Frage nachgegangen, inwiefern spezifische Motive auf die mit der Arbeitgeberattraktivität öffentlicher Verwaltungen und in einem weiteren Schritt mit der Bewerbungsabsicht, den Gehaltsvorstellungen und der Weiterempfehlungsabsicht einer Stelle von Studierenden im letzten Studienjahr an einer deutschen Universität auswirken. Studierende, die extrinsische Faktoren wie eine sichere Stellen- und Zukunftsperspektive höher bewerteten, beurteilten auch die öffentliche Verwaltung als attraktiveren Arbeitgeber. Extrinsische Faktoren wie Entwicklungsperspektiven oder Work-Life-Balance waren jedoch negativ mit der Arbeitgeberattraktivität von Verwaltungen korreliert. Stärker autonom-intrinsische Motive wie die spezifische Motivation für die Arbeit in öffentlichen Organisationen (Public Service Motivation) wirkte sich den Erwartungen entsprechend vergleichsweise stark positiv auf die Wahrnehmung der Arbeitgeberattraktivität von Verwaltungen aus. Das getestete Mediationsmodell führte zudem zum Ergebnis, dass eine höhere Arbeitgeberattraktivität der Verwaltung mit einer höheren Bewerbungsabsicht und Weiterempfehlungsneigung zusammenhängt, gleichzeitig die Gehaltsvorstellungen der Studierenden bei höherer Arbeitgeberattraktivität geringer ist. Vor diesem Hintergrund wird davon ausgegangen, dass öffentliche Organisationen ihre Arbeitgebermerkmale gezielt kommunizieren sollten, um die Reputation und Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt zu beeinflussen, passende Personen in den Kandidatenpool zu bringen und erwünschte Verhaltenswirkungen auszulösen. Asseburg et al. (2018) greifen diesen Punkt auf und weisen in ihrer Experimentalstudie darauf hin, dass sich in Stellenausschreibungen insbesondere emotional-inspirierende Botschaften im Gegensatz zu rationalen Botschaften stärker auf die Bewerbungsabsichten von Job-Kandidaten auswirken.

Abb. 9.8 stellt die oben beschriebenen Zusammenhänge im Sinne eines Modells zur Erklärung von Arbeitgeberattraktivität und daraus folgenden Verhaltenswirkungen nochmals exemplarisch dar.

Eine aus dem Marketing kommende Strategie die Präferenzen von Stellensuchenden und somit die Arbeitgeberattraktivität zu beeinflussen, ist die Bildung einer Arbeitgebermarke („*Employer Branding*“). Eine Arbeitgebermarke unterscheidet sich von Produktmarken

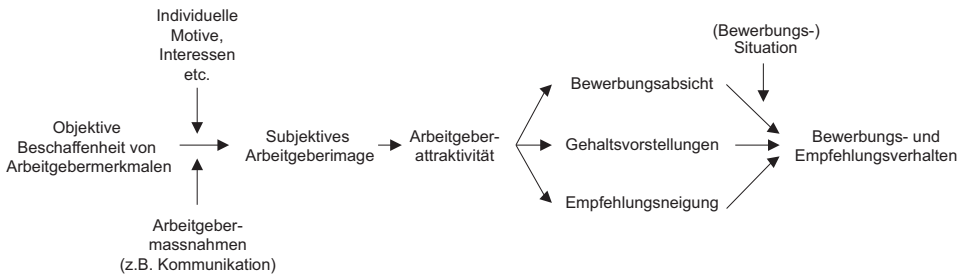


Abb. 9.8 Ursache-Wirkungsmodell der Arbeitgeberattraktivität

dadurch, dass sie sich nicht auf einen Produktnutzen bezieht, sondern auf den gesamten funktionalen, ökonomischen und psychologischen Nutzen, der aus einer Anstellung erwächst und mit dem Arbeitgeber in Verbindung gebracht wird (Ambler und Barrow 1996). Die Arbeitgebermarke kommuniziert intern wie extern das Wertesystem einer Organisation, darauf basierende Politiken und Handlungen, die dem Ziel dienen, gegenwärtige und künftige Mitarbeitende an die Firma zu binden, anzuziehen und zu motivieren. Employer branding dient dann dazu eine solche identifizierbare, originär einmalige Arbeitgeberidentität zu entwickeln, welche die Organisation von anderen unterscheidet. Die deutsche „Deutsche Employer Branding Akademie“ definiert Employer Branding folgendermaßen: „Employer Branding ist die identitätsbasierte, intern wie extern wirksame Entwicklung und Positionierung eines Unternehmens als glaubwürdiger und attraktiver Arbeitgeber. Kern des Employer Brandings ist immer eine die Unternehmensmarke spezifizierende oder adaptierende Arbeitgebermarkenstrategie. Entwicklung, Umsetzung und Messung dieser Strategie zielen unmittelbar auf die nachhaltige Optimierung von Mitarbeitergewinnung, Mitarbeiterbindung, Leistungsbereitschaft und Unternehmenskultur sowie die Verbesserung des Unternehmensimages. Mittelbar steigert Employer Branding außerdem Geschäftsergebnis sowie Markenwert“ (DEBA 2015). Inwiefern die mit der Arbeitgebermarkenbildung verbundenen mittelbaren Auswirkungen eintreffen, ist bislang wenig erforscht.

Im Personalmanagement werden folgende vier Schritte des Employer Brandings unterschieden:

1. *Analyse:* Die Einflussfaktoren auf die Arbeitgebermarke sind vorab zu analysieren. Welches sind die Arbeitgeberereigenschaften? Welche einzigartigen Erfahrungen machen Mitarbeitenden in dieser Organisation aufgrund aller möglichen immateriellen und materiellen Anreize, die mit der Anstellung verbunden sind? Welches sind die Werte und Leitprinzipien, welche die Organisation und ihr erfolgreiches Funktionieren bestimmen?
2. *Positionierung:* Im Rahmen der strategischen Positionierung werden jene Merkmale selektioniert, die Organisationen als Arbeitgeber von der Konkurrenz unterscheiden. Es geht um die Differenzierung von anderen Arbeitgebern, indem möglichst vermieden werden muss, dass man andere imitiert oder versucht, eine etwas bessere Arbeitgeber-

marke zu gestalten. Vielmehr zählt aus strategischer Sicht die Andersartigkeit und klare Identifikation und Zuordenbarkeit der Marke, weniger der umfassende Informationsgehalt der Markenbotschaft.

3. *Definition EVP*: Eine sogenannte „Employee Value Proposition“ stellt die zentrale Botschaft der Arbeitgebermarke dar. Es ist die verkürzte, aber möglichst wahre Repräsentation der identifizierten Arbeitgebermerkmale und zentralen Erfahrungen der Mitarbeitenden. Vielfach handelt es sich dabei um ein Wort, einen Satz oder Ausspruch.
4. *Bildwelt*: Im letzten Schritt wird die EVP mit einer Bildwelt verdeutlicht, um effektiv in unterschiedlichsten Medien kommuniziert werden zu können.

Im Rahmen des Employer Brandings lassen sich drei Strategien unterscheiden, die sich im optimalen Fall ergänzen. Einerseits das externe Branding i. S. des eigentlichen Employer Brandings, das durch den attraktiven Auftritt am Arbeitsmarkt und ein glaubwürdiges Markenversprechen den Arbeitgeber gegenüber potenziellen Mitarbeitenden positioniert. Andererseits ist das Ziel des internen Brandings das mit der Arbeitgebermarke und dem Markenversprechen kohärente Verhalten von Mitarbeitenden und Führungskräften zu fördern. Insofern kann man das Behavioral Branding und das Leadership Branding differenzieren (Forster et al. 2012).

Für heterogene Großorganisationen wie öffentliche Verwaltungen stellt sich natürlich die Frage, ob eine Arbeitgebermarke ausreichend ist, oder einzelne Submarken entwickelt werden sollen. Die zentralen Merkmale können nach Dienststelle stark unterschiedlich sein und Mitarbeitende identifizieren sich gerade im öffentlichen Sektor oft stark mit ihrer Fachtätigkeit und dem unmittelbaren, professionellen Aspekt ihrer Arbeit. Öffentliche Dienststellen weisen oft Merkmale einer Expertenorganisation auf. Aus einer HR-Sicht ist die Bildung verschiedener Employer Brands für jede dieser Fachorganisationen jedoch nicht sinnvoll. Denn sie konkurrieren sich gegenseitig und verlieren ihre Wirkung auf dem Arbeitsmarkt, wo das Ziel die Erhöhung des Bewerberpools für die Gesamtverwaltung sein muss. Von daher richtet sich das Employer Branding auf die übergeordnete Dachmarke, also einer Bundesverwaltung oder Stadtverwaltung.

9.5.1.2 Personalbeschaffung

Die Suche von potenziellen Arbeitnehmern auf dem internen und externen Arbeitsmarkt sollte sich nach den jeweiligen Vor- und Nachteilen der gewählten Beschaffungsmethode ausrichten. Die *interne* Personalbeschaffung fördert z. B. die Motivation durch die Eröffnung von Aufstiegschancen, ist kostengünstiger, braucht weniger Zeit, greift auf vorhandene Betriebskenntnisse und bestehende Betriebsbindung zurück und ist im Allgemeinen mit einem geringeren Beschaffungsrisiko verbunden. Nachteile sind die geringeren Auswahlmöglichkeiten und erhöhten Weiterbildungskosten, die unerwünschte Pflege von Beförderungsaufstiegen oder die mit der Dienstdauer oft zunehmende Betriebsblindheit. Dazu kommt die Tatsache, dass der eigentliche Personalbedarf nur verlagert wird. Vor dem Hintergrund, dass die interne Personalbeschaffung bis vor kurzem den Normalfall im öffentlichen Sektor darstellte und der Beförderungsaufstiegsautomatismus damit einherging, hat die

Bedeutung der *externen* Personalbeschaffung zugenommen. Besonders die größere Auswahl an Kandidaten und die Gewinnung neuer Ideen, Einsichten und Informationen von außen erhöhen die Leistungsmotivation bei den Mitarbeitenden und verringern die Betriebsblindheit. Angesichts des Wandels der Stellenanforderungen kann durch die externe Beschaffung eine größere Übereinstimmung zwischen dem Anforderungs- und Fähigkeitsprofil der potenziellen Stellenbewerber resultieren. Nachteilig wirken sich jedoch die höheren Beschaffungskosten, die zeitaufwändigere Stellenbesetzung, mögliche Rivalitäten und die Blockierung von internen Aufstiegsmöglichkeiten aus. Aufgrund des vermehrten Einsatzes von digitalen Technologien bzw. sozialen Medien zur Personalbeschaffung, der technologiebasierten Unterstützung durch externe Anbieter bei der Personalsuche, einer generellen Ausweitung des externen Arbeitsmarkts durch die raumungebundenen Suchstrategien und der größeren Mobilität der Arbeitnehmer hat die Bedeutung der externen Rekrutierung eher zugenommen und zu einem Schwinden interner Arbeitsmärkte geführt (Cappelli 2008a). Reformen im öffentlichen Sektor haben ebenfalls dazu beigetragen, dass eine größere Offenheit gegenüber offenem Wettbewerb herrscht und mehr Durchlässigkeit bei der Personalbeschaffung zugelassen wird – wenn auch Laufbahnsysteme wie jene von z. B. Deutschland und Österreich die Durchlässigkeit auf Führungsebene eher behindern als fördern. Gleichzeitig gilt es anzufügen, dass insbesondere auf *Führungsebene* und bei der Talentsuche die interne Personalbeschaffung eine der wichtigen Methoden von „High Performance“ und „High Commitment Work Practices“ darstellt (Huselid 1995; Wood und Menezes 1998). Insbesondere die bereits vorhandenen Organisationskenntnisse, gemachten Erfahrungen mit einer Person und investierte Entwicklungskosten sind für die Besetzung dieser Positionen wichtige Vorteile der internen Besetzung. Zentral ist jedoch, dass daraus keine Beförderungsaufstiegsautomatismen resultieren und solche interne Beschaffungsvorgänge jeweils mit leistungsorientierten Auswahlmethoden verbunden sind.

Als *informativische Grundlagen* für die Personalbeschaffung dienen die Analyse des Arbeitsmarktes (Beschäftigungsstatistiken, Arbeitsmarktentwicklung, Fremddimage der Institution auf dem Arbeitsmarkt) oder die Personalforschung im Sinne der Erfassung von Informationen, welche den internen Arbeitsmarkt betreffen (Zaugg 1996a). Fluktuation, Fehlzeiten und Arbeitszufriedenheitswerte der Mitarbeitenden können z. B. durch Befragung, Beobachtung und Controllingdaten ermittelt werden. Für den öffentlichen Sektor im Wandel wird die Berufs- und Mobilitätsforschung immer wichtiger. Die Zukunftschancen gewisser Berufe, die Veränderung von Berufsbildern oder das Prestige einzelner Berufe haben einen Einfluss auf die Meinungsbildung der potenziellen Kandidaten. Die erhöhte Bereitschaft zum Positionswechsel und die geografische Mobilität des anvisierten Bewerbersegments beeinflussen auch die Beschaffungsmethoden und die Art und Weise der Stellengestaltung.

Die *interne Personalbeschaffung* umfasst folgende Instrumente (Hentze et al. 2001):

- Interne Stellenausschreibungen im internen Stellenmarkt auf dem Intranet, an Anschlagbrettern, in Informationskästen, in der Betriebszeitung usw.

- Auswertung von Personalakten, Nachwuchs-, Förderdatenbanken, Stellenbesetzungsplänen, Nachfolge- und Laufbahnplanung
- Direktansprache potenzieller Kandidaten
- Befragung der Linienvorgesetzten zur Verwertung von Informationen aus Mitarbeitergesprächen

Die *externe Personalbeschaffung* ihrerseits erfolgt über folgende Instrumente: Öffentliche Kanäle (z. B. Universitäten), Empfehlung durch Mitarbeitende, persönliche Kontakte, Öffentlichkeitsarbeit (Messen, Tagungen usw.), den Einsatz von Personalberatern oder z. B. die Stellenausschreibung auf der eigenen Homepage oder in elektronischen Stellenbörsen (Hentze et al. 2001).

Festzustellen ist, dass sich der öffentliche Sektor vergleichsweise wenig auf Kontaktbörsen präsentiert. Ohnehin sehr bekannte Privatunternehmen betreiben hier die weitaus aktivere Bewerberpflege und treten auch im „Electronic Recruiting“ mit attraktiven und informativen Darstellungen auf.

9.5.1.3 Personalauswahl

An die Personalbeschaffung schließt sich das Auswahlverfahren an. Letzteres ist zentral und es ist gerade angesichts des Aufkommens von Employer Branding wichtig darauf hinzuweisen, dass Job-Attraktivität und letzlicher Gewinnungserfolg leiden können, wenn die Beschaffungsaktivitäten den Selektionsaufwand deutlich übersteigen (Darnold und Rynes 2012). Angesichts des demografischen Wandels und damit verbundener Arbeitsmarktkonkurrenz ist es zunehmend schwieriger, die Führungsfunktionen im öffentlichen Dienst mit anforderungsgerechten Kandidaten zu besetzen. Selektionsanforderungen und Auswahlkriterien, die Management-Fähigkeiten und -Erfahrungen stärker gewichten, haben von daher in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. „Eine *Modernisierung der Rekrutierungsstrategien* erscheint umso dringlicher, weil im öffentlichen Dienst gewisser Gemeinwesen zwar die Einstellungsverfahren vergleichsweise streng reglementiert sind (formalisierte schulische Vorbildung, psychologische Eignungstests im mittleren und gehobenen Bereich als Eignungsvoraussetzung), doch wird die Prognosefähigkeit dieser Verfahren für eine lebenslange Beschäftigung im öffentlichen Dienst zunehmend angezweifelt.“ (Kühnlein und Wohlfahrt 1996, S. 30). Abgesehen von Maßnahmen der Personalentwicklung sind Auswahlverfahren, die Führungspotenzial zu erfassen vermögen also hilfreich, da die Fluktuationsraten in der Verwaltung vergleichsweise tief sind.

Die Ausgangsbasis jeder Personalselektion bilden die beiden folgenden Grundsätze (Harlander et al. 1994):

- Umfassende Kenntnis der Anforderungen des zu besetzenden Arbeitsplatzes als Voraussetzung für eine wirksame Bewerberauslese
- Bewerberauswahl unter dem Gesichtspunkt der Kongruenz zwischen Anforderungs- und Fähigkeitsprofil

Tab. 9.3 Einsatz von Instrumenten zur Personalauswahl

Angaben in Prozent	Kein Einsatz	Wird angestrebt	Wird eingesetzt	Zaugg 1996
<i>Bewerbungsgespräch (n = 52)</i>	2	4	94	~100
<i>Analyse der Bewerbungsunterlagen (n = 52)</i>	4	2	94	93
<i>Grafologische Gutachten (n = 4)</i>	67	2	31	65
<i>Leistungs-, Intelligenz-, Persönlichkeitstests (n = 49)</i>	71	6	23	17, 14, 68
<i>Assessment Center (n = 46)</i>	63	17	20	~45
<i>Biographischer Fragebogen (n = 45)</i>	84	4	12	6

Im öffentlichen Sektor ist der Einsatz von Auswahlverfahren immer auch vor dem Hintergrund grundlegender personalpolitischer Prinzipien zu reflektieren. Bezieht sich die Kongruenz zwischen Anforderungs- und Fähigkeitsprofil primär auf Wissen und Fähigkeiten, auf die Motivation der Kandidaten, auf deren Loyalität oder auch auf Diversitätskriterien? Letztlich sind übergeordnete personalpolitische Grundsätze zu beachten und auch wenn die Eignung einer Person für die betreffende Stelle aufgrund von Fähigkeiten zumeist in den Vordergrund gerückt wird, können Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Kriterien entstehen, welche letztlich einen Selektionsentscheid erfordern, der personalpolitisch gerechtfertigt ist.

Der Einsatz des für die Personalauswahl notwendigen Instrumentariums in der Praxis stellt Tab. 9.3 dar. Die Umfrageergebnisse der Verfasser bei den 62 schweizerischen Reformprojekten zeigen im öffentlichen Sektor ein deutliches Bild über den Einsatz der sechs hauptsächlichen Auswahlinstrumente (Thom und Ritz 2000b).

Das *Bewerbungsgespräch* und die *Analyse der Bewerbungsunterlagen* werden klar am häufigsten, nämlich von rund 94 Prozent der Befragten, als Auswahlverfahren eingesetzt. Von jeweils weniger als einem Drittel der Antwortenden werden die restlichen Instrumente genutzt. Das *Assessment Center* wird im Verwaltungsbereich verstärkt angestrebt.

Der Vergleich mit der Untersuchung von Zaugg in über 800 schweizerischen Unternehmungen inklusive 90 öffentlichen Verwaltungen zeigt, dass einerseits die grafologischen Gutachten in der Privatwirtschaft stärker vertreten sind, andererseits das *Assessment Center* bisher im öffentlichen Sektor klar weniger eingesetzt wird (Zaugg 1996a, b). In ihrer Untersuchung zur prognostischen Validität bzw. Vorhersagekraft von Auswahlverfahren in Bezug auf spätere Arbeitsleistung kommen Schmidt und Hunter (1998, S. 272) hinsichtlich graphologischer Gutachten zu einer klaren Aussage, wenn sie schreiben: „Others, such as graphology, have essentially no validity; they are equivalent to hiring randomly.“ Verschiedenen Kriterien lassen sich zur Auswahl von Selektionsmethoden unterscheiden (Jetter 2003; Schuler 2000; Zaugg 1996a):

- *Prognostische Validität*: Vorhersagekraft in Bezug auf Arbeitsleistung und Berufserfolg
- *Praktikabilität*: Nutzerfreundliche Anwendbarkeit inkl. Verfahrenskosten
- *Akzeptabilität*: Akzeptanz des Verfahren bei den Job-Kandidaten

Schmidt (2016) und Kramer (2009) weisen auf die Bedeutung verschiedener Verfahren bei der Personalauswahl hin, zeigen jedoch auch, dass insbesondere allgemeine Intelligenztests i. S. der „General Mental Ability GMA“ die besten Vorhersage Werte für berufsbezogene Lernleistungen (training performance) und Arbeitsleistung (job performance) aufweisen. In Kombination mit bspw. Integritätstests oder strukturierten Auswahlinterviews erreichen sie noch höhere Validitätswerte. Die Ergebnisse verdeutlichen vor allem, dass intelligentere Personen mehr und schneller am Arbeitsplatz lernen und die erlangten Fähigkeiten stetig weiterentwickeln und nutzenstiftend einsetzen. Organisationen und Führungskräfte müssen Selektionsentscheide treffen, da existiert keine Alternative. Sie haben aber die Möglichkeit aus unterschiedlichen Verfahren die beste Kombination für die jeweilige Situation auszuwählen. Dabei ist die Balance zwischen prognostischer Validität, Praktikabilität und Akzeptabilität im Auge zu behalten. Das strukturierte Bewerbungsgespräch ist hierfür immer noch eine der besten Alternativen, die sich z. B. in Kombination mit Testverfahren, Prüfung von Bewerbungsunterlagen und Arbeitsproben bewährt.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen wird im Folgenden auf die Prüfung der Bewerbungsunterlagen, das Bewerberinterview und das zunehmend verbreitete Assessment Center eingegangen (zu den anderen Instrumenten siehe (Oechsler 2006)). In der Umfrage nicht enthalten waren die Auswahlverfahren mittels sozialer Medien resp. Formen des E-Recruiting. Darauf wird anschließend ebenfalls noch eingegangen.

Die *Bewerbungsunterlagen* sind ein Bestandteil von fast jedem Auswahlverfahren. Bei der internen Personalbeschaffung werden diese jedoch oft nur in vereinfachter Form oder gar nicht zu Hilfe gezogen. Tab. 9.4 stellt eine mögliche Checkliste zur Bewertung der formalen und inhaltlichen Prüfungskriterien dar.

Tab. 9.4 Checkliste zur Prüfung der Bewerbungsunterlagen

Bewerbungsunterlagen	Bewertung				
	- -	-	- / +	+	++
Bewerbungsschreiben • Bezieht sich das Schreiben konkret auf die zu besetzende Stelle? • Kommt darin eine erwartete soziale Kompetenz des Bewerbers zum Ausdruck? • Ist ein klares Interesse des Kandidaten an der Institution und der Stelle ersichtlich?					
Lebenslauf • Wie oft und welcher Art wurden Arbeitsplatzwechsel vorgenommen? • Wo sind Zeitlücken? Wie wurden diese genutzt? • Sind die Wechsel zielgerichtet erfolgt? • War die durchschnittliche Verweilzeit angemessen? • Sind die Gründe für den Arbeitsplatzwechsel ersichtlich und einleuchtend? • Kommt eine Persönlichkeitsentwicklung zum Vorschein?					

(Fortsetzung)

Tab. 9.4 (Fortsetzung)

Bewerbungsunterlagen	Bewertung				
	– –	–	– / +	+	++
Schul-, Studienzeugnisse					
• Leistungsniveau und Leistungsqualität • Prognose für Bildungsleistungen • Welche Interessenschwerpunkte sind ersichtlich?					
Arbeitszeugnisse					
• Informationen zu Arbeitsaufgaben • Arbeitsbeurteilung (fachliche Qualitäten) • Positionsentwicklung und -dauer • Führungsleistung und -beurteilung • Potenzialbeurteilung • Vertrauenswürdigkeit, Verlässlichkeit, Akzeptanz					
Arbeitsproben					
• Qualität der beigelegten Arbeitsproben (z. B. Pläne, Modelle, Konzepte, Publikationen) • Sind Entwicklungsfortschritte ersichtlich?					
Referenzen					
• Überprüfung des Wahrheitsgehalts der Bewerberangaben • Beurteilung der Leistungsfähigkeit und Sozialkompetenz					
Bild					
• Selbstpräsentation des Bewerbers • Aussehen, Größe, Kleidung					
Zusammenfassende Bewertung					
Gesamtbewertung	– –	–	– / +	+	++
Formal					
• Struktur und Aufbau • Konsistenz • Sorgfalt, Fehlerfreiheit • Aufmachung • Vollständigkeit • Sprache, Ausdrucksfähigkeit • Intellektuelle Kompetenz • Originalität					
Inhaltlich					
• Hintergrund • Mobilität • Aus- und Weiterbildung • Erfahrung • Ausbildungs- und Berufserfolg • Qualifikatorische Übereinstimmung mit Stellenprofil • Engagement • Interessen • Zielstrebigkeit • Kontinuität, Beständigkeit					
Abschließende Bewertung der Bewerbungsunterlagen					

Angesichts der Tatsache, dass Bewerbungsunterlagen eher ein günstiges Bild über den Kandidaten und seine Qualitäten vermitteln, gilt es zu bedenken, dass die prognostische Bedeutung dieser Information nicht allzu hoch eingestuft werden darf. Diese kann jedoch erhöht werden, wenn bestimmte Elemente wie z. B. Schulnoten, Ausbildungserfolg und Arbeitsleistungen in Zusammenhang gesetzt werden und ein konsistenteres Bild vom Bewerber entsteht. Der kritische Nutzer dieser Unterlagen sollte die Informationsverzerrung durch „Weglobungs- oder Trostzeugnisse“ (Hentze et al. 2001, S. 277 ff.) besser einschätzen lassen. Die Erkenntnisse aus der Prüfung der Bewerbungsunterlagen dienen direkt als Ausgangslage für das im Folgenden erläuterte Bewerbungsgespräch.

Bereits im Vorfeld zum Bewerbungsgespräch werden vermehrt Informationen via *Social Media Profile* von Kandidaten eingeholt. Personalverantwortliche und Führungskräfte nutzen dabei Informationen über Kandidaten von Plattformen wie z. B. Facebook und Twitter, aber auch persönliche Websites werden hierzu konsultiert. Zahlen zur Nutzen entsprechender Websites bei Personalverantwortlichen und Führungskräften variieren stark. Angaben von Webportalen berichten von rund 40 bis 70 Prozent der befragten Manager, die solche Profile nutzen und rund 30 Prozent, die aufgrund von Social Media Informationen Kandidaten explizit nicht angestellt hätten (Brown und Vaughn 2011; Levinson 2010; Van Iddekinge et al. 2013). Die Nutzung von Social Media Profilen für die Personalauswahl wird vielfach begründet mit den niedrigen Kosten, der Möglichkeit Persönlichkeitsfaktoren wie z. B. Extraversion oder Verträglichkeit aufgrund der Anzahl Freunde besser zu erfassen oder Offenheit und Kreativität aufgrund von Profilinhalten und Posts. Auch negative Informationen können wegweisend für ein späteres Arbeitsverhältnis sein. Während natürlich die rasche Verfügbarkeit von Informationen zum Gebrauch entsprechender Profile führt, sind die Risiken aufgrund von lückenhaften, nicht repräsentativen, für die Stellenbesetzung irrelevanter Daten und möglichem Missbrauch durch Arbeitgeber nicht von der Hand zu weisen. Die Validität solcher Informationen ist bislang kaum bekannt und Auswahlentscheide können von daher auf wenig hilfreichen Entscheidungsgrundlagen basieren. Eine Studie von van Iddekinge et al. (2013) hat den Zusammenhang zwischen der Einschätzung von Facebook-Profilen durch Rekrutierer und anschließender Leistungsbewertungen von Stellenkandidaten durch Vorgesetzte, Kündigungsabsichten und Kündigungen analysiert. Dabei zeigte sich, dass die Bewertung aufgrund der Facebook-Profile keinen Zusammenhang mit den abhängigen Variablen aufweist und auch keine bessere Vorhersagekraft als andere, traditionelle Methoden aufweist. Es zeigte sich aber, dass Facebook-Profile von Frauen und Personen mit weißer Hautfarbe gegenüber solchen mit schwarzer Hautfarbe oder mit hispanoamerikanischem Hintergrund positiver bewertet werden. Insofern stellt sich gerade für öffentliche Organisationen die Frage, ob solche Informationen Ausrichtungen einer gleichberechtigten Personalpolitik für die Personalauswahl positiv oder negativ beeinflussen.

Das *Bewerbungsgespräch* dient der Feinselektion nach der Analyse der Bewerbungsunterlagen. Die persönliche Vorstellung ermöglicht das gegenseitige Kennenlernen und eine letzte Überprüfung des Eignungspotenzials des Kandidaten vor dem potenziellen Stellenantritt. Insgesamt können die Hauptfunktionen des Einstellungsinterviews wie folgt unterschieden werden (Zimmer und Brake 1993):

- *Informationsfunktion*: Gewinnung sowie Weitergabe von Informationen über die Institution und über den Bewerber
- *Klassifikationsfunktion*: Ermittlung des Eignungsprofils und -potenzials des Kandidaten
- *Motivationsfunktion*: Überzeugung qualifizierter Bewerber, sich für die Stelle und Institution zu entscheiden
- *Steuerungsfunktion*: Identifikation von Informationslücken
- *Kontrollfunktion*: Beantwortung von offenen Fragen, Überprüfung der Angaben aus Bewerbungsunterlagen
- *Gestaltungsfunktion*: Schaffung einer Beobachtungssituation, Absprache von Detailvereinbarungen

Die letztgenannte Funktion ergibt die Möglichkeit der gemeinsamen Besprechung, Komplettierung und Korrektur von Informationen, welche für beide Seiten bestmögliche und transparente Startvoraussetzungen schaffen sollen.

Die Art des Bewerbungsgesprächs kann im Extremfall mittels genau vorgegebener Fragen (strukturiert) oder in völliger Freiheit bezüglich des Wortlauts in der Reihenfolge der Fragen erfolgen. Die Zwischenform des halbstrukturierten Interviews setzt einen Fragenkatalog oder Leitfaden mit der Möglichkeit von freien Zusatzfragen je nach Gesprächsverlauf voraus (Scholz 2000).

Schuler entwickelte das *multimodale Interview*, welchem eine recht hohe prognostische Voraussagegültigkeit zugeschrieben wird (vgl. Tab. 9.5 und Schuler 2002).

Tab. 9.5 Das multimodale Interview

Aufbau eines multimodalen Interviews	Beurteilung
Gesprächsbeginn: Begrüßung, kurze informelle Unterhaltung, Bemühung um angenehme und offene Atmosphäre, Vorstellung, Skizzierung des Interviews, Abbau von Unklarheiten.	Keine Bewertung
Selbstvorstellung des Bewerbers: Bewerber spricht einige Minuten über seinen persönlichen und beruflichen Hintergrund.	Nach anforderungsbezogenen Dimensionen auf fünfstufiger Skala
Freies Gespräch: Interviewer stellt offene Fragen anknüpfend an die Selbstvorstellung und über die Bewerbungsunterlagen.	Summarische Eindrucksbeurteilung
Biographische Fragen: Biographische (oder Erfahrungs-) Fragen werden aus Anforderungsanalysen abgeleitet und anforderungsbezogen aus biografischen Fragebögen übernommen.	Auf drei- bis fünfstufiger verhaltensverankerter Skala
Realistische Tätigkeitsinformation: Ausgewogene Information seitens des Interviewers über Arbeitsplatz und Institution. Überleitung zu situativen Fragen.	
Situative Fragen: Auf critical incident-Basis konstruierte situative Fragen werden gestellt.	Auf fünfstufiger verhaltensverankerter Skala
Gesprächsschluss: Fragen des Bewerbers, Zusammenfassung und weitere Vereinbarungen.	

Quelle: nach Schuler (1998)

Als Beispiel einer biografiebezogenen Frage wird im untenstehenden Blickpunkt die Bewertung der Anforderungsdimension Kollegialität erläutert.

Im Blickpunkt: Komplexe biografiebezogene Fragen aus dem multimodalen Interview Anforderungsdimension „Kollegialität“

Fragen:

- In welchem Fall haben Sie einen Kollegen oder eine Kollegin bei der Lösung eines Problems unterstützt?
- Wie haben Sie erkannt, dass er oder sie Hilfe braucht?
- Wie sind Sie vorgegangen, wie hat er oder sie darauf reagiert?

Antwortbewertung 1 Punkt: Kein oder belangloses Beispiel.

Antwortbewertung 3 Punkte: Beispiel für Unterstützung, die auf Ersuchen des Kollegen erfolgte, oder Hilfe, die nicht zur Selbsthilfe führt.

Antwortbewertung 5 Punkte: Beispiel für Unterstützung, die über den alltäglichen Rahmen hinausgeht; Interesse am Wohlergehen und Erfolg anderer; aktive Hilfsbereitschaft; Hilfe zur Selbsthilfe.

Quelle: Schuler [1998](#))

Unabhängig von der mitunter durch empirische Forschung nicht sonderlich gut bestätigten *Vorhersagequalität des Vorstellungsgesprächs* kommt man in der Praxis ohne dieses Instrument nicht aus. Infolgedessen ist es praxisrelevant zu prüfen, wie das Interview verbessert und der Selektionserfolg erhöht werden können. Die Vorhersagequalität des Bewerbungsgesprächs wird anhand eines strukturierten Vorgehens gesteigert. Die *Strukturierung* kann sich auf den Inhalt (Anforderungsprofil, Leitfaden, Fragetechniken, Arbeitsproben), auf den Interviewer (Protokollierung, mehrere Interviews, Auswahl und Schulung) oder auf die Auswertung (anforderungsbasiert, Bewertungsskalen) beziehen. Nachstehende Aspekte tragen unter anderem zu einer besseren Vorhersagequalität bei (Cook [2004](#); Darnold und Rynes [2012](#)).

Nicht jede Person und Führungskraft ist gleich gut geeignet, ein Bewerbungsgespräch zu führen und Personen zu beurteilen. *Rekrutierer* können einen Einfluss auf den Stellenentscheid eines Kandidaten haben, jedoch sind die Job- und Organisationsmerkmale für Stellensuchende letztlich wichtiger. Das Rekrutiererverhalten und die Eigenschaften dieser Person haben einen größeren Einfluss als demografische Merkmale der Rekrutierer. Von daher tragen ausgebildete und geübte Rekrutierer zu validen Auswahlentscheidungen bei, weshalb es sich lohnt, in dieser Hinsicht begabte Personen in der staatlichen Verwaltung spezifisch zu fördern oder auszubilden. Interviewer können in der Frage- und Bewertungstechnik, in ihrem Beobachtungsvermögen und in der allgemeinen Gesprächsführung geschult werden. Hier ist ein längerfristiges Training (inkl. individuelles Coaching) einer kurzen Einführung vor dem „Ernstfall“ vorzuziehen.

Hat man den Kontakt zu einem erfahrenen Personalberater, lohnt es sich, diesen Kontakt zu pflegen. Vor der Beraterauswahl empfiehlt sich angesichts der Qualitätsunterschiede, mehrere zu testen und deren Auswahlunterstützung kennen zu lernen (Thom und Kraft 2000).

Die Bewertungsqualität des Gesprächs und des Kandidaten kann durch den *Beizug mehrerer* in Bezug auf die zu besetzende Stelle urteilsfähiger Personen erhöht werden. Es empfiehlt sich, neben dem Führungsvorgesetzten auch den Fachvorgesetzten, allenfalls den Personalverantwortlichen und einen Arbeitskollegen beizuziehen oder eine Gesprächsmöglichkeit mit diesen Personen zu schaffen.

Der Gesprächsführende sollte aufgrund einer *Anforderungsanalyse* und Stellenbeschreibung detailliert über die zu besetzende Stelle informiert sein. Die Vorbereitung mittels solcher Informationen ist unverzichtbar für ein effizientes Vorstellungsgespräch und ermöglicht in Verbindung mit einem entsprechend strukturierten Interviewleitfaden die Verbesserung der Vorhersagewahrscheinlichkeit. Realistische Stelleninformationen hängen positiv mit der Verweildauer von neu gewonnenen Stelleninhabern zusammen.

Die im Vorstellungsgespräch auf den Interviewer zukommenden Informationen verbal und visueller Art verlangen eine sehr schnelle und gezielte *Bewertung*. Inkonsistente Informationen müssen sofort zueinander in Verbindung gesetzt und noch im Gespräch überprüft werden. Ein guter Interviewer notiert sich die für die Anstellung relevanten Informationen sofort, bewertet diese und baut darauf das weitere Gespräch auf. Eine vorschnelle Beurteilung des Kandidaten nach Gesprächsende ist zu vermeiden. Erst nach der sorgfältigen Auswertung des Gesprächs anhand eines Bewertungsbogens, der Diskussion mit anderen Gesprächsteilnehmern und Überprüfung mittels der Bewerbungsunterlagen, den Stellenanforderungen sowie allfälligen Rückfragen beim Kandidaten oder bei Referenzpersonen kann eine faire und Erfolg versprechende Entscheidung getroffen werden.

Das *Assessment Center* (AC) leistet sowohl bei der Personalauswahl als auch bei der Personalentwicklung sehr gute Dienste. Dementsprechend existieren Auswahl-, Entwicklungs- oder Beurteilungsassessments. Aufgrund seiner Bedeutung für eine erneuerte Führungskräfteauswahl im öffentlichen Sektor wird es hier als Instrument zur Personalselektion dargestellt.

Das AC ist eine seminarähnliche Veranstaltung, in der die Verhaltensleistung eines oder mehrerer Kandidaten von mehreren Beobachtern (Assessoren) in unterschiedlichen Testsituationen sowie anhand vorher definierter Kriterien beurteilt wird. Die Ziele eines AC sind (je nach Anwendungsbereich) die Förderung der Mitarbeitermotivation, eine Verminderung des Auswahlrisikos, eine „Objektivierung“ des Beurteilungsverfahrens und die Erfassung exakterer Ausgangsinformationen für die Personalentwicklung (vgl. zu den folgenden Ausführungen Heitmeyer und Thom 1982; Jeserich 1991; Oechsler 2006; Ridder 2007).

Folgende Charakteristika sind Voraussetzung für ein zweckmäßiges Assessment Center: A priori ist ein aus der Anforderungsanalyse erarbeiteter Merkmalskatalog zu erstellen. Die Übungen sollen gewährleisten, dass alle in der Anforderungsanalyse identifizierten Kriterien beobachtet werden können. Es werden verschiedene Testverfahren bzw.

Tab. 9.6 Übungsaufgaben und Kriterien im Assessment Center (Auswahl)

Übungsaufgaben	Kriterien
<i>Interview</i>	Mündlicher Ausdruck, Führungsfähigkeit, Sensibilität, Kommunikationsfähigkeit
<i>Management-, Rollenspiel</i>	Mündlicher Ausdruck, rollengerechtes Verhalten, Kontaktfähigkeit, Energieniveau, Tatkraft, Bewältigung sozialer Stresslagen, Einfühlungsvermögen
<i>Führerlose Gruppendiskussion</i>	Führungspotenzial, Durchsetzungsfähigkeit, Beharrlichkeit, Sozialkompetenz, Risikobereitschaft
<i>Datensammlung und Entscheidung (Fallstudie)</i>	Problemanalyse, -überblick, Urteils- und Entscheidungsfähigkeit, Entschlossenheit, schriftliche Kommunikation
<i>Postkorb (Bearbeitung stellenrelevanter Schriftstücke)</i>	Informationsverarbeitung, Planungs-, Entscheidungs-, Organisations- und Delegationsfähigkeit, schriftlicher und mündlicher Ausdruck
<i>Präsentation</i>	Analyse-, Überzeugungs- und Kommunikationsfähigkeit, mündlicher Ausdruck

Übungsformen angewandt. Jeder Kandidat muss mindestens einmal von jedem Assessor beobachtet werden, die Beurteilung wird zeitlich von der Beobachtung getrennt und das Ergebnis wird erst in einem abschließenden Gespräch aller Beobachter festgestellt. Ebenfalls notwendig ist, dass die Assessoren in der Beobachtung und Bewertung geschult worden sind.

Vor der Übernahme von Standardübungen ohne Stellenbezug ist zu warnen. Das eigentliche Prüfungsverfahren setzt sich aus mehreren unterschiedlichen Übungen zusammen, die alle spezifisch auf die zu besetzende Stelle ausgerichtet sein müssen (vgl. Tab. 9.6). Die in der Tabelle erwähnten Kriterien können jeweils für die betreffende Übung als Bewertungskategorien verwendet und auf einer selbst gewählten Skala im Einzelfall zugeordnet werden. Bei der erstmaligen Durchführung eines AC ist der *Beizug eines professionellen Beraters* unabdingbar, um methodische Fehler zu vermeiden.

Das nach der Beobachtung und Bewertung stattfindende *Feedback-Gespräch* gehört zu den wichtigsten Elementen eines AC. Zunächst muss das Feedback aufgrund der außerordentlichen Prüfungssituation rücksichtsvoll, verständnisvoll und nachvollziehbar erfolgen. Der Teilnehmer hat nämlich nachträglich kaum mehr eine Möglichkeit, das getroffene Urteil aus seiner Sicht richtig zu stellen. Der Kandidat erhält dabei differenzierte Informationen über seine im AC gezeigten Stärken und Schwächen. Im Gespräch hat der ausgewählte Kandidat auch die Möglichkeit, seine persönlichen Ziele, Neigungen und Entwicklungswünsche einzubringen, damit erste Maßnahmen für die Zukunft getroffen oder für grundsätzlich geeignete Kandidaten eventuell weitere Stellenangebote aus dem Verwaltungsbereich in Betracht gezogen werden können.

AC sind nicht unumstritten. So stellt sich die Frage, ob der Aufwand und die hohen Kosten für ein AC gerechtfertigt sind, solange es kaum Hinweise darauf gibt, dass der Ertrag höher ist als mit konventionellen Auswahlverfahren (Friedrich 2000; Ridder 2007). Die wichtigsten Argumente für das AC sind: Die Beurteilung durch das AC wird

„objektiver“, es besteht die Möglichkeit, Lernprozesse (auch für die Assessoren) zu durchlaufen und jeder Teilnehmende erhält verbesserte Informationen über sein Entwicklungspotenzial. Die Gefahr von Fehlbesetzungen kann bei spezifischer Ausgestaltung der Übungsaufgaben reduziert werden.

Aufgrund der Entwicklung digitaler Technologien und des Internets hat sich *E-Recruiting* als eine zwingende Ergänzung klassischer Ansätze etabliert, die über kurz oder lang jene ablösen wird. So sind Stellenbewerbungen in vielen Großkonzernen heute nur noch via E-Recruiting-Tool der Organisation möglich. Vorteile davon sind u. a. (Cober et al. 2000):

- Kostenvorteile sowohl für den Arbeitgeber als für Stellensuchende
- Möglichkeit die Organisation und die Stelle spezifischer darzustellen
- Bessere Möglichkeiten, den ersten Eindruck bei Kandidaten durch geeignete Darstellungen von Websites positiv zu beeinflussen
- Online-Bewerbungsverfahren kann auf die spezifischen Bedürfnisse des Arbeitgeber und der Bewerber ausgerichtet werden.

HR-Strategien für das Personalmarketing, die Beschaffung und Auswahl von Mitarbeitenden sowie die Personalentwicklung lassen sich mit dem E-Recruiting verbinden und ermöglichen eine integrierte und effiziente Personaladministration. Von daher wird der Kostenvorteil des E-Recruitment in den Vordergrund gestellt, aber auch die Kontrolle der Organisation darüber, was und wie auf dem eigenen Stellenportal kommuniziert wird, ist ein Vorteil gegenüber vielen externen Rekrutierungsportalen und -vermittlern. Die Kommunikationsart und das Webdesign haben einen nicht zu unterschätzenden Einfluss darauf, wie die Organisation und deren Arbeitgeberattraktivität wahrgenommen werden. Selden und Orenstein (2011) zeigen anhand von Daten von 42 U.S. Staaten bzw. der Gestaltung deren E-Recruiting-Websites, dass die Benutzerfreundlichkeit die Anzahl Bewerbungen pro Stelle erhöht und die höhere Qualität des Website-Inhalts den freiwilligen Abgang neu eingestellter Personen reduziert. Somit bestätigt sich auch beim E-Recruitment die allgemeine Erkenntnis, dass realistische Stelleninformationen positiv mit der Verweildauer von neu gewonnenen Stelleninhabern zusammenhängen. In der öffentlichen Verwaltung lassen sich durch E-Recruiting Strategien die angestrebten Vorteile von dezentralisierten Personalentscheidungen mit jenen von verstärkter Zentralisation und Koordination zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität kombinieren. Die Möglichkeit vermehrt den gesamten Beschaffungs- und Auswahlprozess via E-Recruiting Systeme zu führen bietet großes Kostensenkungspotenzial für Verwaltungen. Inwiefern dies letztlich aber Stellenbesetzungen und die Rolle von Personalverantwortlichen beeinflussen wird, kann noch nicht abgeschätzt werden. Wichtig ist, dass die Systeme durch gut geschulte Personen bedient und ausgestaltet werden. Sie müssen letztlich darüber entscheiden, welche Inhalte sich für E-Recruiting eignen und wissen, was durch das System konkret erfasst und ausgewertet wird, wenn solche Prozesse z. B. im Rahmen der Vorselektion implementiert werden. Insofern können automatisierte Prozesse auch materielle Entscheide

in der Personalselektion verbessern und sollen möglichst darauf ausgerichtet entwickelt werden, denn E-Recruitment wird zum künftigen Standard in Beschaffungs- und Selektionsverfahren werden (Llorens und Kellough 2007).

Ein wichtiges Verfahren stellt das *Online-Interview* im Rahmen der Personalauswahl via E-Recruitment dar. Solche standardisierte Verfahren eignen sich primär für eine erste Vorselektion, da keine echte Interaktion mit den für eine Stelle Kandidierenden stattfindet. Sie ermöglichen v. a. eine Vergleichbarkeit der Interviewkandidaten in einer laborähnlichen Situation und bieten die Möglichkeit, das Interview mehrmals zu betrachten. Gleichzeitig kann es von mehreren Personen beurteilt und kommunikative Fähigkeiten können zu einem frühen Zeitpunkt getestet werden. Daran anschließende Schritte des Auswahlverfahrens werden basierend auf den Interviewinformationen aufgebaut. Hinzu kommt der Vorteil der Zeit- und Ortsunabhängigkeit, wobei dies gerade von den Stellensuchenden eine seriöse Vorbereitung verlangt, damit spontan entstandene Interviewsituationen sich nicht negativ auf Auswahlentscheide auswirken. Online-Interviews eignen sich nicht für alle Stellen gleich gut. Sie werden primär in Auswahlprozessen für Stellen mit tieferem Qualifikationsniveau und einer grossen Anzahl von Interessenten und Interessentinnen eingesetzt. Eine Gefahr besteht durch die Überstrahlung gewisser Kompetenzbereiche (z. B. Fachkompetenz) durch die visuellen und kommunikativen Effekte. Entsprechend muss das Impression Management von Kandidaten gut analysiert werden. Ein gutes Auswahlverfahren besteht letztlich aus Multimodalität, der Möglichkeit Aspekte vertiefen zu können und einer standardisierten dem Vergleich von Kandidaten zuträgliche Selektions-situation. Insofern ist das automatisierte Online-Interview als ein Teil des gesamten Auswahlverfahrens sinnvoll.

Holm (2012) hat in ihrer Studie die Auswirkungen von E-Recruitment Maßnahmen auf die Personalgewinnung untersucht. Sie unterscheidet hierfür den traditionellen Gewinnungsprozess in die folgenden vier Stufen und zeigt auf, wo der Technologie spezifische E-Recruiting Aktivitäten ermöglicht:

1. Identifikation Zielgruppe
 - Arbeitsplatz- und Qualifikationsanalyse
 - Stellenbeschreibung
 - Arbeitsmarktanalyse
 - *Einsatz von E-Recruiting: Kaum spezifischer Technologieeinsatz*
2. Kandidaten/innen anziehen
 - Personalbeschaffungsmethoden auswählen
 - Stellenausschreibung platzieren
 - *Einsatz von E-Recruiting: E-Recruiting System Website, Job-Börsen, Karriereportale, Social Media, Mailing Listen etc.*
3. Prozess Bewerbungseingang
 - Erfassung, Eingangsbestätigung, Sortierung, Vor-Evaluation, Weiterleitung der Bewerbungen
 - Koordination Evaluationsprozess

- *Einsatz von E-Recruiting: E-Recruiting System zur laufenden Bearbeitung, z. T. ausschließlich elektronische Bewerbung, Online Interviews*

4. Kandidatenkommunikation

- Planung Kandidateninformation betreffend ersten Entscheidungen
- Intervieworganisation und -kommunikation
- *Einsatz von E-Recruiting: E-Recruiting System übernimmt Kommunikationsprozess vollständig und zeitnah*

Die Auswirkungen von E-Recruitment auf die Personalgewinnung sind vielfältig: Unstrukturierte oder teilstrukturierte Prozesse werden zu standardisierten Prozessen. Insgesamt entsteht eine grosse Distanz- und Geografieunabhängigkeit und die Technologie ermöglicht eine leichtere Bewältigung, Sortierung und einen einfacheren Vergleich umfangreicher Informationen. Es wird auch eine Reduktion von Personalaufwand wahrgenommen, indem z. B. Analysearbeiten automatisiert werden können. Ein grosser Vorteil ist zudem die simultane Prozessbearbeitung und der gleichzeitige Zugriff durch mehrere Personen auf die Informationen. Durch die Systeme lässt sich auch Wissen und Erfahrung speichern, wiederverwenden und die detaillierte Prozesskontrolle ist möglich. Schließlich können direktere Kontakte zwischen Führungskräften und Kandidaten/innen resultieren. In Bezug auf die oben dargestellten Stufen der Personalgewinnung zeigt sich insbesondere, dass die Aufgaben der Schritte drei und vier durch E-Recruitment Maßnahmen parallel erfolgen können, was die Gewinnungsprozesse beschleunigt.

Abschließend lassen sich wichtige wissenschaftliche *Erkenntnisse* zur Personalgewinnung folgendermaßen zusammenfassen (Darnold und Rynes 2012):

A. Organisationsmerkmale:

- Arbeitsort, Organisationsgröße und Organisationsimage sind zentral für den Stellenentscheid
- Branche, Profitabilität und Branding-Strategien, welche die Vertrautheit mit der Organisation erhöhen, beeinflussen die Wahrnehmung der Reputation einer Organisation und steigern die Arbeitgeberattraktivität

B. Rekrutierungsquellen:

- Intern empfohlene Kandidaten erhalten mehr Stellenangebote als unbekannte Kandidaten
- Externe Rekrutierungsunterstützung und soziale Netzwerke haben an Bedeutung gewonnen
- Electronic Recruiting hilft zur Personalbeschaffung und auch Arbeitgebermarkenbildung
- Electronic Recruiting ist organisationsspezifisch zu gestalten, da Zielgruppen unterschiedliche Bedürfnisse haben
- Mund-zu-Mund Werbung, v. a. von Personen aus demselben sozialen Netzwerk korreliert positiv mit den Outcomes von Arbeitgeberattraktivität (z. B. Entscheidungsverhalten)

C. Ausschreibungsmerkmale:

- Materielle Anreize haben mindestens eine mittlere Wichtigkeit für den Stellenentscheid, variieren jedoch in Abhängigkeit von individuellen Merkmalen und Arbeitsmarktcharakteristika
- Generell präferieren Hochschulabsolventen individualorientierte Anzeigenelemente
- Herausfordernde und interessante Stellen sind v. a. wichtig für Studierende mit hohem Bildungsabschluss und starkem Leistungsausweis in außerschulischen Bereichen
- Hohes Gehalt, Aufstiegsmöglichkeiten und leistungsorientierter Lohn sind wichtiger für Studierende mit zusätzlichem Leistungsausweis in außerschulischen Bereichen
- Bildungsstarke Kandidaten werden stärker von „high commitment“ Beschaffungsstrategien angezogen als solche mit hohem Leistungsausweis in außerschulischen Bereichen

D. Auswahlverfahren:

- Wahrgenommene Fairness wirkt sich auf die Kandidatenreaktionen zur Auswahl aus
- Valide Selektionsverfahren (z. B. Arbeitsproben, Testverfahren) stoßen grundsätzlich auf Akzeptanz
- Gute Hochschulabsolventen sind kritischer gegenüber mangelhaften Auswahlprozessen (z. B. Verspätungen)
- Kandidaten, die sich selber als weniger gut auf die Stellen passend erachten, verfolgen den Stellenentscheid weniger intensiv
- Verzögerungen zwischen den einzelnen Phasen der Personalauswahl erhöhen die Dropout-Quote, am stärksten jene von Kandidaten mit den meisten Möglichkeiten
- Das rasche Nachfassen nach dem Bewerbungsgespräch beeinflusst Kandidatenentscheidungen für eine Stelle positiv

E. Soziale Prozesse und Person-Organization-Fit (P-O-Fit) (vgl. Abschn. 8.1.3):

- Das soziale Netzwerk von Stellensuchenden erklärt deren Entscheidungsverhalten stärker als allgemeine Präferenzen oder Bildungshintergrund
- Ebenso erklärt das soziale Netzwerk von Organisationen für welche Kandidaten diese sich entscheiden
- Auch wenn gewisse Merkmale wie z. B. Gehalt und Fairness von den meisten Stellensuchenden favorisiert werden, können andere Präferenzen (z. B. Leistungsanteil am Gehalt, Bedürfnis nach Teamwork) in Abhängigkeit von individuellen Persönlichkeits- und Werteunterschieden stark variieren
- Rekrutierer und andere Organisationsrepräsentanten werden oft als Quelle des P-O-Fits von Kandidaten erwähnt
- Selbst rapportierter P-O-Fit hat eine stärkere Auswirkung auf die Outcomes der Arbeitgeberattraktivität (z. B. Stellenentscheid) als indirekte Messungen des Fits wie z. B. anhand von Merkmalsvergleichen zwischen Kandidat und Organisation
- Person-Job-Fit ist ein stärkerer Prädiktor der Outcomes von Arbeitgeberattraktivität als P-O-Fit

9.5.2 Performance Management

Angeichts des lebenslangen Beschäftigungsziels, der automatischen Beförderung und der starren Einreihungs- und Entlohnungspolitik im öffentlichen Sektor erlangte die leistungsorientierte Beurteilung öffentlichen Personals in der Vergangenheit keine herausragende Bedeutung. Zukünftig werden jedoch zur Entwicklung, Motivation und Entlohnung des Verwaltungspersonals solche Beurteilungsverfahren i. S. des Performance Managements wichtiger. Dabei ist Performanz breit zu verstehen, da individuelle wie organisationale Leistung in öffentlichen Organisationen unterschiedlichen Zielkriterien dienen muss (vgl. Abschn. 2.3).

9.5.2.1 Beurteilungsziele

Die Ziele des Performance Managements auf individueller Ebenen liegen in der Motivationsförderung, der Entwicklung sowie der Leistungssteigerung der Mitarbeitenden. Das Verhalten und die Leistung hängen von drei Faktoren ab: Der Fähigkeit („Können“), der Bereitschaft („Wollen“) und der Situation („Dürfen/Sollen“). Abb. 9.9 stellt die *Beurteilungsdimensionen* und deren Zusammenhänge dar (Klimecki und Gmür 2005; Ritz und Steiner 2000).

Eine umfassende Mitarbeiterbeurteilung ist auf alle vier Dimensionen abgestützt. Anhand der anzustrebenden Werte aus der letzten Zielvereinbarung wird die in der letzten Periode erbrachte Leistung beurteilt. Die verhaltensbezogene Beurteilung bewertet Handlungsmuster wie Flexibilität, Termintreue, Qualitätsorientierung usw. Hierfür ist die Berücksichtigung der durch die Situation gegebenen Rahmenbedingungen notwendig, damit nur diejenigen Handlungsmuster beurteilt werden, die auch erwartet werden können. Die personenbezogene Beurteilung bezieht sich auf das Potenzial des Mitarbeitenden, sich spezifische Qualifikationen und Fähigkeiten in der erforderlichen Zeit anzueignen. Es geht hier also nicht um die Bewertung bisher erlangter Qualifikationen, welche bereits bei der Gewinnung und beim Personaleinsatz berücksichtigt wurden, sondern um die zukünftigen Entwicklungspotenziale.

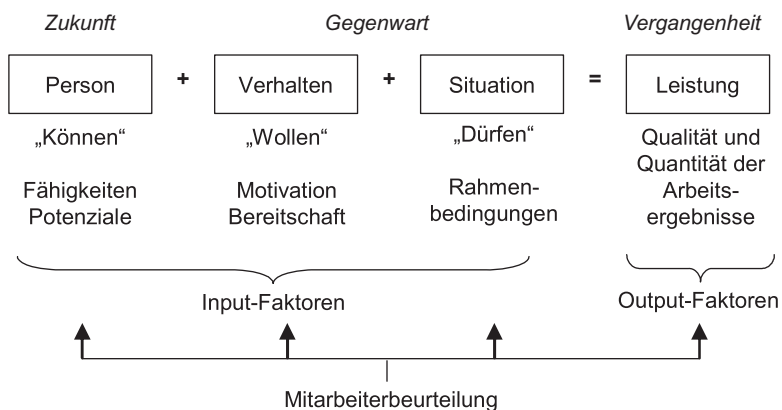


Abb. 9.9 Dimensionen der Mitarbeiterbeurteilung

Setzt die Beurteilung nur beim Verhalten und bei der Person an, dann spricht man von einer sogenannten reinen „Input“-*Beurteilung*. Dabei läuft man jedoch Gefahr, z. B. einen Mitarbeiter aufgrund seines Verhaltens als sehr gut zu beurteilen, obwohl seine Leistungswerte nicht überzeugend sind. Andererseits ist eine sogenannte reine, leistungsbezogene „Output“-*Beurteilung* gefährlich, da nicht gefragt wird, wie der Mitarbeitende diese Leistung erreicht hat. Wurden unter Umständen zur Zielerreichung viele Mitarbeitende und Kollegen frustriert? Aus diesem Grund sollte jede Mitarbeiterbeurteilung sowohl Input- als auch Output-Faktoren erfassen. In den Verwaltungsorganisationen der OECD-Länder hat die Verbreitung der outputorientierten Beurteilung insgesamt zugenommen und setzt das Leitprinzip des Performance Managements auf organisationaler Ebene (vgl. Abschn. 7.4.2) auf individueller Ebene fort. Für Beförderungssentscheide stellt dies jedoch nicht die alleinige Grundlage in der öffentlichen Verwaltung dar. Vielfach kommen weitere Faktoren wie Seniorität, Qualifikationshintergrund oder auch Parteinähe hinzu (Læg-reid und Wise 2015).

Im Folgenden wird kurz auf die Leistungsbeurteilung eingegangen. In Abschn. 9.5.2.2 wird die „Input-Beurteilung“ ins Zentrum gerückt.

9.5.2.2 Mitarbeitergespräch

Den Hauptbestandteil des individuellen Performance Managements in öffentlichen Organisationen bildet unbestritten das Mitarbeitergespräch, welches periodisch (z. B. jährlich) die laufende *Beurteilung* vornimmt und der neuen *Zielvereinbarung* dient. Neben dem Mitarbeitergespräch können auch die Bewertungen von Arbeitskollegen, von internen oder externen Kunden und unterstellten Personen (sogenannte Vorgesetztenbeurteilung) in die Beurteilung einfließen. Eine vollständige 360-Grad-Beurteilung ist oft sehr aufwändig (Gerpott 2000). Zum einen ist die Akzeptanz des zu Beurteilenden erforderlich, zum anderen sollten die Bewertungen transparent und einsehbar sein. Die Anonymität der verschiedenen Beurteilenden ist sicherzustellen. In der Verwaltung kommt die Erschwernis dazu, dass oft keine externen Kunden existieren, die eine Beurteilung abgeben könnten (z. B. auf Bundesebene). Es stellt sich auch die Frage wie sinnvoll es ist, dass Einmalkunden den Mitarbeitenden Prädikate (z. B. „High Five“, „Ready for promotion“, „OK, it was just good“) verteilen, wie dies z. B. von U.S. Telekomfirmen praktiziert wird.

Wichtiger als ein vollständiges 360-Grad-Beurteilungssystem ist die Akzeptanz der Bewertung sowie der Methode durch die Beurteilten. Dazu kann die Durchführung einer Selbstbeurteilung zum Vergleich von Fremd- und Selbstbild von großem Nutzen sein. Dabei bewertet sich der Mitarbeitende im Sinne der Vorbereitung auf das Mitarbeitergespräch selbst, bespricht und vergleicht die eigenen Ergebnisse mit denjenigen des Vorgesetzten. Hierfür ist ein vertrauensvolles und offenes Arbeitsklima entscheidend. Lob und Kritik entfalten ihre Wirkungen nur, wenn sie von den Beurteilten als fair, nachvollziehbar und i. S. des Förderungsgedanken als konstruktiv empfunden werden. Leistungsbeurteilungen wurden traditionell und werden heute noch vielerorts in der Verwaltungspraxis als Kritikgespräche verstanden. Negatives Feedback im Hinblick auf ungenügende Mitarbeitendenleistungen und was besser getan sollte, dominiert in vielen Fällen und erschwert einen die

Mitarbeitendenleistung unterstützenden Prozess. Die Art von Feedback, welche Mitarbeitende jedoch wahrnehmen, ist entscheidend für anschließende Motivations- und Leistungsprozesse. Leistungsbeurteilungsgespräche, ob formalisiert einmal jährlich oder informelle, unterjährige Rückmeldungen sind externe Interventionen, welche die Autonomie (Selbststeuerung) und Mitarbeitermotivation beeinflussen (Deci und Ryan 1985). Sie können von Mitarbeitenden entweder als unterstützend oder als kontrollierend wahrgenommen werden. Unterstützendes Feedback vermag die intrinsische Motivation zu steigern, während als kontrollierend wahrgenommenes Feedback diese Motivation reduziert (Frey 1997; Jacobsen et al. 2013; Mikkelsen et al. 2017). Das heißt nicht, dass negatives Feedback nicht Bestand von Mitarbeitergesprächen sein soll, vielfach ist es notwendig, um Verhaltenssteuerung und eine bessere Zielorientierung zu initiieren. Entscheidender ist, in welcher Form das Feedback gegeben wird und wie es von den Mitarbeitenden wahrgenommen wird. Kluger und DeNisi (1996) berichten in ihrer Meta-Analyse, dass rund ein Drittel aller Studien zu Leistungsfeedbacks negative Auswirkungen auf die Leistung aufweisen. Vielfach wird der Feedbackprozess von den Beurteilten negativ wahrgenommen, das Verständnis der Feedbackinformationen ist mangelhaft, der Stresslevel nimmt zu, Feedback wird als Bedrohung wahrgenommen, die Situation ist kompetitiv, das Feedback subjektiv, verzerrt oder kaum zutreffend und einseitige Kommunikation seitens des Vorgesetzten dominiert. Kim und Holzer (2014) zeigen in ihrer Studie auf, dass empfundene Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit bei der Personalbeurteilung vom Verhältnis zwischen Kontroll- und Entwicklungsorientierung der Leistungsbeurteilung abhängt. Überwiegt erstere, dann verringert dies die Mitarbeitermotivation und der Widerstand gegenüber dem Leistungsbeurteilungsprozess nimmt zu. Ebenso zentral für die empfundene Fairness ist die Beteiligung der Mitarbeitenden an der Definition von Zielen und Leistungsstandards.

Es liegen viele Erkenntnisse vor, was gutes und positives Feedback ist, gilt dieses doch aus wissenschaftlicher Sicht auch als einer der stärksten Motivationsfaktoren (Belschak und Den Hartog 2009). Ob im konkreten Fall negativ oder positiv ist vielfach weniger entscheidend, als dass Feedback als zutreffend und fair empfunden wird. Die vielen Empfehlungen zu gutem Feedback lassen sich auf einige zentrale Punkte zusammenfassen: „Feedback sollte möglichst spezifisch sein, gut begründet sein, keine (vorschnellen) Schlüsse auf Persönlichkeit oder (unabänderliche) Fähigkeiten implizieren, nicht vorwurfsvoll sein, nicht pauschalisieren usw.“ (Semmer und Jacobshagen 2010, S. 42).

Über das konkrete Feedback geben hinaus wird vermehrt auch die Bedeutung einer Feedback freundlichen Organisationskultur in den Vordergrund gerückt. Hierzu gehört eine lernorientierte Kultur, die offen für neue Erkenntnisse ist, und v. a. Feedbackprozesse als Bestandteil eines Lernkontinuums, d. h. regelmäßige, strukturierte und auf verganginem Feedback aufbauende Rückmeldungen. Ebenfalls zentral ist ein vertrauensvolles Arbeitsklima, das den Feedbackgebern wie -nehmern Sicherheit bietet. Dadurch nimmt auch die Offenheit für Feedback zu und es wird mehr solches einverlangt. Schließlich zeichnet sich diese Organisationskultur dadurch aus, dass sich Feedbackprozesse mehr und mehr in Richtung eines individuellen, aber auch Organisationsebenen übergreifenden

Dialogs entwickeln, der Feedback als normalen Bestandteil in den täglichen Kommunikationsfluss integriert (Baker et al. 2013).

Neben der Art des Feedbacks und der Wahrnehmung dieses durch die Mitarbeitenden ist beim Performance Management jedoch auch der Leistungsmessung Augenmerk zu schenken. Eine faire, zutreffende und umfassende Leistungsmessung ist vielfach nicht einfach vorzunehmen. Die Leistungsmessung als ein Element der Mitarbeiterbeurteilung sollte systematisch erfolgen. Dabei kann z. B. schrittweise folgendermaßen vorgegangen werden (Bosbach 2000):

1. Bestimmung der relevanten und dem Mitarbeitenden individuell zurechenbaren Arbeitsergebnisse.
2. Gewichtung der beurteilungsrelevanten Arbeitsergebnisse. Je bedeutungsvoller das Arbeitsergebnis für den Output, die Gruppe oder die Institution, desto höher dessen Gewicht.
3. Festlegung des Maßstabs für einzelne Arbeitsmerkmale (z. B. Quantität, Qualität, Akzeptanz) und Bewertung der Arbeitsergebnisse sowie Festlegung des Beitrags zum Output.
4. Festlegung des Maßstabs für das Gesamturteil und Bewertung der einzelnen Arbeitsergebnisse und des Gesamtergebnisses danach.
5. Überprüfung der Stimmigkeit zwischen Beurteilung nach Arbeitsmerkmalen (Schritt drei) und Gesamturteil (Schritt vier).

Ein den dritten Schritt exemplarisch erläuterndes Beurteilungsschema ist in Tab. 9.7 abgebildet.

Tab. 9.7 Bewertungsraster zur Leistungsbeurteilung

Beitrag des Arbeitsergebnisses zu Produkten und Leistungen (Output)						
Arbeitsergebnis	Gewichtung in Punkten	Beitrag zum Produkt 1	Beitrag zum Produkt 2	Beitrag zum Produkt 3	Beitrag zum Produkt 4	Summe
Ergebnis A	70	+	–	0	=	=
Ergebnis B	10	0	0	+	+	++
Ergebnis C	20	–	0	=	0	–/=

+: übertrifft Erwartung / =: erfüllt Erwartung / –: erfüllt Erwartung nicht / 0: kein oder irrelevanter Beitrag

Bewertung des Arbeitsergebnisses nach einzelnen Arbeitsmerkmalen					
Arbeitsergebnis	Gewichtung in Punkten	Qualität	Quantität	Wirtschaftlichkeit	Akzeptanz
Ergebnis A	70	2 (= 140)	2 (= 140)	0 (= 0)	2 (= 140)
Ergebnis B	10	1 (= 10)	2 (= 20)	1 (= 10)	2 (= 20)
Ergebnis C	20	1 (= 20)	2 (= 40)	2 (= 40)	2 (= 40)
Summe	100	170	200	50	200

0: erfüllt Erwartung nicht / 1: erfüllt Erwartung / 2: übertrifft Erwartung

Quelle: nach Bosbach (2000)

Selten werden Leistungsbeurteilungen in Verwaltungen jedoch so systematisch und differenziert inkl. Gewichtungen vorgenommen. Gerade in öffentlichen Verwaltungen können sich Leistungsziele zudem im Zeitverlauf verändern oder externe, nicht beeinflussbare Einflussfaktoren auf die Leistung sind unvermeidbar. Leistungsprozesse folgen dabei oft auch nicht Produktionsprozessen, die eine einfache Quantifizierung des Outputs ermöglichen oder Vorgesetzte sind nur auf Distanz in den Leistungsprozess involviert oder verstehen davon zu wenig, so dass es ihnen kaum möglich ist, alle Facetten der Leistung zutreffend zu beurteilen. Von daher wird die Selbstbeurteilung bei komplexen, nicht einfach zu quantifizierenden Arbeitsleistungen wichtig. Vielmehr findet die Bewertung anhand eines auf die Gesamtleistung ausgerichteten Beurteilungsrasters im Rahmen des Mitarbeitenden- oder Zielvereinbarungsgesprächs statt.

Im Verwaltungsalltag wird die formalisierte Leistungsbeurteilung von daher oft mittels eines jährlichen Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgesprächs, das zwar zwingend durchzuführen ist, jedoch auch wichtige Rahmenbedingungen für Selbst- und Fremdbeurteilung bietet, spezifischere oder pauschalere Beurteilungen zulässt und sich nach den Erkenntnissen guter Feedbackprozesse richtet. Im Folgenden soll ein möglicher Aufbau eines solchen Gesprächsformulars kurz dargestellt werden (Bern o. J.):

1. *Rückblick auf das vergangene Jahr*: Rahmenbedingungen, Schwierigkeiten, positive und negative Erlebnisse
2. *Erfüllung des Grundauftrags*: Beurteilung der Hauptaufgaben gemäß Stellenbeschrieb sowie Beurteilung ausgewählter Schlüsselkompetenzen, die anhand eines Kompetenzrasters (soziale, persönliche, methodische, unternehmerische, strategische, fachliche Kompetenz) festgelegt werden
3. *Zieldefinition*: Aufgaben- und projektbezogene sowie verhaltensbezogene Ziele werden zu Beginn der Beurteilungsperiode festgelegt und dienen der nächsten Beurteilung
4. *Gesamtbeurteilung*: Gesamtbetrachtung und Schlussbeurteilung aufgrund der kantonalen, fünfstufigen Beurteilungsskala
5. *Personalentwicklung*: Besprechung der Entwicklungsperspektiven und möglichen Entwicklungsmaßnahmen zu Beginn der Beurteilungsperiode und Überprüfung des Nutzens der Maßnahmen am Ende der Beurteilungsperiode
6. *Zwischenstopp und Abschluss*: Möglichkeit, Termine zur unterjährigen Zwischenbeurteilung festzulegen und Abschluss des Gesprächs durch gegenseitiges Feedback zum Gespräch sowie Feedback des Mitarbeitenden zur Zusammenarbeit mit dem Vorgesetzten.

Dieser Aufbau kann auch ergänzt werden durch situative Elemente. So nutzt die schweizerische Bundesverwaltung das Gesprächsformular gleich auch zur Erfassung von Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern sowie der damit verbundenen Entgelte (Ritz und Bärtschi 2015), von Vereinbarungen über mobiles Arbeiten und von Prozessen zur Sicherstellung des Wissenstransfers. Abschließend muss aber festgehalten werden, dass das Beurteilungsinstrumentarium und die Mitarbeitergespräche noch so professionell gehandhabt werden können, fehlen jedoch die daraus abgeleiteten konkreten

Entwicklungsmaßnahmen und Konsequenzen z. B. im Rahmen der Entlohnung, des Personaleinsatzes oder der Freistellung, dann verfehlt auch das beste Beurteilungssystem seinen Zweck.

9.5.3 Retention Management

Das Retention Management versucht, durch unterschiedliche Ansätze die Leistungsbereitschaft und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden zu fördern sowie zu verhindern, dass gute Arbeitskräfte den Arbeitsplatz verlassen oder ihre Leistungsfähigkeit negativ beeinträchtigt wird. Letztlich geht es darum, Mitarbeitende so zu unterstützen und zu führen, dass sie über ausreichende Ressourcen verfügen, die das individuelle Engagement fördern und durch den dahinter liegenden Motivationsprozess ihre Leistungsfähigkeit und -bereitschaft in effektive Leistung umsetzen. Als theoretisches Modell zur Veranschaulichung dieser Zusammenhänge dient das *Job Demands-Resources Modell* (JD-R) (Bakker und Demerouti 2007, 2014; Demerouti et al. 2001; Schaufeli und Bakker 2004). Das JD-R Modell besteht aus den zwei zentralen Elementen der Arbeitsbelastungen (job demands) und der Arbeitsressourcen (job resources) (vgl. Abb. 9.10). Als *Arbeitsbelastungen* werden alle physischen, sozialen und organisationalen Aspekte einer Arbeit aufgefasst, die einen physischen und psychischen Aufwand oder eine Anstrengung für den Mitarbeitenden bedeuten. Sie sind negativer Natur und wirken belastend, wenn die Bewältigung von Arbeitsanforderungen großer Anstrengung bedarf und sich Arbeitnehmende nicht mehr ausreichend erholen können. Als Arbeitsbelastungen gelten sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte wie Arbeitsauslastung, Zeitdruck, persönliche Konflikte, emotionale Belastungen (z. B. schwierige Klienten) oder Rollenkonflikte.

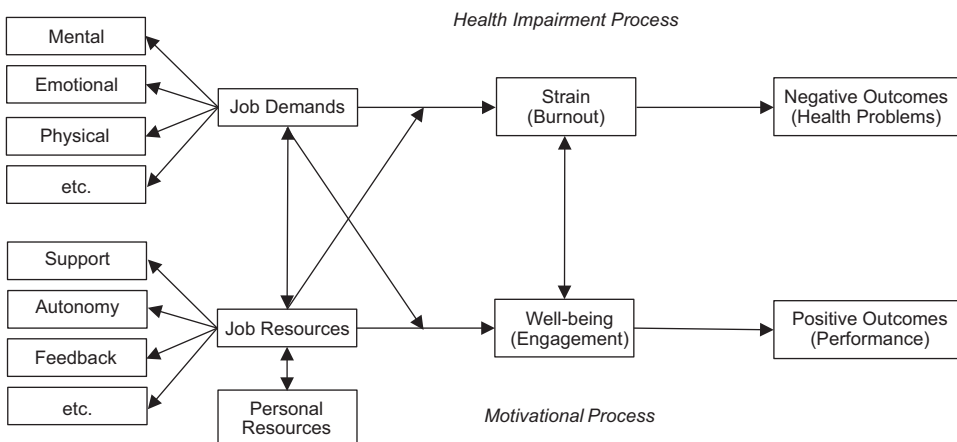


Abb. 9.10 Job Demands-Resources Modell (i. A. Bakker und Demerouti 2007)

Unter den *Arbeitsressourcen* werden physische, psychologische, soziale und organisationale Aspekte der Arbeit verstanden, die zur Erreichung arbeitsbezogener Ziele zentral sind, die Arbeitsbelastungen minimieren und die persönliche Entwicklung und das Lernen stimulieren. Sie sind positiver Natur und wirken motivierend. Bei den Arbeitsressourcen werden verschiedene Ebenen unterschieden. So sind auf der Ebene der Arbeitsaufgabe die Anforderungsvielfalt oder die Bedeutsamkeit relevant. Auf Ebene der Organisation sind die Partizipation oder die Rollenklarheit wichtige Arbeitsressourcen. Anschließend folgen Ressourcen, die aus zwischenmenschlichen Beziehungen resultieren. Es sind dies beispielsweise die Unterstützung durch Vorgesetzte (z. B. sog. „perceived organizational support“), Kolleginnen und das Arbeitsklima. Die Organisation als Ganzes bringt Arbeitsressourcen auf der vierten Ebene hervor wie beispielsweise die Karrieremöglichkeiten, die Entlohnung oder die Arbeitsplatzsicherheit.

Das Job Demands-Resources Modell beinhaltet drei Grundannahmen:

- Die Merkmale aller Arbeitstätigkeiten lassen sich in zwei Kategorien einordnen. Einerseits sind es die Arbeitsbelastungen oder Anforderungen (job demands), andererseits die Arbeitsressourcen (job resources). Die Arbeitsleistung ist von einer Balance zwischen positiven Ressourcen und negativen Belastungen der Arbeit abhängig.
- Beide Merkmale stossen einen eigenen Prozess an. Die Arbeitsbelastung erwirkt eine Gesundheitsbeeinträchtigung („health impairment process“). Bei den Arbeitsressourcen entsteht ein motivationaler Effekt („motivational process“).
- Arbeitsanforderungen und Arbeitsressourcen lösen nicht nur eigenständige Effekte auf das Wohlbefinden aus, sondern interagieren auch miteinander, indem sie sich gegenseitig negativ beeinflussen.

In Zusammenhang mit der Managerialisierung im öffentlichen Sektor wird insbesondere der „Leistungslohn“ lebhaft diskutiert (Reichard 1998; Tondorf 1997). Dieser kann je nach Auswirkungen zu den Arbeitsressourcen i. S. eines positiven Feedbackelements oder aber zu den Arbeitsbelastungen aufgrund Autonomie verringernder Auswirkungen beitragen (vgl. auch Abschn. 9.5.3.2). Die aktuellen Reformen fördern vorwiegend die Erkenntnis, dass der öffentliche Sektor kaum an individualzentrierten Leistungslohnkomponenten vorbeikommt – unabhängig von dessen Wirkungen. Die Forderungen nach einer Gleichstellung des staatlichen mit dem privatwirtschaftlichen Personal sind unüberhörbar, obwohl auch in der Privatwirtschaft unterschiedliche Lohnsysteme existieren und eine konsequente Umsetzung des individuellen Leistungslohns vielerorts fehlt (Miller und Whitford 2007). Diese Entwicklungen scheinen die Folgen eines in der Lohnpolitik spät einsetzenden Systemwandels zu sein, der bislang jedoch nur bedingt erfolgreich verlaufen ist. Vielfach wird der Zusammenhang zwischen Leistung und Belohnung durch die Mitarbeitenden infrage gestellt, die leistungsrelevanten Lohnanteile als zu gering empfunden oder sie werden nicht zur Verfügung gestellt, was die Systemglaubwürdigkeit aushöhlt. Empirische Studien, welche die Leistungswirkungen zwischen Gehaltssystemen mit und ohne Leistungslohnkomponenten untersucht haben, zeigen keine Unterschiede und wenn

positive Leistungswirkungen, dann anhand von Daten mit Stücklohn-Entgeltsystemen im Gesundheitsbereich, die der Normalsituation in öffentlichen Verwaltungen kaum entspricht (Perry et al. 2009).

Um Anreizelemente und die damit einhergehenden Motivations- und Bindungswirkungen in öffentlichen Organisationen reflektieren und optimal implementieren zu können, wird in diesem Kapitel ausführlich auf die motivationstheoretischen Grundlagen und deren Zusammenhang mit Anreizen eingegangen.

9.5.3.1 Motivationstheorien

Mitarbeitermotivation bezeichnet Prozesse während deren bestimmte *Motive* aktiviert und in Handlungen transferiert werden. Vor diesem Hintergrund entsteht zielorientiertes *Verhalten*, das durch Richtung, Intensität und Beständigkeit gekennzeichnet ist. Die *Motivation* ein bestimmtes Ziel zu verfolgen, hängt von situativen Anreizen, individuellen Präferenzen und deren gegenseitigen Beeinflussung ab. Motivation alleine reicht jedoch nicht aus, um Leistungserfolg erklären zu können. Individuen müssen neben Motivation und Fähigkeiten auch über die nötige Willenskraft verfügen, die sie dazu veranlasst, eine Motivation in ein Verhalten umzusetzen. Diese Umsetzungskompetenz aus einem Motiv ein zielführendes Verhalten abzuleiten wird auch *Volition* genannt (Rosenstiel und Nerdinger 2011). Die Umsetzungskompetenz erfordert situativ unterschiedliche Fähigkeiten wie z. B. die Fähigkeit seine Aufmerksamkeit steuern und sich aufs Wesentliche fokussieren zu können, mit Emotionen und Stimmungen im Arbeitsalltag umgehen, vorausschauend planen und Probleme kreativ lösen zu können, aber auch Selbstvertrauen, Durchsetzungskraft und eine zielbezogene Selbstdisziplin sowie die Fähigkeit, den tieferen Sinn des Handelns zu erkennen (Pelz 2017). Gerade bei der Arbeit in öffentlichen Verwaltungen und an der Schnittstelle zur Politik kann das Umfeld öfter motivationshemmend sein, weshalb eine starke Volition notwendig ist, um zielorientiertes Verhalten über längere Zeit zu erhalten (Ritz et al. 2017).

- Ein Hinweisreiz (Anreiz) signalisiert, dass ein Ergebnis/Ziel herbeigeführt/erreicht werden kann, was wiederum das entsprechende Motiv oder die entsprechenden Motive anspricht. Dadurch wird zielgerichtetes Verhalten in Gang gesetzt, das bei entsprechender Umsetzungskompetenz und günstigen Situationsbedingungen zielführend sein wird.

Die klassischen Motivationstheorien können grob in zwei Gruppen unterteilt werden (Ritz et al. 2017):

- *Prozessorientierte Motivationstheorien* erklären weshalb Individuen sich dafür entscheiden, ein spezifisches Verhalten an den Tag zu legen (oder auch nicht) und beschreiben somit die Dynamik des Motivationsprozesses. Sie gehen oft von einem rationalen Akteur aus, der sein Verhalten im Hinblick auf zu erwartende Verhaltenskonsequenzen (z. B. Freude, Frust, Belohnung) abwägt. Hierzu gehört v. a. das

Valenz-Instrumentalitäts-Erwartungs-Modell von Vroom (1964), die *Goal-Setting Theorie* (Locke und Latham 1990) und die *Equity-Theorie* nach Adams. Diese Theorien verdeutlichen die Bedeutung des institutionellen Umfelds zur Herbeiführung von leistungsorientiertem Mitarbeitendenverhalten in öffentlichen Verwaltungen. Die Bedeutung individueller Präferenzen und die Erwartungswahrscheinlichkeit, dass organisationale Anreize auf das Verhaltensergebnis folgen, werden im öffentlichen Sektor durch die schwachen Kausalzusammenhänge zwischen Individualhandeln und Arbeitswirkungen beeinflusst. Die Bedeutung von Zielsetzungen als wirkungsvolles Führungsinstrument ist empirisch gut bestätigt und es gilt sie situationsadäquat zu nutzen, damit die Mitarbeitermotivation und -leistung gesteigert werden kann. Gleichzeitig sind Ziele in öffentlichen Aufgabenfeldern nicht in jedem Fall so klar und widerspruchsfrei, was eine möglichst direkt individuell zuordenbare Leistungsmessung erschweren kann. Vor dem Hintergrund institutioneller Werte ist zudem die Erkenntnis der Austausch (Equity) Theorie im öffentlichen Umfeld von Bedeutung, dass die empfundene Fairness der Belohnungsverteilung und das Prinzip der relativen Gleichheit die Motivation des Einzelnen stark beeinflussen kann. Ungleichheit erzeugt Spannungen, welche die Motivation antreibt und das Gleichgewicht wieder herzustellen versucht.

- *Inhaltsorientierte Motivationstheorien:* Wie der Begriff ausdrückt fokussieren diese Motivationstheorien auf die motivationale Ausrichtung einer Person. Maslows (1954) Bedürfnishierarchie oder Alderfers (1969) ERG-Theorie (existence, relatedness, growth) beschreiben dabei Existenz-, Sozial- und Wachstumsbedürfnisse, die hierarchisch aufeinander aufbauen und umso stärker werden, je länger sich nicht erfüllt sind. Weit verbreitet ist die Erforschung und auch praktische Nutzung der Erkenntnisse von Motivationstheorien, welche sich der Unterscheidung zwischen *intrinsischer* und *extrinsischer* Motivation bedienen (Herzberg et al. 1959). Extrinsische Bedürfnisse werden durch materielle (monetäre und nicht monetäre; z. B. Gehalt, Dienstwagen) oder immaterielle Anreizfaktoren (z. B. Status) indirekt gestillt, während intrinsische Bedürfnisse direkt aus der Tätigkeit heraus befriedigt werden. Letztere können weiter unterschieden werden in eine hedonistische Motivationskomponente, welche das Interesse und den Spass betonen, die aus dem Arbeitsprozess und der damit verbundenen Herausforderung entstehen, oder eudaimonische Komponenten, welche die Rolle von Sinnstiftung und übergeordneten Zielen bei der Bedürfnisbefriedigung betonen (Grant 2008a).

Eine der aktuellsten Motivationstheorien, die sowohl prozess- als auch inhaltsorientierte Elemente aufweist, ist in diesem Zusammenhang die *Selbstbestimmungstheorie* der Motivation (Self-Determination Theory SDT) (Ryan und Deci 2000, 2017). Sie unterscheidet nicht primär nach der Quantität der Motivation einer Person, sondern fokussiert vor allem auf die Qualität der individuellen Motivation. Die Theorie geht davon aus, dass Verhalten immer davon abhängt, inwieweit die folgenden drei psychologischen Grundbedürfnisse gestillt werden können:

- *Kompetenzerleben*: Fähigkeit auf jeweils relevante Aspekte und Situationsbedingungen wirkungsvoll Einfluss nehmen zu können und z. B. Bedürfnis nach persönlicher Entwicklung und Lernen.
- *Soziale Eingebundenheit*: Bedeutung Anderer für einen selbst und vice versa, z. B. Bedürfnis nach sozialem Status, Beziehungen oder Zugehörigkeit.
- *Autonomie*: Subjektiv erlebte Freiwilligkeit des Verhaltens (und nicht objektive Unabhängigkeit von anderen Personen oder Situationen), z. B. Bedürfnis nach Wahlfreiheit

Motivation wird vor allem durch das Ausmaß an Autonomie beeinflusst. Danach unterscheiden Ryan und Deci zwischen Amotivation, vier Typen extrinsischer Motivation und intrinsischer Motivation, welche sich auf einem Kontinuum von fremdbestimmt kontrollierter hin zu selbstbestimmter Motivation entwickeln. Kontrollierte Motivation umfasst die klassischen „Carrot und Sticks“-Anreize, indem man entweder zu einem Verhalten verleitet wird (z. B. durch Belohnung, Bestrafung oder Zwang). Grundsätzlich wird in solchen Situationen Druck ausgeübt und die betroffene Person fühlt in sich eine Spannung oder auch Angst, was sich negativ auf das Leistungsergebnis und das Wohlbefinden auswirkt. Zudem verleitet kontrollierte Motivation dazu, den einfachsten und schnellsten Weg zu wählen, um das Ergebnis zu erreichen, was sich aber negativ auf die Arbeitsqualität auswirken kann. Im Gegensatz dazu steht die autonome Motivation, die durch vollständige Freiwilligkeit und Volition betreffend der gewählten Tätigkeit gekennzeichnet ist. Während des Arbeitsverhaltens wird diese Freiwilligkeit und Volition durch die Tätigkeit bestätigt. Wie bereits oben bei der Unterscheidung zwischen hedonistischer und eudaimonischer intrinsischer Motivation angesprochen, kann autonome Motivation in zwei Facetten unterteilt werden:

- *Interesse und Freude*: Die Motivation ist aufgrund des Interesses oder der Freude an der Arbeit inhärent und direkt mit der Arbeitshandlung verbunden und motiviert einem dadurch, sich zu betätigen. Es existiert kein externes Referenzobjekt, welches das Verhalten aktiviert.
- *Innere Werte und Überzeugungen*: Sind die Werte einer Tätigkeit in Übereinstimmung mit den persönlichen Überzeugungen, dann engagiert man sich von alleine für diese Tätigkeit und legt das erwünschte Verhalten an den Tag.

Autonome Motivation wirkt sich positiv auf die Kreativität, das Problemlösungsverhalten, die Arbeitsleistung, die Stimmung und das Wohlbefinden bei der Arbeit und individuelle Gesundheit aus. Autonomie kann gefördert werden, indem Vorgesetzte die Perspektive ihrer Mitarbeitenden bestmöglich einzunehmen versuchen, ihnen Wahlmöglichkeiten geben, sie partizipieren, eigene Wege herausfinden lassen und sie zu Eigeninitiative ermutigen. Hinzu kommt, dass ihnen eine sinnvolle Begründung gegeben werden sollte, wofür man sie arbeiten lässt, damit sie die Wichtigkeit erkennen und die Gründe ins eigene Wertegerüst integrieren. Autonom motivierte Vorgesetzte können entsprechend die

intrinsische Motivation von Mitarbeitenden bzw. deren Stärke und Persistenz positiv beeinflussen. Vor diesem Hintergrund bzw. dem Sinngehalt der Arbeit im öffentlichen Umfeld kann die Arbeit für das *Gemeinwohl* bei Personen, deren Werte damit konsistent sind oder denen der Sinn dieser Arbeit aufgezeigt wird, autonome und intrinsischer Motivation fördern. Entsprechende öffentliche Werte (Beck Jorgensen und Bozeman 2007) respektive Konzepte wie das Gemeinwohl oder das öffentliche Interesse sind von daher Schlüsselemente, wenn die Mitarbeitermotivation in öffentlichen, aber auch in privaten oder Nonprofit Organisationen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, betrachtet wird.

9.5.3.2 Zusammenhang zwischen Motivation und Entlohnung

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass das Gehalt einen wichtigen Motivator für die Arbeitsleistung darstellt. Arbeitsleistung stellt für viele Menschen in marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystemen das entscheidende Mittel dar, um sich jene Ressourcen zu erarbeiten, welche erlauben, zumindest die Existenzbedürfnisse zu befriedigen. Je nach Kontext mag die Bedeutung von Arbeit und Entlohnung bzw. deren Motivationswirkungen variieren. Gleichwohl gibt es generelle *motivationstheoretische Erkenntnisse*, die den Zusammenhang zwischen Motivation und Entlohnung im westlichen Arbeitskontext erklären (Adams (1965); Herzberg 1966; Lawton und Rose 1994; Maslow 1954; McGregor 1960; Porter und Lawler 1968; Vroom 1964):

- Es gibt unterschiedliche individuelle Bedürfnisarten. Der Lohn stellt nur eine Form zur Bedürfnisbefriedigung dar und muss für den jeweiligen Empfänger wichtig sein.
- Bedürfnisse, z. B. nach Lohn, können einen individuellen Sättigungsgrad erreichen.
- Die Annahmen über das Menschenbild von Mitarbeitenden können deren Bedürfnisse, Motivation und Verhalten beeinflussen.
- Die äußeren Arbeitsbedingungen wie z. B. der Lohn bestimmen die Motivation und Zufriedenheit nicht abschließend, ermöglichen aber, dass Zufriedenheit eintreten kann, wenn der Arbeitsinhalt positiv empfunden wird.
- Die Entlohnung muss einen positiven Wert für den Mitarbeitenden haben, damit die Motivation gesteigert wird.
- Die Entlohnung muss in direktem Zusammenhang mit dem Leistungsniveau stehen.
- Die Lohnform und -höhe müssen mit vergleichbaren Personen oder Berufsgruppen übereinstimmen.

Die Veränderung der Motivation durch den Lohn entspricht einer *Verhaltensbeeinflussung* durch einen Anreiz, der je nach personenspezifischer Bedürfnisstruktur unterschiedliches Verhalten zur Folge hat (March und Simon 1965). Die Bedeutung, welche jemand einem Anreiz beimisst, bestimmt also auch dessen Wirkung auf das individuelle Verhalten. Von der OECD durchgeführte Studien zu den Wirkungen des individuellen Leistungslohns auf Kaderangestellte des öffentlichen Sektors kommen zu folgenden Ergebnissen (OECD 1997, 2005c):

- Der Stellenwert des Lohnes ist im Vergleich zur beruflichen Unabhängigkeit, zur Situationsbewältigung bei der Arbeit, zur beruflichen Herausforderung und zur empfundenen Gerechtigkeit gering.
- Die Wichtigkeit des Leistungslohnes wird mehrheitlich als mäßig wichtig bis wichtig eingestuft.
- Der Leistungslohn stärkt die Beziehung zwischen individuellen Arbeitszielen und Zielsetzungen der Institution kaum.
- Der Leistungslohn hat primär einen positiven Einfluss auf die „Topleute“, weniger auf den großen „Durchschnitt“.
- Die Kombination verschiedener Beurteilungsmethoden erhöht die Akzeptanz von Leistungslohnsystemen.

Den theoretischen und empirischen Erkenntnissen kann verallgemeinernd entnommen werden, dass der Lohn ein wichtiger, aber nicht primärer Anreiz zur Leistungserbringung bei Mitarbeitenden in öffentlichen Institutionen ist. Hierbei gilt es aber zu erwähnen, dass der kulturelle und gesellschaftliche Kontext sowie die individuelle materielle Ausgangslage ebenfalls eine Rolle spielt. Verfügt eine Person über eine sichere und vergleichsweise gut bezahlte Anstellung im öffentlichen Dienst, dann dürfte sich das auf die Bedeutung unterschiedlicher materieller und immaterieller Bedürfnisse auswirken. Aus motivationstheoretischer Sicht muss aber auch angefügt werden, dass unter anderem im öffentlichen Sektor vor dem Hintergrund einer nicht primär gehaltsorientierten Stellenwahl ein sogenannter *Korruptionseffekt* eintreten kann. Dabei wird intrinsische Motivation durch extrinsische Motivation infolge materieller Anreize verdrängt. Dies wird vielfach in der Diskussion um die Einführung von individuellen Leistungslohnanteilen kritisch erwähnt (Weibel et al. 2010). Denn die Belohnung in Form von Geld kann bei intrinsisch motivierten Personen zur Folge haben, dass sie die Belohnung mehr als Kontrolle denn als informatives Feedback über ihr Leistungsverhalten wahrnehmen. Dadurch erhöht sich das Gefühl der Fremdbestimmung, was eine Verringerung des Gefühls der Selbstbestimmung zur Folge hat und letztlich zu einer Abnahme der intrinsischen Motivation zu Gunsten der extrinsischen Motivation führt. Die Mitarbeitenden verlieren also einen Teil ihrer autonomen Motivation für die eigentliche Tätigkeit (Frey 2002).

Aus theoretischer Sicht können aus verschiedenen Motivationstheorien Schlüsse über den Einfluss von *Anreizen* auf die Motivation gezogen werden (vgl. Abschn. 9.5.3.1). Die klassische ökonomische Sicht der Prinzipal-Agenten-Theorie geht davon aus, dass anhand der richtigen Anreizsetzung die Informationsasymmetrien zwischen Prinzipal und Agent reduziert werden (vgl. Abschn. 4.2.2). Die dahinter stehende Annahme lautet, dass auch in hierarchischen Organisationen die Kontrolle über das Mitarbeitendenverhalten den Eigeninteressen des Agenten durch die richtige Anreizwirkungen überlassen werden kann. Diese Anreiz-Beitrag-orientierte Perspektive hat in den vergangenen Jahrzehnten einen starken Aufschwung erlebt und die Rolle der Verhaltenssteuerung durch Leistungsmonitoring, Regeln, Prozesse und strategisches Alignment wie bei der Leistungsbeurteilung in den Hintergrund gerückt (Miller und Whitford 2007).

Miller und Whitford (2007) argumentieren nun, dass die Steuerung mit Anreizen in öffentlichen Organisationen aus wichtigen Gründen nicht oder nur bedingt funktioniert. Zum einen erfordert diese Steuerungsform, die sich den Eigeninteressen der Agenten bedient, in hierarchischen Organisationen eine Beschränkung der Eigeninteressen der Prinzipale. Können Prinzipale ihren Eigeninteressen freien Lauf lassen, dann sind sie nicht daran interessiert, die Agenten leistungsorientiert am Gewinn zu beteiligen. Aufgrund der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive verfolgen die politischen Prinzipale ihre Eigeninteressen aber gerade dann, wenn sie zu stark leistungsorientierte Gehaltssysteme vermeiden, da die entsprechenden Ausgabenerhöhungen auf sie zurückfallen könnten. Zum anderen hüten sich die Prinzipale Leistungsanreize einzusetzen, weil diese nicht in der Lage sind, die Eigeninteressen der Agenten bzw. ihr Leistungsverhalten und die Organisationsinteressen aufeinander abzustimmen. Die Wirkungskette zwischen individuellem Leistungshandeln des Verwaltungsmitarbeitenden und Ergebnissen wie z. B. Effizienz und Effektivität einer Verwaltungseinheit ist so komplex, dass Organisationsergebnisse kaum mit den Leistungsursachen verknüpft werden können.

Als Alternative kommt der Selektion von Agenten, die bestimmte Werte mittragen und aufgrund ihrer Reputation so vertrauenswürdig sind, dass sie dem Prinzipal nicht schaden, eine erhöhte Bedeutung zu. Im Kontext der starken Professionalisierung öffentlicher Aufgaben (Mosher 1968) erhält die Verhaltenssteuerung mittels Werten von daher eine erhöhte Bedeutung (March und Simon 1958). An diesem Punkt setzt die in den vergangenen Jahren verstärkt Beachtung gefundene Theorie der Public Service Motivation (PSM) an (Perry und Wise 1990; Ritz et al. 2016; Vandenabeele 2007).

9.5.3.3 Public Service Motivation

Eine Motivationstheorie, die sich verstärkt mit den Inhalten einer Motivation für das Leistungsverhalten zugunsten des Gemeinwohls auseinandersetzt, ist die *Public Service Motivation* (PSM) (Perry und Hondeghem 2008; Perry und Wise 1990; Ritz Brewer et al. 2016a; Vandenabeele 2007). Sie baut auf den oben erwähnten Public Values auf, welche öffentlichen Angestellten Hinweise zur Verhaltensorientierung geben. Dabei existiert diese Motivationsform nicht nur im öffentlichen Sektor, bezeichnet also keine sektorspezifische Motivation, sondern umfasst Motive, die zum Dienst („service“) am Gemeinwohl aktivieren, der auch in privaten oder Nonprofit Organisationen ausgeübt werden kann (Brewer und Selden 1998). Von daher lässt sich die *Public Service Motivation* von der vielfach erwähnten *Public Sector Motivation* abgrenzen (Ritz et al. 2017). Letztere baut auf den sektortypischen Anzelelementen wie z. B. Job-Sicherheit, unbefristete Anstellungsgarantien, vergleichsweise hohen Gehältern auf unteren und mittleren Hierarchieebenen sowie stabilen Gehaltsentwicklungsmustern, guten Sozialleistungen oder entgegenkommende Arbeitszeitregelungen auf. Ihr zugrunde liegt die Rationalitätsannahme, wonach solche Anreize eine Wirkung auf extrinsisch orientierte Präferenzstrukturen ausüben. Ebenso wichtig ist zu betonen, dass Public Service Motivation nur eine bestimmte Facette menschlicher Motivationen darstellt. Denn Menschen verfügen über gemischte (z. B. extrinsische, intrinsische, rationale, altruistische usw.) Motive, die ihrem Handeln zugrunde liegen können.

- „We define public sector motivation as the desire to behave in accordance with motives grounded in an individual's self-interest and directed at extrinsic incentives typically found in the public sector. This includes, for instance, job-security, guaranteed salary- and career-development, and further privileges.“ (Ritz et al. 2017, S. 352)

Public Service Motivation wird vielfach auch in Verbindung mit prosozialer Motivation gebracht (Grant 2008a, b; Wright und Grant 2010). Ihnen zugrunde liegt die Annahme, dass sich für etwas einsetzen oder anderen helfen, nicht primär um die eigenen Bedürfnisse, sondern jene von anderen Personen zu erfüllen (Spitzmuller und Van Dyne 2012). Public Service Motivation ist jedoch im Gegensatz zu prosozialer Motivation stärker auf Verhaltenswirkungen ausgelegt, die der Gesellschaft, dem Gemeinwohl und insofern dem Handelnden oft nicht direkt bekannten Begünstigten zugutekommen (Schott et al. forthcoming; Vandenaabee et al. 2018). Die Public Service Motivation Theorie erklärt individuelle Motivation stärker kontextbasiert. Dabei wird davon ausgegangen, dass Mitarbeitende weniger eigenutzenorientiert handeln, sondern ihr Verhalten stärker nach den institutionellen Werten und Regeln, die dem situationsadäquaten und vorbildlichen Verhalten zugrunde liegen, ausrichten. Diesen Werten und Regeln wird gefolgt, weil sie als natürlich, passend und legitim im jeweiligen Kontext erachtet werden. Die Akteure erfüllen entsprechend die Erwartungen, die mit der Rolle, sozialen Identität, Mitgliedschaft oder dem Ethos und den Praktiken einer Institution zusammenhängen (March und Olsen 2006). Das heißt, PSM bezeichnet jene Werte und Einstellungen einer Person, die über Eigeninteresse und Organisationsnutzen hinausgehen und als Antrieb für situationsadäquates Handeln im öffentlichen Interesse dienen (Vandenaabee 2007). Damit sind beispielsweise Werte wie Gleichbehandlung, Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit, Nachhaltigkeit gegenüber zukünftigen Generationen oder Rücksichtnahme gegenüber sozial Benachteiligten gemeint, die ein Individuum internalisiert hat und die es für seine Arbeit als zentral erachtet. Solche und ähnliche Ziele sind bekanntlich oberste Leitwerte der Verfassungen öffentlicher Gemeinwesen (Ritz 2012).

- „We simply define Public Service Motivation as the desire to behave in accordance with motives that are grounded in the public interest in order to serve society.“ (Ritz et al. 2017, S. 353)

Die Public Service Motivation Theorie respektive Arbeiten zur Motivation und zum Ethos öffentlicher Angestellter kann bis auf historische Ideale in den Schriften von Aristoteles, Plato, Thomas von Aquin, Rousseaus oder John Rawls zurück geführt werden, die ein zentrales Merkmal westlicher öffentlicher Dienste wurden (Horton 2006, 2008). Demnach werden für den öffentlichen Dienst höhere moralische Standards verlangt und es wird erwartet, dass Mitarbeitende im öffentlichen Sektor sich am öffentlichen Interesse und nicht am Eigennutz orientieren.

Perry (1996) entwickelte ein erstes Messinstrument, das von verschiedenen Autoren weiterentwickelt wurde (Giauque et al. 2011; Kim et al. 2013; Ritz 2011; Wright et al.

2013). Grundsätzlich lassen sich vier Dimensionen unterscheiden, die auf rationale, affektive und normative Motive zurückgeführt werden können (Ritz 2012):

- *Attraktivität von Politik und Verwaltung (Attraction to Public Service, APS)*: Öffentliche Mitarbeitende werden durch die Möglichkeit, einen Beitrag fürs Gemeinwohl leisten zu können und durch die Möglichkeit zur Politikmitgestaltung, motiviert.
- *Verpflichtung gegenüber öffentlichen Werten (Commitment to Public Values, CPV)*: Das Bekenntnis gegenüber öffentlichen Werten wie z. B. die Schaffung gleicher Möglichkeiten für alle Bürger, die beständige Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die nachhaltige Entwicklung öffentlicher Politiken oder ethisches Handeln ist Motivationsgrundlage.
- *Soziale Anteilnahme (Compassion, COM)*: Im Gegensatz zur institutionell ausgerichteten zweiten Dimension stehen hier das individuell empfundene Mitgefühl und die Verantwortung gegenüber anderen Menschen zur Verbesserung ihrer Lebensumstände im Zentrum.
- *Uneigennützigkeit (Self-Sacrifice, SS)*: Diese Dimension der Public Service Motivation untersucht, inwieweit die Bereitschaft ausgeprägt ist, sich ohne Verschaffung eigener Vorteile oder sogar unter Inkaufnahme von Nachteilen für die Gesellschaft einzusetzen.

Die empirische Forschung hat bislang eine Vielzahl von Ursachen und Folgen der Public Service Motivation untersucht (Ritz et al. 2016). Ohne spezifische Mediations- und Moderationsbeziehungen oder dimensionale Zusammenhänge zu betrachten, lassen sich die Ursachen und Folgen der Public Service Motivation vereinfacht wie in Abb. 9.11 darstellen.

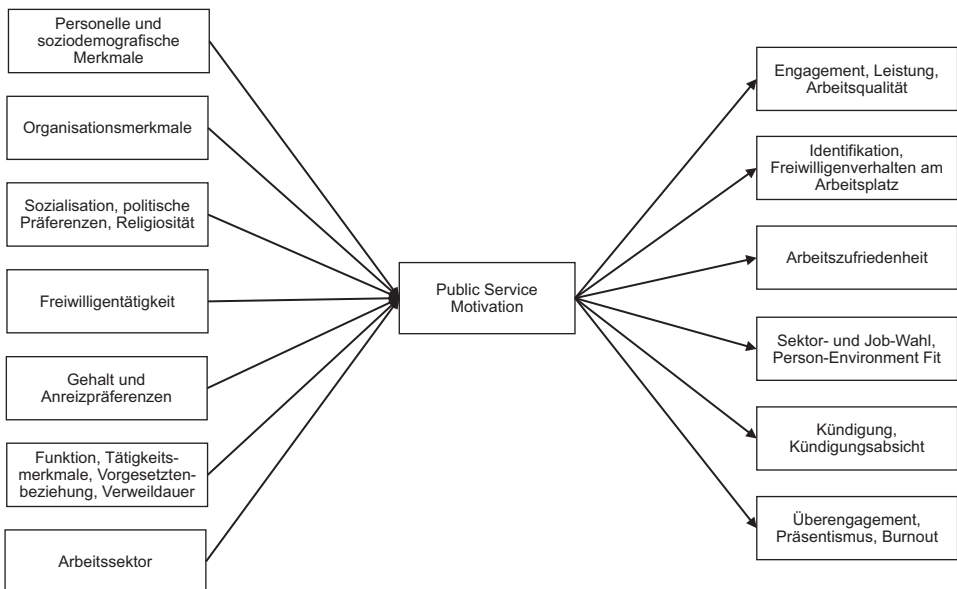


Abb. 9.11 Ursachen und Folgen der Public Service Motivation (i. A. Ritz et al. 2016b)

9.5.3.4 Gestaltung von Lohnsystemen

Grundsätzlich orientiert sich die Entgelt- und Anreizgestaltung immer an einer Wertentscheidung über die „richtige“ Bemessungsgrundlage und die damit angestrebte Wirkung auf das Verhalten der Mitarbeitenden (Klimecki und Gmür 2005). Denn neben der absoluten Lohnhöhe sind die Zusammensetzung der Lohnbestandteile und die dahinter stehenden Motive entscheidende Faktoren. Hinter der Lohnpolitik steht letztlich die Wertvorstellung, nach welchen Kriterien sich die materielle und immaterielle Ausstattung von Personen in der Gesellschaft richten soll. In diesem Zusammenhang hat die empfundene Lohnzufriedenheit und -gerechtigkeit aus der Sicht des einzelnen Mitarbeiters, aber auch aus institutioneller Perspektive, einen entscheidenden Einfluss auf die langfristige Qualitätssicherung öffentlicher Institutionen. Die zu treffende Wertentscheidung steht grundsätzlich im Spannungsfeld von vier Prinzipien der *Verteilungsgerechtigkeit*:

- *Anforderungsgerechtigkeit*: Je größer die physischen und psychischen Anforderungen einer Position, desto höher der Anteil an der betrieblichen Wertschöpfung.
- *Sozialgerechtigkeit*: Je größer der Beitrag einer Person zur Realisierung der sozialpolitischen Ziele einer Gesellschaft, desto größer ihr Anteil an der Wertschöpfung, da eine Institution auch eine gesellschaftliche Verantwortung trägt.
- *Marktgerechtigkeit*: Je höher der Arbeitsmarktwert einer Person, umso höher der Wertschöpfungsanteil, da der Marktwert das für die Erreichung der Ziele einer Institution nutzbare Leistungspotenzial ausdrückt.
- *Leistungsgerechtigkeit*: Je höher die Leistung einer Person, desto größer ihr Wertschöpfungsanteil, weil sie diesen selbst realisiert hat.

Die vier Prinzipien beeinträchtigen einander gegenseitig und sind jeweils stark von der Branchen-, Institutions- und Landeskultur abhängig. In der Praxis spielen im Normalfall mehrere Prinzipien eine Rolle und es dominiert nicht nur eines. Insofern ist auch der Begriff des „Leistungslohns“ falsch gewählt, da normalerweise und insbesondere im öffentlichen Sektor der effektive Leistungsanteil nur einen geringen Anteil am Gesamtlohn einnimmt (oft weniger als fünf Prozent in der Verwaltung). Die Anforderungs- und Leistungsgerechtigkeit erfordert die Anwendung zuverlässiger Bewertungsgrundlagen: Zum einen die Mitarbeiterbeurteilung (vgl. Abschn. 9.5.2), zum anderen die Arbeitsplatzbewertung, welche hier nicht weiter vertieft wird (Scholz 2000).

Die Argumente gegen eine lohnwirksame Beurteilung sind sehr vielfältig und kommen zu einem großen Teil aus der Mitarbeiterschaft selbst. Zum einen wird bezweifelt, dass sich staatliche Arbeitnehmer durch materielle Lohnbestandteile zu mehr oder besserer Leistung motivieren lassen, da ihrer Berufsausübung primär ideelle Motive zu Grunde liegen (Crewson 1997; Durant et al. 2006; Perry 1996). Zum anderen betrifft die Kritik das System der Leistungsentlohnung. Fehlende „objektive“ Beurteilbarkeit der Leistung, Beurteilungswillkür bei einzelnen Beurteilungspersonen, großer administrativer Arbeitsaufwand, zu geringer Leistungsanteil sowie die Förderung destruktiver Konkurrenz und kurzfristiger „Einschmeichelungsstrategien“ gegenüber der Verwaltungsführung seien negative Aspekte.

Auf der Seite der Befürwortenden werden die Prämierung außerordentlicher Leistungen, neue Entwicklungsalternativen, die Gleichbehandlung mit Angestellten der Privatwirtschaft, die Steigerung der Berufsattraktivität sowie die Verhaltenssteuerung durch Leistungsanreize in den Vordergrund gerückt. Diese Argumente werden ergänzt durch die kritische Frage, ob denn das bisherige Lohnsystem wirklich gerechter als neue Ansätze der lohnwirksamen Qualifikation sei oder nur aufgrund seiner nicht offensichtlichen Ungerechtigkeiten allgemein geduldet werde.

Ausgehend von dieser Kontroverse muss man nach der Bedeutung der Entlohnung an sich fragen. Lohn ist primär ein Entgelt für die der Institution zur Verfügung gestellte Arbeitskraft einer Person. Daneben ist die Entlohnung aber auch ein Mittel, um beispielsweise Mitarbeitende mit ihrer Arbeit zufrieden zu stellen, sie zur weiteren Arbeit zu motivieren, die Identifikation mit dem Arbeitgeber zu steigern und den Arbeitnehmer an die Institution binden zu können (Lawler 1971). Zudem ist die Entlohnung ein wichtiger Faktor für die Personalgewinnung. Diese Aspekte interessieren bei der Beurteilung geeigneter Entlohnungsformen besonders.

Bei der Ausgestaltung eines Lohnsystems sind drei Aspekte entscheidend, damit die Leistungen und Qualität einer öffentlichen Institution kontinuierlich verbessert werden und neue Systeme auch bei der Mitarbeiterschaft Akzeptanz finden: Erstens die Zusammensetzung des Gesamtlohns durch mehrere Lohnbestandteile, zweitens die Ausweitung der Anreizformen für die einzelnen Mitarbeitenden und drittens die strategieorientierte Anreizgestaltung mit Blick auf die gesamte Institution.

Der Lohn eines Mitarbeitenden sollte erstens einen *Kompetenzanteil* (was kann ich?), zweitens einen *Leistungsanteil* (was tue ich?) und drittens einen *Effektivitätsanteil* (wie wirksam tue ich es?) enthalten, welche zusammen mit dem stellenbezogenen Grundlohn, Einmalprämien (z. B. auf max. 10 % des Gehalts begrenzte, einmalige und an eine Beurteilung geknüpfte Leistungsprämien pro Jahr; Spontanprämien) und den Zulagen (z. B. Beiträge an Vorsorgeeinrichtungen zur Absicherung von Alter, Invalidität und Tod; Vergütungen für Sonntags- und Nachtarbeit; Orts- und Funktionszulagen; Lohnnebenleistungen) das Bruttogehalt ergeben (vgl. Abb. 9.12).

Die berufliche Erfahrung wird mit der Bandbreite und der Bewertung der Kompetenzen einbezogen. Sie ist aber längst nicht mehr so dominant wie im traditionellen System mit dem automatischen Stufenanstieg nach einer bestimmten Anzahl von Dienstjahren. So ist beispielsweise in der schweizerischen Bundesverwaltung seit 2016 mit der tiefsten positiven Beurteilungsstufe einer genügenden Leistung kein automatischer Lohnanstieg mehr verbunden (vgl. Tab. 9.8), d. h. der Erfahrungszuwachs reicht nicht mehr für eine Lohnerhöhung aus (Bundesrat 2017). Das Verhältnis zwischen Leistungs- und Kompetenzanteil ist variabel. Je nach Arbeitstätigkeit empfiehlt es sich, stärker auf die Kompetenz- und Beurteilungskomponente Wert zu legen als auf den allenfalls schwieriger messbaren Leistungsanteil, so z. B. bei Lehrpersonen. Die gestrichelte, leicht ansteigende untere gerade Linie der Gehaltsbandbreite verdeutlicht, dass über die Zeit einer Anstellung einer Person auch bei geringer Kompetenz- und Leistungsentwicklung ein leichter Gehaltsanstieg resultiert, da das Arbeitsverhältnis sonst wohl frü-

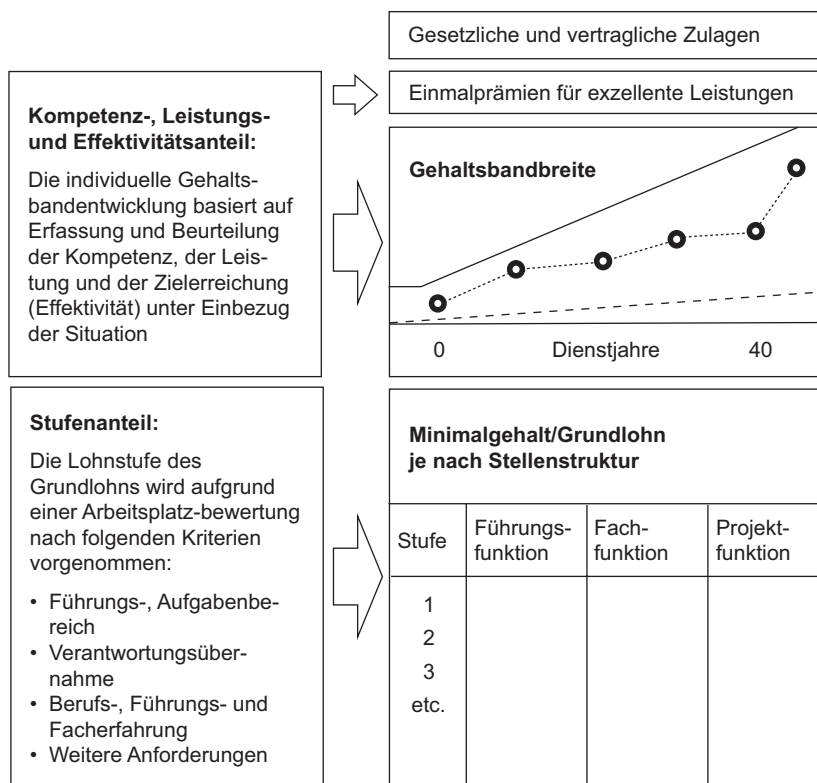


Abb. 9.12 Zusammensetzung des Gehalts (i. A. Ritz und Steiner 2000)

her aufgelöst wird. Es ist aber auch die ausgezogene, rein waagrechte untere Gehaltsbandbreitenlinie möglich, wenn keine Gehaltsentwicklung über eine bestimmte Zeit erfolgt.

Weiterhin kann die *Gehaltsbandbreite* durch Leistungsergebnisse der gesamten Institution oder auf Grund von Gruppenleistungen beeinflusst werden. In der Abbildung ist die individuelle Lohnentwicklung über die Dienstjahre hinweg durch die miteinander verbundenen Punkte gekennzeichnet. Je nach Beurteilung des Kompetenz-, Leistungs- und Effektivitätsanteils variiert die Lohnhöhe innerhalb der für die jeweilige Gehaltsstufe maßgeblichen Gehaltsbandbreite. Solche Lohnmodelle für den öffentlichen Bereich setzen die Entwicklung von differenzierten Leitungsstrukturen und daraus folgender Personalführungsverantwortung vor Ort voraus. Dadurch wird sich die Stellenstruktur erweitern und die Bildung von Führungs-, Fach- oder Projektaufgaben wird möglich, welche den Grundlohn beeinflussen.

Unter Berücksichtigung der Unterscheidung zwischen intrinsischer und extrinsischer Motivation und angesichts der Tatsache, dass Menschen unterschiedliche und sich verän-

Tab. 9.8 Mitarbeiterbeurteilung und Gehaltsentwicklung am Beispiel der Schweizer Bundesverwaltung

	Zielerreichung	Lohnentwicklung ¹	Leistungsprämie	Spontanprämie
<i>Beurteilungsstufe 4</i>	sehr gut	3,0–4,0 %	bis 10 %	bis 500 Fr.
<i>Beurteilungsstufe 3</i>	gut	1,5–2,5 %	bis 10 %	bis 500 Fr.
<i>Beurteilungsstufe 2</i>	genügend	0–1,5 %	keine	bis 500 Fr.
<i>Beurteilungsstufe 1</i>	ungenügend	0–minus 0,4 %	keine	keine

Anm.: Quelle: Bundesrat (2017), ¹Lohnentwicklung ab 01.01.2018

dernde Bedürfnisstrukturen aufweisen sowie aufgrund aktueller empirischer Befunde sind die Anreize besonders im öffentlichen Sektor breit auszugestalten. Staatsangestellte wählen ihren Beruf nicht ausschließlich wegen materieller Anreize. Die finanziellen Aufstiegsmöglichkeiten sind im Vergleich zu (Spitzen-)Führungskräften in der Wirtschaft gering. Ein guter Grundlohn und ein großer Selbstständigkeitsgrad sind von zentraler Bedeutung. Wird davon ausgegangen, dass diese Faktoren sowie die qualitativ gute Aufgabenerfüllung, die berufliche Weiterentwicklung und die Mitwirkung an fachbezogenen Entwicklungsprojekten mehr Bedeutung haben als ein möglichst hohes Gehalt, müssen immaterielle Anreize vermehrt an Bedeutung gewinnen.

In einer Umfrage der Verfasser in der Schweiz zu verschiedenen Anzeilelementen wurde die leistungsorientierte Entlohnung von über einem Drittel der Befragten als „eher erfolglos“ eingestuft. Als weniger erfolgreich wurde nur noch das Betriebliche Vorschlagswesen eingeschätzt. Instrumente, welche mit eher großem bis sehr großem Erfolg eingesetzt wurden, sind: Einmalprämien, ganzheitliche und vielseitige Aufgaben, Autonomie, Verantwortungsübernahme, Personalentwicklung, partizipativer Führungsstil, Gleitzeit sowie Jahresarbeitszeit. Der Befund zeigt eine starke Bedeutung der immateriellen und nicht-monetären Anreize. Die Untersuchung bestätigt jedoch auch, dass ein angemessenes Grundgehalt ein nicht zu vernachlässigender Faktor ist, denn rund 93 Prozent der Befragten stuften es als eher bis sehr erfolgreich für die Personalerhaltung ein (Thom und Ritz 2000b).

Grundsätzlich wird in der aktuellen Diskussion um die Neuentwicklung der Lohnsysteme im öffentlichen Sektor noch zu wenig Gewicht auf immaterielle Anreize gelegt. Entwicklungsmöglichkeiten in fachlicher und führungsorientierter Hinsicht, stimulierende Zusammenarbeit mit Kollegen und Kolleginnen sowie herausfordernde Verantwortungsübernahme können die bisher finanziell dominierten Anreize erweitern (vgl. Abb. 9.13).

Die Vielfalt der Anreizarten zeigt die Notwendigkeit einer Individualisierung der Honorierung. Der vor allem in den USA angewendete *Cafeteria-Ansatz* versucht, die äußerst unterschiedlichen Bedürfnisse der Mitarbeitenden mit entsprechend vielfältigen und frei wählbaren materiellen sowie immateriellen Anreizen abzudecken (siehe Blickpunkt).

Im Blickpunkt: Cafeteria-System für die öffentliche Verwaltung

Ein Cafeteria-System, wie es in der öffentlichen Verwaltung angewendet werden könnte, basiert auf folgenden Spielregeln:

- In das Cafeteria-System sind die verschiedensten Arten von Belohnungen als Anreize integriert, insbesondere materielle und immaterielle.
- Die Gewichtung der Belohnungen untereinander ist klar definiert. So entspricht beispielsweise eine Prämie von 200,- € einem zusätzlichen Urlaubstag, zwei Abendessen für zwei Personen oder einer Teilnahme an einem Weiterbildungsseminar. Ausschlaggebend für die Verrechnung sind die Selbstkosten für die jeweilige Verwaltung.
- Die Leistungshonorierung ist einheitlich geregelt. Sie erfolgt beispielsweise in Form von kumulierbaren Leistungspunkten. Eine bestimmte Anzahl von Punkten berechtigt zum Bezug einer bestimmten Honorierung. Die Punkte sind nicht auf Dritte übertragbar, können hingegen auch in Teilbezüge aufgeteilt werden. Mit Punkten kann in der Cafeteria „eingekauft“ werden.
- Die Leistungshonorierung kann nach der jährlichen Beurteilung oder individuell nach besonderen Leistungen während des Jahres erfolgen. Jeder Vorgesetzte erhält ein bestimmtes Punktebudget, das er nach vorgegebenen Kriterien verteilen kann.
- Die Cafeteria kann ausverkauft sein. Gefährden Kumulationen den Verwaltungsbetrieb, so kann der Bezug verweigert werden. Grundsätzlich ist jedoch großes Gewicht auf höchstmögliche Flexibilität zu legen.
- Die Anreize sind auf die Bedürfnisse der Mitarbeitenden abgestimmt. Diese werden über eine periodisch wiederholte Mitarbeiterbefragung ermittelt. Die Arbeitnehmer können zudem jederzeit Vorschläge für neue Honorierungen einreichen, die nach Möglichkeit zu berücksichtigen sind.

I. A. Schedler 1993)

Wichtiger als rein individualzentrierte Lohnformen ist die Ausweitung der Anreizgestaltung auf die Gesamteinstitution. In den USA und zunehmend auch in Großbritannien gewinnen Konzepte im Sinne des „New Pay“ an Wichtigkeit (Forrester 2000; Lawler 1990). Entlohnungssysteme können demnach den Wandel und die Kultur einer Institution unterstützen. Voraussetzung dafür ist die Verknüpfung des Lohnsystems mit den Zielsetzungen und der Strategie einer Institution.

Die strategische Führung dokumentiert sich idealerweise im Leitbild und spezifiziert die erforderlichen organisatorischen, wirkungs- und leistungsorientierten Ziele, welche auch die Führungsgrundsätze bestimmen. Daraus lässt sich ein strategieorientiertes

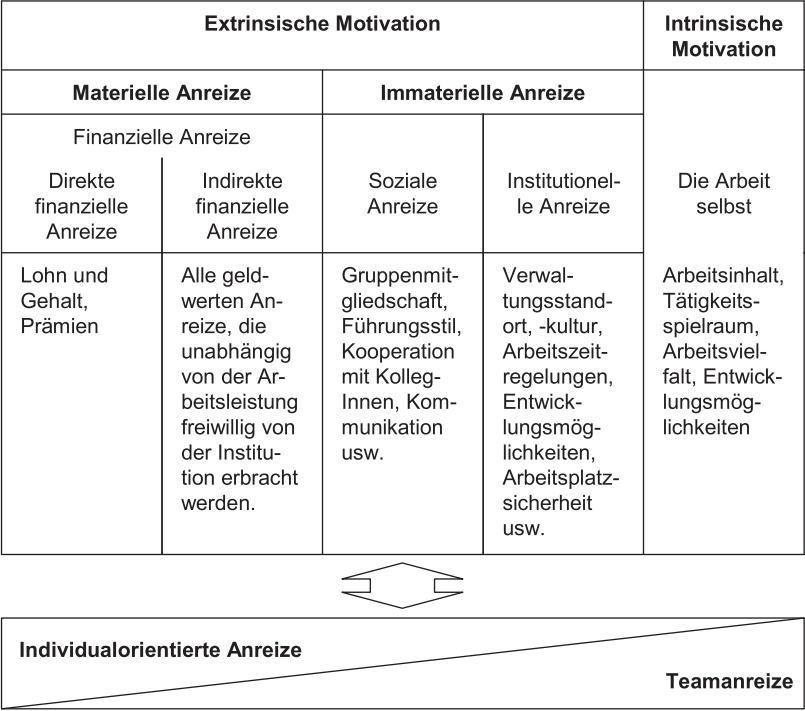


Abb. 9.13 Elemente eines umfassenden Anreizsystems. (Quelle: nach Bayard 1997, S. 88)

Entlohnungssystem ableiten. Die Kaskade von den Oberzielen der Institution bis zu individuellen Zielvereinbarungen und die Belohnungspolitik für erbrachte Leistungen sind entscheidend für die gesamte Leistungsqualität (vgl. Abschn. 9.6). Damit ist nicht unbedingt eine Revolutionierung der Entlohnung nötig, sondern vielmehr die Beseitigung von Entlohnungselementen, welche die gesamte Organisationsentwicklung hindern, wie etwa der automatische Gehaltsstufenanstieg nach Dienstalter.

Generell ist zu empfehlen, auf das Individuum bezogene Anreizformen durch *Team-anreize* bzw. von der ganzen Institution abhängende Belohnungsarten zu ergänzen, allenfalls zu ersetzen. Ein ausschließlich individueller Leistungslohn kann den Konfliktgehalt in einer Institution erhöhen, vor allem wenn aufgrund der noch wenig ausgebildeten Beurteilungskompetenzen Ungleichheiten wahrgenommen werden. Zudem entspricht der Einsatz von Teamanreizen auch dem insgesamt wichtigen Ziel, Angestellte weg vom Einzelkämpfertum in Richtung auf Teamarbeit und Nutzung von Synergien zwischen Organisationseinheiten zu entwickeln. Die Vielfalt der Gruppenanreize reicht von zusätzlicher Entlohnung für Fachbereiche bis zum Vergleich von öffentlichen Institutionen (Benchmarking) und daraus folgender finanzieller Ausgestaltung einer Institution. Die Grundlage hierzu bildet neben der institutionalisierten Verwaltungsfüh-

rung eine gewisse Teilautonomie mit organisatorischem, finanziellem und personellem Handlungsspielraum. Dadurch wird das Beurteilungsproblem nicht gelöst, kann jedoch stärker auf institutionenbezogene Leistungs- und Wirkungsindikatoren abgestützt werden und unterliegt weniger der (bei geistigen Tätigkeiten) schwer messbaren individuellen Leistung. Auf individueller Ebene kann sodann losgelöster von lohnrelevanten Leistungskriterien die persönliche Entwicklung des Mitarbeiters sowie dessen Beitrag zur Organisationsentwicklung ins Zentrum der Beurteilung gerückt werden. Die Höhe des Leistungslohnes ist mit Augenmaß festzulegen. Die Schwankungen dürfen im öffentlichen Bereich nicht zu stark ausfallen. Andernfalls verlieren Leistungslöhne ihre Glaubwürdigkeit und Akzeptanz (vgl. Praxisfenster).

Bei der Einführung neuer Systeme ist die partizipative Entwicklung, die gründliche Schulung und Information unverzichtbar, wenn die Neuerung von den Mitarbeitenden unterstützt werden soll. Es empfiehlt sich, zuerst das System einzuführen und nach einer Erprobungsphase zu evaluieren bevor die Beurteilung mit Anreizen verknüpft wird. In der Erprobungsphase kann die Freiwilligkeit zur Teilnahme an einer Beurteilung positive Wirkungen entfalten und das Vertrauen in das neue System stärken.

Praxisfenster

Anreizsystem in der Gemeinde Wohlen

1. Ausgangslage

Wohlen als typische Agglomerationsgemeinde im Raum Bern umfasst über 9000 Einwohner und erstreckt sich auf die drei geografischen Siedlungsschwerpunkte Hinterkappelen, Uettiligen und Wohlen. 1970 betrug die Einwohnerzahl nur 4000 Personen und Wohlen war eine Landgemeinde. Der einsetzende Bauboom ließ die Bevölkerung in den letzten 30 Jahren um mehr als das Doppelte ansteigen. Damit verbunden war eine Verstädterung mit entsprechenden Auswirkungen auf die Bevölkerungsstruktur. Anfang der 1990er-Jahre führte die Gegensätzlichkeit zwischen der eingesessenen Landbevölkerung und den neuen, eher stadtorientierten Einwohnern, zu Konflikten und Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Gemeindeführung. Dies löste in den Gemeinderatswahlen von 1989 einen „Linksrutsch“ durch die Sozialdemokratische Partei und Offene Liste aus, welche die Schweizerische Volkspartei als bislang stärkste Partei ablösten. Der neue Gemeinderat erkannte die gesellschaftlichen, finanziellen und verwaltungsinternen Probleme der Gemeinde Wohlen und initiierte erneut eine zuvor abgelehnte Verwaltungsüberprüfung durch eine externe Firma. Dazu kam, dass die Gemeindeverwaltung den neuen Größenverhältnissen nicht mehr gewachsen war. Die missliche Finanzlage der Gemeinde aufgrund massiver Verschuldung seit 1989 sollte 1992 zu einer Steuerfußhöhung führen, was aber von der Bevölkerung nicht toleriert wurde und zur Ablehnung des Budgets durch die Gemeindeversammlung führte (Wohlen 1998, S. 11 ff.). Veränderungen im politischen Machtgefüge und die Grobanalyse der Verwaltungsorganisation waren die Hauptauslöser für einen umfassenden Reformprozess, den Wohlen durchführte.

Zusammenfassend lassen sich drei Auslöser für die in Wohlen durchgeführte Verwaltungsreform feststellen:

- Wechsel in den politischen Kräfteverhältnissen
- Unstrukturierte, intransparente, überforderte Verwaltungsorganisation
- Hohe Verschuldung der Gemeinde

Ergebnisse des Reformprozesses sind unter anderem die Einführung des vollamtlichen Gemeindepräsidiums, die Reduktion des Gemeinderates von neun auf sieben Mitglieder, die Revision des Organisations- und Verwaltungsreglementes (neu: Gemeindeverfassung und Organisationsverordnung) sowie die neue Gestaltung der Ablauf- und Aufbauorganisation der Verwaltung. Zudem wurde mit der Neugestaltung der Organisationsstruktur ein modernes Leistungslohnsystem eingeführt, das im Folgenden dargestellt wird. Entscheidend für das Gelingen des Reorganisationsprozesses war die zuerst vorgenommene Einführung des vollamtlichen Gemeindepräsidiums, welches danach für die Umsetzung der anderen Reformziele verantwortlich war und somit die Rolle des Prozesspromotors wahrnehmen konnte. Von 1994 bis 1998 war Wohlen eine Pilotgemeinde des Projektes „Die Berner Gemeinde als neuzeitliches Dienstleistungsunternehmen“ und erhielt dadurch die Möglichkeit, Lernerfahrungen mit anderen Pilotgemeinden auszutauschen (Verband Bernischer Gemeinden [VBG] 1999, S. 5–55 ff.).

An dieser Stelle wird gezielt auf das im Rahmen derselben Reform neu eingeführte Entlohnungssystem der Gemeindeverwaltung eingegangen. Aspekte des Personalmanagements bildeten einen im Vergleich mit anderen Reformprojekten auf der Kommunalebene sehr wichtigen Pfeiler der Reform in Wohlen. In Zusammenarbeit mit einem Industriebetrieb wurde ein Leistungs- und Anreizlohnsystem entwickelt, welches für Kommunalverwaltungen noch einmalig ist. Die rechtlichen Grundlagen des Personalmanagements bestehen aus dem Personalreglement, der Lohnverordnung und den Weisungen zur Führung der Mitarbeitergespräche, zur Fort- und Weiterbildung sowie zur Arbeitszeitgestaltung und -erfassung.

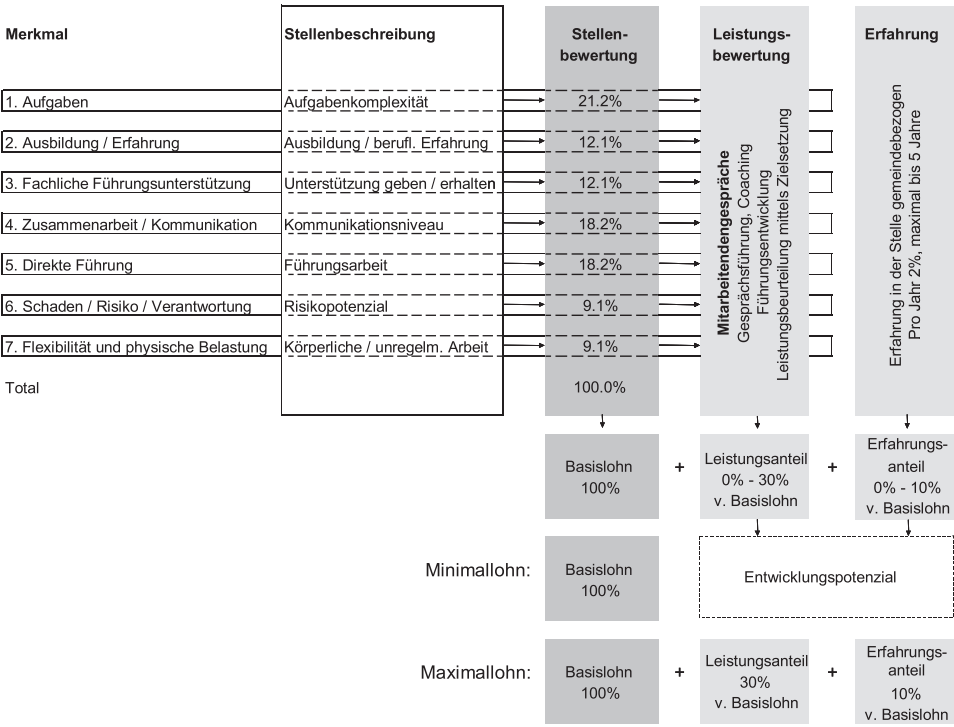
Dabei muss angemerkt werden, dass es sich beim Anreizsystem um eine konsequente Weiterentwicklung der generellen Reorganisation bis auf die Mitarbeitenebene handelt. Denn die neue Departementsorganisation und das damit verbundene Herunterbrechen der Tätigkeiten bis auf die Ebene der einzelnen Stellen bildet die Grundlage für Stellenbeschreibungen und -bewertungen sowie die darauf aufbauende Leistungsbeurteilung. Die Leistungsbewertung mündet in einen Leistungslohnanteil, welcher momentan maximal 30 Prozent über dem Basislohn liegt, vom Gemeinderat jedoch auf bis zu 40 Prozent erhöht werden kann.

2. Aufbau des neuen Lohnsystems

Grundlage für die Gestaltung des neuen Lohnsystems ist ein Katalog mit sieben Merkmalen, anhand derer die Stellen beschrieben und bewertet wurden. Diese Stellenmerkmale und die dazugehörigen Bewertungskriterien können grob wie folgt umschrieben werden:

1. *Aufgaben*: Was ist in dieser Funktion zu tun? Welche Arbeitsgebiete umfasst sie? Wie hoch ist die Aufgabenkomplexität der Arbeitsgebiete? Wie groß ist der Handlungsspielraum der zu bewertenden Funktion?
2. *Ausbildung und Erfahrung*: Welche Ausbildung und/oder berufliche Erfahrung ist für diese Funktion notwendig? Wie sieht das Anforderungsprofil für diese Stelle aus (nicht dasjenige für den Stelleninhaber)?
3. *Fachliche Führungsunterstützung*: Wie selbstständig sind Aufträge in dieser Funktion auszuführen? Wie viel Unterstützung benötigt die Person zur Funktionsausübung? Wie viel Unterstützungsleistungen erbringt der Stelleninhaber in- und außerhalb der organisatorischen Einheit?
4. *Zusammenarbeit/Kommunikation*: Mit wem und für wen sind die Aufträge zu erledigen? Quantität (Anzahl, Dauer) und Qualität (eigenes oder fremdes Fachgebiet, Position der Kontaktpartner, Verhandlungsnotwendigkeit usw.) der Kontakte?
5. *Direkte Führung*: Wie ist das Ausmaß der Führungsarbeit, beeinflusst durch Anzahl unterstellter Mitarbeitender, deren Bildungsniveau, Reifegrad und situationsspezifischer Führungserschwernissen, einzustufen?
6. *Schaden/Risiko/Verantwortung*: Welche materiellen und immateriellen Schäden können durch unsachgemäße Aufgabenerledigung innerhalb dieser Stelle erwachsen? Welches sind die verwalteten Werte? Wie hoch ist die Beeinflussbarkeit und in welchem Rahmen bestehen Korrekturmöglichkeiten?
7. *Physische Belastung/Flexibilität am Arbeitsplatz*: Wie hoch ist die körperliche Belastung an diesem Arbeitsplatz? Welche längerfristigen physischen Auswirkungen hat die Arbeit? Verlangt die Stelle Arbeitseinsätze außerhalb der ordentlichen Arbeitszeit oder eine hohe geografische Mobilität?

Für jedes Merkmal wurde in einem ersten Schritt der Anteil am Basislohn festgelegt (z. B. 21,2 Prozent für das Merkmal „Aufgabe“). Der Prozentwert pro Merkmal wurde im Vergleich zum System in der Industrie unterschiedlich festgelegt. So wurde beispielsweise der Aspekt der Zusammenarbeit und Kommunikation in Wohlen stärker gewichtet. Die Ermittlung dieser Werte muss institutionenspezifisch erfolgen und bestimmt so die grundlegende Wertung innerhalb der Entlohnungspolitik sowie das gegenseitige Verhältnis verschiedener Stellenmerkmale zueinander. In einer zweiten Phase erfolgte eine Beschreibung aller Stellen anhand vordefinierter und in Arbeitsgruppen ausgehandelter Kriterien (siehe obige Aufzählung). Für sämtliche Kriterien über alle sieben Merkmale hinweg werden danach Punkte vergeben. Der totale Punktwert wird mit einem zuvor festgelegten Frankenbetrag pro Punkt multipliziert. Als Resultat ergibt sich der Basislohn für jeden Stelleninhaber. Neben dem Leistungsanteil kann der Basislohn durch einen auf fünf Dienstjahre beschränkten Erfahrungsanteil von zwei Prozent pro Jahr ansteigen (vgl. Abbildung).



Lohnsystem der Gemeinde Wohlen

Diese Stellenbeschreibung und -bewertung geschah durch die den Reformprozess steuernde Projektgruppe, zusammengesetzt aus allen Abteilungsleitern, für die Stellen in den Abteilungen sowie durch den Gemeinderat für die Abteilungsleitungen. Die Kontrolle der Bewertungen und Beschreibungen oblag einer politisch zusammengesetzten Arbeitsgruppe.

Die Merkmale des Lohnsystems bilden die Grundlage für die jährlich stattfindenden Mitarbeitergespräche, in denen neue Ziele gesetzt und die Erreichung der alten Ziele erfasst werden.

Zielvereinbarung anhand „Smart-Kriterien“	
s	spezifisch, konkret
m	messbar und beobachtbar
a	attraktiv und herausfordernd
r	realistisch: selber erreichbar und beeinflussbar
t	terminiert: Meilensteine, Endtermin

Je nach Zielerreichungsgrad in den sieben Merkmalen wird der leistungsabhängige Lohnanteil berechnet, welcher momentan bis zu 30 Prozent des Basislohnes ausmachen kann. Allerdings wird bei der ordentlichen Erfüllung der Stellenaufgaben bereits ein

Leistungsanteil von 15 Prozent des Basislohnes zum Einkommen dazugerechnet. Das Lohnsystem der Gemeinde Wohlen steht nicht losgelöst innerhalb der gesamten Verwaltung. Die einzelnen Eckdaten werden über das Personalcontrolling in das verwaltungsweite Finanzcontrolling integriert. Dadurch ist eine gezielte Steuerung der Lohnsumme möglich und dem Personalmanagement steht eine jeweils aktualisierte Datenbasis für seine Aufgaben zur Verfügung.

Das neue Entlohnungssystem in der Gemeinde Wohlen stellt ein Hauptelement der Verwaltungsreform dar, welche insbesondere ein Schwergewicht auf die organisatorischen und personalwirtschaftlichen Elemente des Public Managements legte. Das dortige Personalinstrumentarium kann für eine kleine Kommune als weit fortgeschritten bezeichnet werden. Eine in der ersten Hälfte des Jahres 2000 durchgeführte Mitarbeiterbefragung zeigte aber die Schwierigkeiten der Lohnsystemveränderung. Das neue Lohnmodell wurde kritisch beurteilt, da die Frustration nach der Neueinstufung bei den Mitarbeitenden groß war. Denn es mussten Rückstufungen vorgenommen werden und das System zeigte sich für die Befragten als unübersichtlich und schwer verständlich. Zusätzlich kam eine beträchtliche Angst vor der ersten Beurteilungsrunde mit dem neuen System auf. Diese Auswirkungen sind dem Gemeindepräsidenten bewusst und werden in die weitere Systemhandhabung miteinbezogen.

9.5.4 Talent Management

Das Verständnis über die Entwicklung von Mitarbeitenden hat sich in den vergangenen Jahren grundsätzlich geändert. Im traditionellen Personalentwicklungskonzept ging man weitgehend von einem statischen Bildungsbegriff aus. Eine solide Ausbildung mit darauf aufbauenden Weiterbildungsmaßnahmen führte zum Ziel. Dieses Verständnis hat sich gewandelt und die dynamische Entwicklung unterschiedlicher Kompetenzen i. S. des lebenslangen Lernens, welche sich nach der individuellen Karriereplanung richten, ist ins Zentrum gerückt. Angesichts des verschärften Arbeitsmarktwettbewerbs und dem viel zitierten „War for Talents“ hat sich zudem das Konzept des Talent Managements verbreitet, zu dessen Erläuterung wir uns im Folgenden primär auf Ritz und Sinelli (2018) abstützen.

9.5.4.1 Talent und Talent Management

Talent Management i. w. S. kann dabei als umfassendes Konzept verstanden werden, dass verschiedene personalpolitische Entwicklungskonzepte (z. B. Personalentwicklung, Nachfolgeplanung, Kompetenzmanagement) mit Themen wie Gewinnung, Performance Management und Vergütungsstrategien zu einem Ganzen verbindet. Talent Management i. e. S. fokussiert auf einzelne dieser Ansätze, wobei den Maßnahmen zur Entwicklung und Erhaltung eine besonders hohe Relevanz zukommt. Während die Autoren zum umfassenden Verständnis an anderen Orten publiziert haben (Ritz und Sinelli 2018; Ritz und Thom 2018b), positionieren wir das Talent Management im Personalmanagement-Konzept

dieses Buchs (vgl. Abb. 9.3) als wesentliches Element der Mitarbeiter- und Führungskräfteentwicklung, das im Gesamtkonzept mit den anderen HR-Funktionen der Gewinnung, des Performance und Retention Managements sowie der Trennung verbunden ist.

Die zunehmende Fokussierung auf die Entwicklung von *Talenten* und die gezielte Förderung von Schlüsselkompetenzen hat in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Aus einer Makro-Perspektive ist angesichts des demografischen Wandels (vgl. Abschn. 9.4.1) und einer auch bei einem positiven Zuwanderungssaldo schrumpfenden Erwerbsbevölkerung die „kritische Masse“ an Talenten in vielen entwickelten Industrienationen letztlich nicht zu halten, geschweige denn signifikant auszubauen. Vor allem in unattraktiven Regionen oder wenig geschätzten Branchen wie es vor allem bei jungen, qualifizierten Stellensuchenden der öffentlichen Sektor oft ist, werden sich Personalverantwortliche dann mit Personen zufrieden stellen müssen, welche die geforderten Anforderungen nicht in jedem Fall erfüllen. Ebenfalls erzeugt die veränderte Beziehung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber i. S. einer Verschiebung von Loyalität hin zur Employabilität (vgl. Abschn. 9.4.1) Druck auf die Entwicklung und Erhaltung von talentierten Mitarbeitenden in der Verwaltung. Aber auch die Zunahme an ethnischer Diversität auf dem Arbeitsmarkt und der verstärkte Einbezug der Frauen in den Arbeitsprozess machen das Talent Management zu einem zentralen wie auch herausfordernden Element der Organisationsstrategie. Talent Management muss heute ein Bestandteil des jährlichen Strategieprozesses sein (Starck und Baier 2009).

Aus einer wissenschaftlichen Perspektive lassen sich die bestehenden konzeptionellen *Verständnisse* von Talenten in vier Idealtypen unterteilen (Ritz und Sinelli 2013):

1. *Egalitäres Talent Verständnis*: Das egalitäre Begriffsverständnis erkennt bei der gesamten Belegschaft einer Organisation Talenteigenschaften und ist auf Gleichheit bedacht, z. B. in mittelgroßen Unternehmen mit einer ähnlichen Belegschaftsstruktur sowie Unternehmen mit einer starken egalitären Betriebskultur (z. B. öffentliche Verwaltung). Die Begründung dieser Sichtweise liegt darin, dass jeder Mensch über Talente verfügt, die er in den Wertschöpfungsprozess einer Organisation einbringen kann (Becker 2012).
2. *Hierarchieorientiertes Talent Verständnis*: Diese Sichtweise konzentriert sich auf Führungskräfte. Diese Konzentration auf eine oder wenige Hierarchieebenen lässt sich aus einer internen Notwendigkeit sowie aus einer externen Glaubwürdigkeitspostulierung ableiten, die richtigen bzw. besten Personen in Führungspositionen zu haben. In der Praxis wird diese Sichtweise vor allem von Organisationen geprägt, die sich auf eine starke Nachfolgeplanung konzentrieren. Dabei soll garantiert sein, dass die höchsten Führungsfunktionen durch eine genügende Anzahl an benennbaren Personen gedeckt werden können. Die Talent Management Inhalte orientieren sich dabei stärker an zielgerichtetem Coaching und weniger an allgemeinen Weiterbildungsinhalten (Reilly und Williams 2012). In der Praxis lassen sich diesem Modell Organisationen zuordnen, die historisch eher hierarchieorientiert sind und besonders ausgeprägte Führungs- und Karrierentwicklungsangebote ausweisen (z. B. Deutsche Bundeswehr) (Berkenthien 2008).

3. *Potenzialorientiertes Talent Verständnis*: Dieses Verständnis legt den Schwerpunkt auf den Auswahlprozess von Talenten. Das Modell unterstützt Annahmen, dass eine gewisse Anzahl von Mitarbeitenden (z. B. beste 25 %) einen Großteil der Performance von Unternehmen produzieren und eine gewisse Anzahl von Mitarbeitenden sogar einen negativen Einfluss auf die Performance von Unternehmen haben können (Phelps 2005). In der Praxis lassen sich diesem Modell vorwiegend große, multinationale Organisationen zuordnen (z. B. GE oder Shell) (Reilly und Williams 2012).
4. *Qualifikationsorientiertes Talent Verständnis*: Der Fokus liegt bei diesem Idealtyp in einem ersten Schritt in der Identifikation von Schlüsselpositionen der Organisationen, für deren Ausübung spezifische Qualifikationsanforderungen bestehen. Das heißt, es handelt sich um Positionen ohne welche die Organisation nur schwer überleben kann und die einen unverzichtbaren Anteil zum Organisationserfolg beitragen. Betrachtet werden in einem zweiten Schritt die Stelleninhabenden, die über diese für den Organisationserfolg kritischen Merkmale verfügen. Somit verfügen die Personen in diesen Positionen über Kompetenzen und Spezialkenntnisse, die auf dem externen Markt nur sehr schwer zu akquirieren sind. Oftmals werden in der Personalentwicklung für solche Spezialisten auch separate Fach- oder Projektablaufbahnen angeboten, die stark individualisiert sein können. In der Praxis lassen sich diesem Modell Organisationen zuordnen, die über sehr sensible Bereiche verfügen, wo tiefes Fachwissen zur Erreichung der Organisationsziele notwendig ist (z. B. IBM) (Huselid et al. 2005).

Im Gegensatz zum ersten Idealtyp können die anderen drei Typen als exklusive Talent Verständnisse bezeichnet werden, da sie den Begriff des Talents nicht auf die gesamte Belegschaft beziehen. Bei einer Analyse von unterschiedlichen betrieblichen Talent Management Systemen ist es wesentlich zu prüfen, welches Talent Verständnis eine Organisation verwendet. Je nach Verständnis lassen sich daraus unterschiedliche Prozessimplikationen ableiten, die in Einklang mit der Unternehmens- und Personalstrategie zu bringen sind.

Hat die Organisation definiert, welche Personen als Talente gelten und dadurch eine Identifikation möglich wird, stellt sich die Frage nach dem Umgang mit ihnen, sprich dem *Management von Talenten*. Cappelli (2008b, S. 1) zeigt auf, dass viele Organisationen unter Talent Management Folgendes verstehen: „Getting the right people with the right skills into the right jobs.“ Auch wenn diese Begriffsdefinition einleuchtet, gehört zum Begriff des Talent Managements mehr als die optimale Besetzung von Positionen. Denn dies ist eher der grundlegenden Funktion der Personalgewinnung zuzuweisen (Thom 2001). Unter dem Begriff Talent Management im weitesten Sinne kann alles verstanden werden, was die Identifikation, die Entwicklung, das Engagement, die Erhaltung und den Personaleinsatz eines Talentes innerhalb eines spezifischen Organisationskontexts betrifft (Clarke und Winkler 2006).

Talent Management ist nicht mit der Personalentwicklung gleichzusetzen, vielmehr beinhaltet es spezifische Elemente der Personalentwicklung. Becker (2005) versteht unter Personalentwicklung umfassend alle geplanten Maßnahmen, welche der Bildung, der

Förderung und der Organisationsentwicklung dienen, die von einer Person oder Organisation zur Erreichung spezieller Zwecke zielgerichtet, systematisch und methodisch geplant, realisiert und evaluiert werden. Das Konzept Talent Management ist jedoch nicht auf alle Mitarbeitenden einer Organisation anwendbar, auch wenn dies von gewissen Autoren oder Praxisvertretern so verstanden wird. So heben wir in der nachfolgenden Definition die Rolle der Schlüsselkompetenzen und -positionen hervor, welche es beim Talent Management zu beachten gibt.

- „Talent Management bezeichnet jene Organisationskonzepte und -maßnahmen, die sich gezielt mit der Gewinnung, Beurteilung, Erhaltung und Entwicklung von gegenwärtigen oder zukünftigen Mitarbeitenden auseinandersetzen, die aufgrund ihrer vergleichsweise knappen, stark nachgefragten und für die Organisation zentralen Schlüsselkompetenzen als Talente bezeichnet werden.“ (Ritz und Sinelli 2018, S. 11)

In der Definition sind bewusst sowohl jüngere als auch ältere Mitarbeitende eingeschlossen. Denn vor dem Hintergrund schwindender fixer Ruhestandsgrenzen erscheint den Autoren eine kompetenzorientierte Sichtweise wichtiger als eine altersorientierte (vgl. auch Praxisfenster). Hierin unterscheidet sich Talent Management auch von anderen Arbeiten wie z. B. zu Führungsnachwuchskräften und High Potenzials. Welche Kompetenzen letztlich als zentral und erfolgskritisch bezeichnet werden, ist insbesondere im Bereich der Fachkompetenzen situativ je nach Organisation und Talent Verständnis festzulegen.

Schlüsselpositionen lassen sich anhand der in Tab. 9.9 aufgelisteten Kriterien und Fragen erkennen (Steinweg 2009).

Vermehrt wird erkannt, dass personalpolitische Entwicklungskonzepte (z. B. Personalentwicklung, Nachfolgeplanung, Kompetenzmanagement) mit Themen wie Gewinnung, Performance Management und Vergütungsstrategien zu einem Ganzen verbunden werden müssen. Ein auf einzelne Aspekte oder HR-Funktionen fokussiertes „Talent

Tab. 9.9 Kriterien und dazugehörige Fragen zur Erkennung von Schlüsselpositionen

Kriterien	Fragen
Strategische Relevanz	Wird ein direkter Mehrwert für die Organisation geschaffen? Inwieweit würden bei Nichtbesetzung strategische Ziele beeinträchtigt?
Finanzielle Relevanz	Wie wichtig ist die Position zur Steuerung wichtiger finanzieller Größen?
Komplexität	Ist die Position mit hoher Komplexität innerhalb der Organisation konfrontiert?
Vernetzung	Inwieweit pflegt die positionsinhabende Person Beziehungen zu wichtigen Stakeholdern?
Schwierigkeit der Nachbesetzung	Sind mit der Positionsbesetzung hohe fachliche Anforderungen, Qualifikationen oder Spezialisierungen verbunden? Sind besonders seltene ausgeprägte Kompetenzen erforderlich?

Management“ kann als unausgereift bezeichnet werden. Oftmals fehlt ein ganzheitlicher und nachhaltiger Talent Management Ansatz. Dabei ist auffällig, dass selten ein organisationsweiter Talent Management Prozess vorhanden ist, sondern Aktivitäten für verschiedene Bereiche (z. B. Gewinnung oder Entwicklung) isoliert voneinander stattfinden (Jäger und Lukasczyk 2009). Wir vertiefen an dieser Stelle die einzelnen Aspekte und zusammenhängenden Prozesselemente des Talent Managements nicht, da die Autoren hierzu bereits ein umfassendes Herausgeberwerk (Ritz und Thom 2018b) publiziert haben und sich dort auch entsprechende Vertiefungsartikel (Fischer 2018; Ritz und Sinelli 2018; Ritz und Thom 2018a) befinden. Im Folgenden gehen wir auf die im Talent Management ebenfalls zum Einsatz gelangende Ansätze der Personal- und Potenzialentwicklung sowie Laufbahnplanung ein.

Praxisfenster

Talent Management Programm der Baudirektion des Kantons Zürich

Die Baudirektion des Kantons Zürich erfüllt zentrale Aufgaben, die maßgeblich zum Erhalt der Lebensqualität im Kanton Zürich beitragen. Als eine Dienstleistungsorganisation mit ausgeprägtem Querschnittscharakter sieht sich die Baudirektion mit vielfältigen und steigenden Erwartungen der Stakeholder konfrontiert. Von den Mitarbeitenden wird vermehrt ein effizientes und unternehmerisches Handeln in einem zunehmend komplexeren fachlichen, gesellschaftlichen und politischen Umfeld verlangt. Gleichzeitig ist in der Baudirektion ein Überhang von älteren Mitarbeitenden festzustellen, die in den kommenden Jahren pensioniert werden. Um dem drohenden Mangel an Nachwuchskräften entgegenzuwirken und die bereits heute ausgeprägte Stakeholderorientierung zu sichern, entwickelte die Baudirektion ein eigenes Talent Management Konzept: BD Akademie – neue Talente für die Zukunft.

Das Weiterbildungsangebot in der BD Akademie richtet sich bewusst an ein begrenztes Publikum. Spezialisierte Berufsgruppen in Schlüsselfunktionen mit hoher Lern- und Veränderungsbereitschaft bieten einen einmaligen Nutzen für die Baudirektion, weshalb ihr Potenzial gefördert und entfaltet werden soll. Die innovative Grundidee der BD Akademie besteht darin, das Konzept der kollaborativen Aufgabenerfüllung von Staat, Privatwirtschaft, Nonprofit Organisationen und Gesellschaft mit den erfahrungsbasierten (on-the-job) Trainingsmethoden zusammenzuführen.

Der Aufbau des Weiterbildungsprogramms widerspiegelt diese Grundidee: Teilnehmende sollen vier Ausbildungsmodule und zwei Prismodule absolvieren. Die Prismodule ermöglichen einen Perspektivenwechsel und ein Kennenlernen von Partnerorganisationen in einen der drei Fachbereiche: öffentliche Verwaltung, Nonprofit Organisation oder Privatwirtschaft. Die Teilnehmenden eignen dadurch relevantes Praxiswissen an und bringen dieses wieder in die Baudirektion ein. Die BD Akademie bietet den Teilnehmenden unter anderem an, ihre Weiterbildung an ihre persönlichen Bedürfnisse anzupassen: Das Weiterbildungsprogramm beginnt mit einer persönlichen Standortbestimmung, Festlegung eigener Entwicklungsziele und Gestaltung eines indi-

viduellen Entwicklungsplans in Absprache mit dem jeweiligen Vorgesetzten. Als eine betriebsinterne Ausbildung integriert die BD Akademie laufend neue Erkenntnisse vom Arbeitsmarkt und Berufsumfeld sowie Feedbacks von Absolventen für das Weiterbildungsprogramm und sichert dadurch effektive Förderung von Fachtalenten in einem sich ständig wandelnden Umfeld.

Quelle: Tholen und Valentin (2018)

9.5.4.2 Personalentwicklung

Die Personalentwicklung umfasst alle *bildungs- und stellenbezogenen Maßnahmen* bei Mitarbeitenden aller Ebenen einer Institution zur Steigerung der Qualifikation, um die gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen erfüllen zu können. Die Entscheidungen über die Personalentwicklungsmaßnahmen basieren auf Informationen über Mitarbeitende (z. B. Beurteilungen), über Organisationseinheiten (z. B. Anforderungsanalysen) und relevante Märkte (z. B. Bildungs- und Arbeitsmarkt) (Klimecki und Gmür 2005; Thom 1992).

- Die Personalentwicklung soll auf Dauer betrachtet ein vergleichbares Aktivitäts- und Qualitätsniveau in allen drei Grundfeldern (informatiorische Grundlagen, Bildungsmaßnahmen, stellenbezogene Maßnahmen) erreichen. Über- oder Unterentwicklungen in einem Grundfeld gefährden die Erreichung der Personalentwicklungsziele.

Die Personalentwicklung dient der gegenseitigen Abstimmung zwischen den Bedürfnissen und Zielen des Mitarbeitenden nach Entfaltung sowie den Erwartungen und Zielen der Institution zur Erreichung des Organisationszweckes.

Als ein mögliches Oberziel der Personalentwicklung kann die Selbstentwicklung des Mitarbeitenden im Sinne des „Deutero learning“ bezeichnet werden (Argyris und Schön 1996). Der Mitarbeiter lernt die Fähigkeit und Bereitschaft, nach neuen Problemlösungen zu suchen und Abweichungen von den gewohnten Routinen zu finden (Klimecki und Gmür 2005). Diese neue Form des Lernens ist eine große Herausforderung für viele Angestellten im öffentlichen Sektor. Sie bedeutet eine vollständige Abkehr vom gewohnten Lernprinzip des Befehlsvollzugs und der Verhaltensanpassung an Regeln und Richtlinien.

Die Personalentwicklung umfasst grundsätzlich drei Arten von Bildungsmaßnahmen:

- *Ausbildung*: Berufsausbildung zur Vermittlung der für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Qualifikationen in einem geordneten Lern- und Lehrprozess.
- *Weiterbildung*: Bildungsmaßnahmen, die sich nach der Aufnahme einer eigenverantwortlichen Erwerbstätigkeit vollziehen. Kenntnisse, Fertigkeiten, Einstellungen und Verhaltensweisen werden gefestigt, erneuert, vertieft oder erweitert.
- *Umschulung*: Über die Weiterbildung hinausgehende Befähigung und Qualifikation für eine andere berufliche Tätigkeit (Zweitqualifizierung).

Zu den stellenbezogenen Maßnahmen der Personalentwicklung gehören:

- *Verwendungsplanung und -steuerung*: Mitarbeitende folgen einer Versetzungsplanung (auf grundsätzlich gleicher Ebene), um durch systematischen Funktions-/Aufgabenwechsel (Job Rotation) ihre Kompetenzen (z. B. fachliche, methodische) zu erweitern und innerhalb der Institution flexibler/vielseitiger verwendbar zu sein.
- *Aufstiegsplanung und -steuerung*: Mitarbeitende werden auf die Besetzung höherwertiger Stellen vorbereitet. Die Höherwertigkeit liegt bei einer Linienkarriere im hierarchischen Aufstieg, bei der Fachkarriere in den gestiegenen fachlichen Anforderungen und bei der Projektkarriere in den anspruchsvolleren Projektmerkmalen (z. B. Komplexität, Risikograd, Budgetrahmen).
- *Stellvertretungsregelungen*: Stellvertreter haben teilweise oder ganz das Anforderungsprofil einer anderen Stelle zu erfüllen. Diese vertretungsweise einzunehmende Stelle ist zumindest andersartig (Vertretung eines Kollegen oder einer nachgeordneten Person), manchmal auch höherwertig (Vertretung für einen Vorgesetzten). Durch Stellvertretung kann ebenfalls die Kompetenzfläche eines Mitarbeitenden vergrößert werden.

Konkrete Aktivitäten der Personalentwicklung können in ganz unterschiedlichem Verhältnis zum Arbeitsfeld des Mitarbeitenden gehören. Demnach lassen sich die in Abb. 9.14 dargestellten sechs Konzepte zur Durchführung von Personalentwicklungsmaßnahmen unterscheiden (Conradi 1983; Klimecki und Gmür 2005; Scholz 2000).

Die verschiedenen Konzepte sind Elemente einer umfassenden Personalentwicklungsplanung. Off-the-job-Maßnahmen finden im öffentlichen Sektor eine starke Verbreitung. Eine äußerst innovative On-the-job-Maßnahme wurde im Kanton Bern durch-

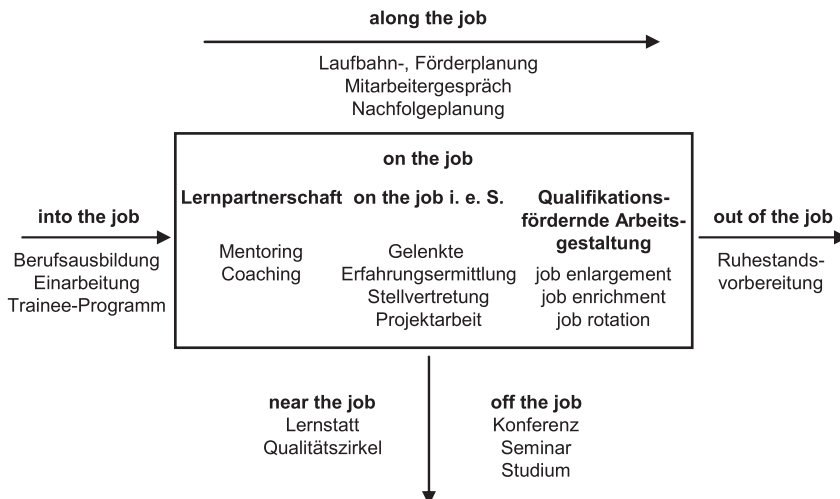


Abb. 9.14 Konzepte der Personalentwicklung. (Quelle: nach Scholz 2000)

geführt. Im Rahmen der Einführung der Neuen Verwaltungsführung (NEF) in der gesamten Kantonsverwaltung wurden gleichzeitig neue parlamentarische Instrumente (Auftrag, Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung) implementiert. Das gesamte Parlament erklärte sich bereit, an einem Tag eine Fallstudie zu lösen, in welcher der Einsatz der neuen Instrumente in einer fiktiven parlamentarischen Sitzung geübt wurde (Ketiger 2003). Je nach Zielgruppe können andere Personalentwicklungsmaßnahmen geeignet sein. Insbesondere bei der Führungsentwicklung sind On-the-job-Maßnahmen wie Coaching oder Mentoring häufig viel effektiver als seminarähnliche Weiterbildungsveranstaltungen, da es hier vor allem um Verhaltensänderungen und weniger um Wissensaneignung geht.

Die Umfrage der Verfasser bei schweizerischen Verwaltungsreformprojekten zeigt, dass sich Personalentwicklungsaktivitäten am stärksten auf das Mitarbeitergespräch und Weiterbildungskonzepte beschränken (Thom und Ritz 2000b). Drei Gruppen unterschiedlichen Einsatzes lassen sich erkennen (vgl. Tab. 9.10):

- Das Mitarbeitergespräch und das Aus-, Fort- und Weiterbildungskonzept existieren fast überall oder werden von allen angestrebt. Job Enlargement kann mit kleinen Abstrichen auch noch zu dieser Gruppe gezählt werden.
- Job Enrichment, das Fördergespräch sowie die Fachkarriere sind bei etwa 50 Prozent der Projekte im Einsatz, werden von gut einem Viertel angestrebt und rund ein Viertel sieht keinen Einsatz vor.

Tab. 9.10 Einsatz von Maßnahmen der Personalentwicklung

Angaben in Prozent	Kein Einsatz geplant	Wird angestrebt	Wird eingesetzt	Einsatz eher erfolgreich	Einsatz sehr erfolgreich
<i>Mitarbeitergespräch</i> (n = 54/51)	0	6	94	55	37
<i>Assessment Center</i> (n = 45)	76	20	4	100	0
<i>Fördergespräch, Laufbahnberatung</i> (n = 47/22)	21	32	47	55	27
<i>Aus-, Fort- und Weiterbildungskonzept</i> (n = 51/39)	0	24	76	72	23
<i>Job Enlargement</i> (n = 45/28)	13	25	62	82	11
<i>Job Rotation</i> (n = 44)	57	25	18	62	25
<i>Job Enrichment</i> (n = 44/25)	20	23	57	68	24
<i>Fachkarriere</i> (n = 46/21)	26	28	46	52	29
<i>Trainee-Programme</i> (n = 43)	70	14	16	86	14

Anm.: n = kein Einsatz, wird angestrebt oder wird eingesetzt/Einsatz eher oder sehr erfolgreich

- Das Assessment Center, Trainee-Programme und Job Rotation werden von höchstens einem Fünftel eingesetzt, von der deutlichen Mehrheit aber nicht für die Zukunft geplant.

Instrumente wie Trainee-Programme (Nesemann 2012; Thom und Friedli 2005), Assessment Center, und der die Arbeitsmarktfähigkeit verbessernde Arbeitsplatztausch sind bei den Befragten also kaum verbreitet. Die bereits eingesetzten Instrumente werden überwiegend als erfolgreich eingestuft. Rund ein Viertel bewertet sie sogar als sehr erfolgreich. Auch Fischer (2018) kommt aufgrund ihrer Studie zum Schluss, dass das spezifisch untersuchte Trainee-Programm von Ingoldstadt in Deutschland die angestrebten Ziele gut erfüllt und bei den Zielgruppen auf Akzeptanz stieß. Insbesondere in Verwaltungen mit laufbahnorientierten Personalsystemen können Trainee-Programme für die organisations-eigene Entwicklung neu von aussen rekrutierter Mitarbeitender sinnvoll sein, jedoch gilt es auf eine möglichst gute Abstimmung mit dem Referendariat und den daraus resultierenden Verbeamtungsalternativen zu achten. Traineeprogramme in der öffentlichen Verwaltung finden sich auf allen Ebenen, jedoch sind jene auf der Kommunalebene vielfach einfach ausgestaltet und es fehlt ihnen an dem Rotationscharakter typischer Traineeprogramme (vgl. Tab. 9.11).

Der sehr begrenzte Einsatz von Arbeitsplatzwechseln (Job Rotation) erstaunt nicht, vor allem vor dem Hintergrund der traditionellen Wahl und Verwendung von Beamten in der Schweizer Verwaltung. Die vertikale Karriereentwicklung galt lange Zeit als einzige Maßnahme. Die befragten öffentlichen Institutionen befinden sich alle in einem Public-Management-Reformprozess. Daraus kann gefolgert werden, dass sie eher innovative Institutionen darstellen und auch beim Einsatz von Personalentwicklungsinstrumenten eine Vorreiterrolle einnehmen.

Die Personalentwicklungsmaßnahmen lassen sich aus zwei unterschiedlichen Grundhaltungen betrachten (Ridder 2007). Zum einen kann die Annahme gelten, dass aus Anforderungen an eine Stelle, Position oder Tätigkeit Entwicklungsmaßnahmen abgeleitet werden. Nicht der individuelle Stelleninhaber steht im Zentrum des Entwicklungsprozesses, sondern die Anforderungsermittlung und eine darauf abgestimmte Maßnahmenplanung.

Die zweite, den eigenschaftstheoretischen Ansätzen nahe liegende Annahme, geht davon aus, dass die in der Persönlichkeit des Mitarbeitenden liegenden *Potenziale* weiterentwickelt werden müssen, damit die Zukunft besser bewältigt werden kann. Nicht die Stellenanforderung gibt vor, was der Mitarbeitende für die Zukunftsbewältigung braucht und wonach sich die Fähigkeitsentwicklung richtet. Es geht in diesem Fall um die Entwicklung von ökonomisch verwertbaren Persönlichkeitsmerkmalen, die es dem Mitarbeiter ermöglichen, sich für die sich wandelnden Anforderungen jeweils neu zu qualifizieren. Angesichts der immer weniger stabilen Umsysteme für den öffentlichen Sektor scheint die potenzialorientierte Personalentwicklung an Bedeutung zu gewinnen und wird aus diesem Grund im Folgenden vertieft.

Tab. 9.11 Ausgewählte Traineeprogramme im deutschen öffentlichen Dienst

Ort	Form	Dauer (Monate)	Teilnehmende	Besonderheiten
<i>Bundesebene</i>				
Bundesbank	Rotation mit Fachausbildung	12	Wirtschaftswissenschaftler	Einsatz bundesweit, in Hauptverwaltungen und Filialen
<i>Länderebene</i>				
Berlin	Rotation mit Fachausbildung	24	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler	neben dem Programm für den höheren Dienst seit 2016 auch Programm für den gehobenen Dienst (Bachelorabsolventen)
Bremen	Klassisches Rotationsprogramm	bis 36	Wirtschaftswissenschaftler	sog. ,Nachwuchspool‘, flexibel in Ablauf und Inhalt
Hamburg	Klassisches Rotationsprogramm	18	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler	Station in einem Unternehmen oder der EU-Vertretung (Hanse Office, Brüssel) möglich
Hessen	Klassisches Rotationsprogramm	30	Juristen	Station in einem Unternehmen der Privatwirtschaft
<i>Kommunalebene</i>				
Ingolstadt	Klassisches Rotationsprogramm	24	Juristen, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, Ingenieure	unterschiedliche Programmvarianten für ‚Interne‘ und ,Externe‘, Station im Ausland möglich
Kassel	Rotation mit Fachausbildung	18	Wirtschafts-, Politik- und Gesellschafts- wissenschaftler (auch FH)	ab Frühjahr 2017
Wolfsburg	Rotation mit Fachausbildung	24	Absolventen von Hoch- und Fachhochschulen	feste Einsatzstelle von der aus Hospitationen in anderen Stellen erfolgen

Quelle: Fischer (2018)

9.5.4.3 Potenzialentwicklung

Die Entwicklung von Persönlichkeitsmerkmalen bezeichnet eine *ressourcenorientierte Sichtweise*, wonach das Personal nicht einen limitierenden Faktor darstellt, sondern eine Initiativfunktion bei der Entwicklung von neuen Produkten, Prozessen und Dienstleistungen einnimmt. Dies scheint eine der wichtigsten Funktionen zur Aktivierung des

Potenzialbeurteilung		Sozialkompetenz			Führungskompetenz			Fachkompetenz			Persönlichkeitskompetenz		
		Interaktionsfähigkeit	Konfliktfähigkeit	Ausdrucksvermögen	Führungsvorbild	Motivationsfähigkeit	Strategieorientierung	Spez. Fachkenntnisse	Übergreifende Kenntnisse	Facherfahrung	Identifikationsfähigkeit	Veränderungsbereitschaft	Selbstsicherheit
Kompetenzbeurteilung	Untere 10 Prozent												
	Unterdurchschnittlich												
	Durchschnittlich												
	Überdurchschnittlich												
	Obere 10 Prozent												
		↓			↓			↓			↓		
Potenzialbeurteilung	Begrenzt auf jetzige Position												
	Potenzialförderung innerhalb Funktion												
	Beförderung innerhalb von 2 Jahren												
	Beförderung heute/bald												
		↓											
Maßnahmen	On the job	Vortragsmöglichkeit innerhalb Abteilung schaffen											
	Off the job	Eventuell Rhetorik-Kurs											
	Gezielte Laufbahnplanung	Integration in Fachlaufbahnkonzept											

Abb. 9.15 Die Potenzialbeurteilung

Leistungspotenzials in öffentlichen Institutionen zu sein. So können brach liegende Fähigkeiten gefördert oder bisher nicht erkannte Potenziale aktiviert werden (Hilb 2007).

Die Potenzialentwicklung basiert auf der Ermittlung des vorhandenen Potenzials durch die *Kompetenzbeurteilung*. Abb. 9.15 zeigt den Aufbau einer solchen Potenzialbeurteilung basierend auf einer exemplarischen Einschätzung der vorhandenen Kompetenzen verschiedener Art (Wenk 1993).

Entscheidend zur Ableitung von Fördermaßnahmen aufgrund der Potenzialbeurteilung ist die Erkenntnis, dass *nicht alle Kompetenzbereiche gleichermaßen beeinflussbar und bedeutungsvoll* für die Potenzialbeurteilung sind (vgl. Abb. 9.16). Daraus folgt, dass Entwicklungsmaßnahmen in spezifischen Kompetenzbereichen rechtzeitig ins Auge gefasst

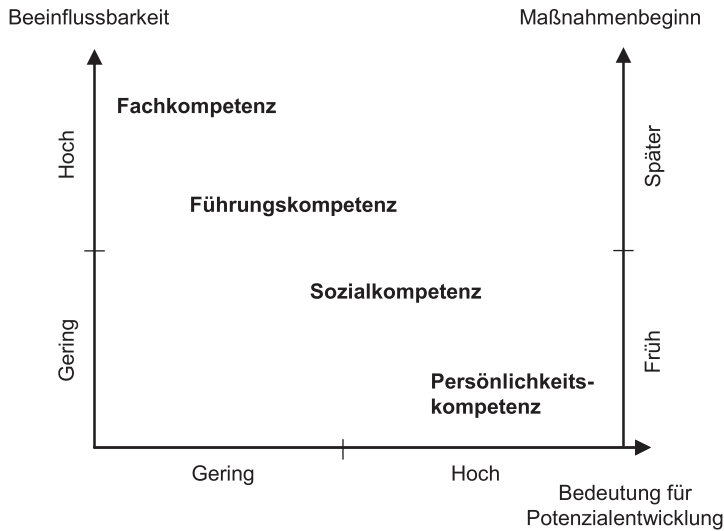


Abb. 9.16 Kompetenzbereiche und Potenzialentwicklung. (Quelle: Wenk 1993)

werden müssen. Dies wird nur durch eine kontinuierliche Potenzialbeurteilung und einen laufend aktualisierten Aktionsplan ermöglicht. Solches trifft insbesondere auf die Führungsnachwuchsplanung zu.

Die Potenzialbeurteilung bildet auch eine wertvolle Grundlage für die *Nachfolgeplanung*. Dabei geht es nicht nur um die lückenlose Besetzung aller aktuellen Stellvertreterposten, sondern um gezielte Nachfolgepläne, die dem Einzelnen für die eigene Laufbahnplanung dienen und der Institution die bestmögliche Nutzung des vorhandenen Potenzials ermöglichen.

Wird eine solch umfassende Potenzialerfassung durchgeführt und zur gezielten Entwicklung und Förderung von Kompetenzbereichen eingesetzt, dann verliert das Instrument den eigenschaftstheoretischen Charakter. Es ist nicht das Ziel, in allen Kompetenzfeldern die Spitzenperson „heranzuzüchten“, sondern auf der Basis einer Selbst- und Fremdbeobachtung die beste Ausgangslage für einen individuellen Laufbahnpfad zu schaffen. Ein breites und zugleich hoch bewertetes Potenzialbild des einzelnen Mitarbeitenden wie der gesamten Mitarbeiterschaft ist generell die beste Voraussetzung zur Bewältigung verschiedener, schwer voraussehbarer Situationen.

9.5.4.4 Laufbahnplanung

Die Laufbahnplanung knüpft an die Potenzialbeurteilung für Individuen an und orientiert sich an deren Erwartungen hinsichtlich eines Weiterkommens in der Institution. Die individuelle Laufbahnplanung muss mit dem Mitarbeitenden regelmäßig besprochen werden, um dessen persönlichen Ziele mit den Anforderungen und Zielen der Organisation abzustimmen. Dazu kann das Mitarbeitergespräch oder eine spezifische Standortbestimmung und Perspektivenerörterung (kurz: *Fördergespräch*) dienen.

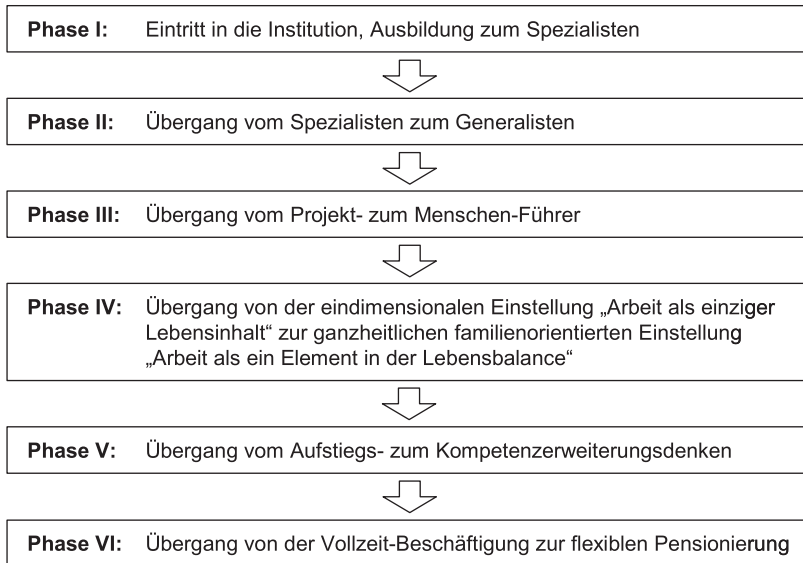


Abb. 9.17 Übergangsphasen bei der Laufbahngestaltung. (Quelle: nach Hilb 2007)

Die Laufbahnplanung ist im Zusammenhang mit der umfassenden Lebensentwicklung eines Arbeitnehmers zu sehen. Die individuelle Balance von Lern-, Arbeits- und Freizeit fließt demnach in die Laufbahnplanung ein und ermöglicht die erfolgreiche Überwindung von kritischen Phasenübergängen (vgl. Abb. 9.17).

Die Lebensphasen sollten im Fördergespräch mit dem Mitarbeitenden zur Sprache kommen und in die Laufbahnplanung mit einbezogen werden. In Abhängigkeit von den eigenen Fähigkeiten, der momentanen Lebensphase oder den individuellen Veränderungswünschen sowie den Erfordernissen der Institution können dann unterschiedliche Laufbahnen mit der notwendigen Unterstützung durch andere Personalentwicklungsmaßnahmen verfolgt werden.

Grundsätzlich werden drei verschiedene Laufbahnformen unterschieden: die Führungs-, Fach- und die Projektlaufbahn (Berthel und Becker 2007; Thom et al. 2000).

- *Führungslaufbahn:* Diese Laufbahnform entspricht der in der staatlichen Verwaltung bisher hauptsächlich verfolgten stellenbezogenen Personalentwicklung. Sie wurde durch das Beförderungs- und damit gekoppelte Besoldungssystem regelrecht standardisiert. Der Versuch, auf diese Weise eine Anreizwirkung durch den Aufstieg in höhere Besoldungsgruppen mit ansteigendem Alter zu erreichen, endete vielerorts in „Cheforganisationen ohne Untergebene“. Der vertikale Aufstieg in der Hierarchie bringt aber eine Erhöhung von Kompetenzen, Einfluss, Ansehen und Einkommen mit sich. Das bedeutet gleichzeitig eine Erhöhung der Führungsverantwortung gegenüber direkt und indirekt zu führenden Mitarbeitenden, erhöhte strategische Verantwortung und größere Anforderung hinsichtlich der Lösung zwischenmenschlicher Konflikte. Für ein solches

Anforderungsprofil eignen sich aufgrund von Persönlichkeits- und Fähigkeitsmerkmalen sowie der jeweiligen Lebensphase jedoch nicht alle Personen.

- *Fachlaufbahn*: War die Spezialistenlaufbahn bisher für Mitarbeitende gedacht, denen die Bereitschaft oder die Fähigkeiten zur Führungslaufbahn fehlten, so gilt sie heute als vollberechtigte Karrieremöglichkeit mit vergleichbaren Motivationswirkungen wie die Führungslaufbahn. Die Ziele einer Fachlaufbahn liegen primär im laufenden Kompetenzzuwachs, insbesondere in der Fähigkeit, neue und immer komplexere Probleme zu lösen. Fachspezialisten können zudem in die fachliche Ausbildung integriert werden oder ihre Institution auf internationaler Ebene in Forschungsteams oder an Fachtagungen repräsentieren. Die Folge der Fachkarriere ist zum einen die Einrichtung von Parallelkarrieren. Ein Fachspezialist mit Führungspotenzial kann zwei Rollen gleichzeitig übernehmen. Er leitet eine hoch spezialisierte Entwicklungseinheit und ist dadurch auch in Führungsgremien seiner Institution vertreten. Zum anderen sind neue Anreizstrukturen erforderlich, welche die Fachkenntnisse sowie die damit verbundene Verantwortung entsprechend honorieren. Hervorragende Fachspezialisten können in Besoldungsklassen vorstoßen, die bisher nur von höheren Führungskräften erreicht wurden. Durch die Reduktion der vielen Formal-Führungskräfte im öffentlichen Sektor gleicht sich dieser Zuwachs wieder aus. Die Fachlaufbahn existiert seit vielen Jahrzehnten schon beim wissenschaftlichen Personal (Universitätslaufbahn) oder für sonstige Spezialisten (z. B. Chefjurist), sie kann jedoch auch in weiteren öffentlichen Institutionen gefördert werden.
- *Projektlaufbahn*: Die Projektorganisation ist inzwischen zu einem festen Bestandteil vieler Institutionen geworden. Dies gilt zumindest im privatwirtschaftlichen Bereich, doch zunehmend auch im öffentlichen Sektor. Projektgruppen werden nur für eine bestimmte Zeit, nämlich bis zum Ende der Projektarbeiten, eingesetzt. Die in Projektgruppen involvierten Mitarbeiter übernehmen entweder einen neuen fach- oder führungsbezogenen Verantwortungsbereich neben ihrer ständigen Funktion oder sie sind vollzeitlich in einem Projekt tätig. Nach Beendigung ist die Beschäftigung in einem neuen Projekt vorgesehen. Ein wesentlicher Unterschied dieser Funktionen auf Zeit liegt in der variablen Beschäftigungssituation. Projektphasen und insbesondere die Endphase verlangen oft eine sehr hohe Einsatzbereitschaft, während nach Projektabschluss bis zu einem Neubeginn eine teilweise starke Abnahme der Arbeitsintensität erfolgt. Diesen Umständen muss sowohl im Anreiz- als auch im Arbeitszeitsystem Rechnung getragen werden. Die Projektlaufbahn entspricht im Wesentlichen einer Führungs- bzw. Fachlaufbahn auf Zeit.

Dieses ausgeweitete Laufbahnverständnis trägt zu einem entscheidenden Wandel der Karriere bei:

- Die wachsende persönliche Kompetenz zum Nutzen der Mitarbeitenden und der Institution verdrängt den traditionellen Hierarchyaufstieg zu Lasten anderer (Fuchs 1998, S. 91).

Die Laufbahnplanung stellt also einen sehr bedeutenden Bestandteil der Personalentwicklung dar, indem sie vor dem Hintergrund der Potenzialbeurteilung die zukünftige Stellenfolge des Mitarbeitenden beeinflusst und entsprechende Fördermaßnahmen bereitstellt (Berthel und Becker 2007).

Im Verwaltungskontext ist Laufbahnerfolg jedoch nicht nur von erlernten Kompetenzen und erlangten Erfahrungen abhängig. *Beförderungen* in Spitzenpositionen auf oberen Hierarchieebenen verlangen ebenfalls ein gewisses Ausmaß an politischer Loyalität. Bach und Veit (2018) haben anhand von Daten deutscher Bundesministerien den Einfluss von Parteiloyalität, politischem Geschick und Führungskompetenzen auf die Beförderung im öffentlichen Sektor untersucht: Ein funktionierender demokratischer Staat ist bei der Entwicklung und Umsetzung diverser Politiken auf die Loyalität der zuständigen Verwaltungsakteure angewiesen. Es ist notwendig sicherzustellen, dass Staatsangestellte die entworfenen Politiken gemäß den Präferenzen der politisch Vorgesetzten umsetzen. Die Politisierung des Staatsapparates ist dabei eine weit verbreitete Strategie zur Steigerung der politischen Kontrolle über Departemente. Doch die Frage nach der Beförderung gewisser Amtsträger blieb bisher offen. Bach und Veit (2018) untersuchen anhand von 477 Fällen mögliche Einflussfaktoren auf die Beförderung in deutschen Bundesministerien im Zeitraum von 1997–2015. Die Forscher identifizieren drei signifikante Determinanten, die die Wahrscheinlichkeit eines Karriereaufstiegs erhöhen.

Loyalität gegenüber der aktuellen Regierungspartei weist sich als einer der wichtigsten Faktoren der Beförderung aus. Dieses Ergebnis lässt sich vor allem dadurch erklären, dass Bundesminister den ideologisch gleichgesinnten Beamten mehr Freiraum lassen in der Überzeugung, dass die Beamten in ihrem (politischen) Interesse handeln werden. Die Entscheidung über eine Beförderung hängt außerdem vom politischen Geschick und Verständnis (*political craft*) des Kandidaten ab. Um einen höheren Posten effektiv ausüben zu können, sollte der Kandidat sich mit politischen Entscheidungs- und Verhandlungsprozessen auskennen, die aktuelle Lage aus der Sicht der politischen Führung betrachten sowie mögliche politische Konsequenzen voraussehen, um den Vorgesetzten vor einem politischen Fiasko zu schützen. Ergebnisse der Studie von Bach und Veit (2018) weisen allerdings darauf hin, dass Bundesminister die Parteiloyalität stärker als politisches Geschick eines Kandidaten gewichten: Parteiloyale werden zweimal häufiger als Nicht-Parteiloyale befördert, während politisch Geschickte 1,8 Mal häufiger befördert werden. Eine Kaderposition setzt neben dem politischen Verständnis und Geschick auch Führungskompetenzen voraus. Die Autoren stellen fest, dass vor allem die Berufserfahrung außerhalb des politischen Umfeldes einen signifikanten positiven Einfluss auf Beförderungschancen hat. Führungserfahrungen auf tieferen Ebenen derselben Organisation oder Führungserfahrungen aufgrund interministerialem Wechsel weist keine statistisch signifikante Korrelation mit der Beförderung in Spitzenpositionen auf. Der klassische interne Aufstieg via Beförderung in Top-Positionen ist somit nicht (mehr) der bevorzugte Laufbahnpfad in der deutschen Bundesverwaltung. Aufgrund der hohen Professionalisierung von Kandidaten für diese Spitzenpositionen in Deutschland kann jedoch nicht davon gesprochen werden, dass Loyalität den Kompetenzanspruch

verdrängt hat. Vielmehr scheint es, dass die Loyalitätsanforderungen bereits früh die Laufbahnabsichten von (potenziellen) Führungskräften auf tieferen Hierarchieebenen beeinflussen und von daher deren Karriererentscheidungen neben Kriterien der professionellen Kompetenz mitbeeinflussen.

9.5.5 Trennung

Die Beendigung einer Anstellung im öffentlichen Sektor ist eng verknüpft mit der Art des *Arbeitsverhältnisses*. Das beamtenrechtliche Dienstverhältnis hat andere Voraussetzungen in Bezug auf die Personalfreistellung von Mitarbeitenden als ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis und dieses wiederum als ein privat-rechtliches Arbeitsverhältnis. Obwohl das Beamtenrecht nicht grundsätzlich vor einer Entlassung schützt, sondern vielmehr für den Schutz der persönlichen Unabhängigkeit des Einzelnen im Interesse eines dem Gemeinwohl verpflichteten öffentlichen Personalkörpers, sind die disziplinarrechtlichen Anforderungen aufgrund von Dienstvergehen höher und differenzierter als bei den anderen Arbeitsverhältnissen.

Öffentliche Dienstverhältnisse sind nach schweizerischem Recht *besondere Rechtsverhältnisse* und erfolgen zwischen dem Staat und einem Privaten. Dadurch wird die Privatperson gegenüber anderen Personen in eine engere Rechtsbeziehung mit dem Staat eingebunden. Daraus ergeben sich für den Privaten besondere Rechte und Pflichten. Legalitätsprinzip, Rechtsgleichheit, Verhältnismäßigkeitsgebot und der Grundsatz von Treu und Glauben, insbesondere das Willkürverbot verhindern, dass der Staat in der Freistellung seiner Mitarbeitenden (wie auch der Begründung) nicht vollends frei ist. Im Gegensatz zur grundsätzlich freien Ausgestaltung und Beendigung privater Arbeitsverhältnisse unter Beachtung des Vertrags- und Arbeitsrechts existiert zwischen Staat und Privatperson im Arbeitsverhältnis keine Kündigungsfreiheit. Entlassungen dürfen nicht willkürlich oder sachlich unhaltbar sein. Das Vorliegen eines *sachlichen Grundes* (vgl. Abschn. 9.5.5.1) ist von daher zwingende Voraussetzung der Beendigung des Arbeitsverhältnisses zwischen Staat und Privatperson (siehe Praxisfenster). Wie der Staat einen sachlichen Grund zur Trennung des Arbeitsverhältnisses vorbringen muss, so muss er dem zu Entlassenden auch das *rechtliche Gehör* gewähren. Das heißt, eine vorgängige Anhörung bzw. Stellungnahme zu den Kündigungsgründen ist zu gewährleisten, damit sich der Private, der in seiner Rechtsstellung durch den Staat nicht unwesentlich betroffen ist, dazu äußern kann (Merker und Lienhard 2009).

Praxisfenster

Kündigungsgründe im schweizerischen Bundespersonalgesetz

Das am 1. Januar 2002 in Kraft getretene neue schweizerische Bundespersonalgesetz sieht eine zeitgemäße Anpassung der Regelungen aus dem Jahr 1927 vor. Neu wird auf die vierjährige Amtsdauer (mit unbeschränkter Wiederwahlmöglichkeit) für Beamte

verzichtet. Trotz einer erhöhten Beschäftigungssicherheit durch längere Fristen und größeren Entlassungen nur für den Fall, dass eine zumutbare andere Arbeit angeboten werden kann, verfolgt das neue BPG eine moderne Personalpolitik mit stärkerer Leistungshonorierung, mehr Dialog durch zielorientierte Mitarbeitergespräche, erweitertem Handlungsspielraum und einer verstärkten Sozialpartnerschaft.

Gründe für die ordentliche Kündigung sind u. a.:

- Die Verletzung wichtiger gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten;
- Mängel in der Leistung oder im Verhalten, die trotz schriftlicher Mahnung anhalten oder sich wiederholen;
- Mangelnde Eignung, Tauglichkeit oder Bereitschaft, die im Arbeitsvertrag vereinbarte Arbeit zu verrichten;
- Mangelnde Bereitschaft zur Verrichtung zumutbarer anderer Arbeit;
- Schwer wiegende wirtschaftliche oder betriebliche Gründe, sofern der Arbeitgeber der betroffenen Personen keine zumutbare andere Arbeit anbieten kann;
- Der Wegfall einer gesetzlichen oder vertraglichen Anstellungsbedingung.

Als Grund für die fristlose Kündigung durch die Vertragsparteien gilt jeder Umstand, bei dessen Vorhandensein der kündigenden Partei nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr zugemutet werden darf.

Die Kritik an der Personalfreistellung im öffentlichen Sektor richtet sich primär auf die *fehlende Flexibilität*, welche sich einerseits negativ auf die Spielräume für die Personalplanung auswirkt. Andererseits entstehen in jeder Institution infolge nicht perfekter Potenzialeinschätzung Probleme aufgrund von Fehlbesetzungen. Aus diesem Grund ist eine den Verhältnissen angepasste Freistellungspolitik für öffentliche Institutionen bedeutungsvoll. Die Personalfreistellung stellt ein bislang vernachlässigtes Aktivitätsfeld im Personalmanagement des öffentlichen Dienstes dar. Die Integration von Personalplanung, Personalentwicklung und Personalfreisetzung wird zukünftig einen wichtigen Stellenwert innerhalb des Führungsinstrumentariums öffentlicher Institutionen einnehmen (vgl. auch nachfolgendes Praxisfenster).

- Stellen- und Positionswechsel bis hin zu Freistellungen müssen unter dem Blickwinkel einer Optimierung des Personaleinsatzes aus zugleich institutioneller und individueller Perspektive betrachtet werden.

Die Umfrage bei den schweizerischen Public-Management-Projekten ergab, dass bei rund 70 Prozent der Projekte keine Personalfreistellungen durchgeführt werden mussten, in den restlichen 17 Reformprojekten ließen sie sich nicht vermeiden (Thom und Ritz 2000a). In diesen Fällen waren in erster Linie die Aufhebung der Aufgabe sowie die Veränderung der Organisationsstrukturen innerhalb der Institution Gründe für die Freisetzen. Zudem werden in 70 Prozent der Projekte Fähigkeits- und Potenzialdefizite und das Verhalten der Betroffenen als eher oder sehr wichtige Ursachen für die Freistellungen bezeichnet. Bei

den Freistellungsmaßnahmen zeigte sich, dass harte Maßnahmen wie Kündigungen oder Aufhebungsverträge weniger zum Einsatz kommen. Viel stärker verbreitet sind der Einstellungsstopp, der vorzeitige Ruhestand oder der Abbau von Überstunden.

9.5.5.1 Gründe und Auswirkungen von Freistellungen

Die Freistellung von Personen aus dem Arbeitsverhältnis erfolgt grundsätzlich aus drei Gründen:

- *Betrieblich* bedingte Freistellung aufgrund von Absatz- und Produktionsrückgang, Konjunkturschwankungen, strukturellen Veränderungen, Rationalisierungsmaßnahmen usw.
- *Verhaltensbedingte* Freistellung aufgrund disziplinarischer Verfehlungen, untragbaren personellen Konflikten, grobem Vertrauensbruch oder auch krimineller Aktivitäten
- *Personenbedingte* Freistellung aufgrund eines nicht ausreichenden Eignungsprofils und damit verbundenen Fähigkeits- und Potenzialdefiziten

Einen umstrittenen Punkt bei der Neugestaltung öffentlicher Personalgesetze stellt der *Kündigungsschutz* dar. Dieser ist im öffentlichen Dienstrecht im Gegensatz zur privatrechtlichen Anstellung stärker ausgeprägt. Einerseits historisch gewachsen als ein Element der regelgebundenen Bürokratie, andererseits aber auch aufgrund der Vorbildfunktion, die dem staatlichen Arbeitgeber zukommt. Insbesondere die gegenwärtige Reformphase im öffentlichen Sektor weckt Ängste und Befürchtungen, dass eine gelockerte Freistellungspolitik sofort zu Willkür der Vorgesetzten und zu einer „Hire-and-Fire-Politik“ führen wird. Der öffentliche Sektor ist bisher mit seinem Personal recht fürsorglich umgegangen. Zukünftig können Abbaumaßnahmen nicht vermieden werden. Bei der Durchführung von Abbaumaßnahmen sollte dabei beachtet werden, dass vom Personalabbau Image- und Bindungseffekte ausgehen (vgl. Abb. 9.18). Der Imageeffekt wirkt sich auf Neueinstellun-

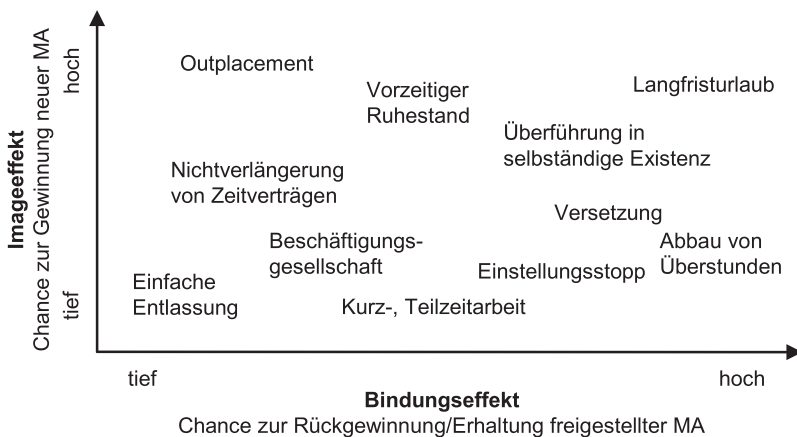


Abb. 9.18 Auswirkungen von Personalfreistellungsmaßnahmen

gen aus. Zeichnet sich eine Institution durch ihre sozialverträgliche Freistellungspolitik aus, steigen ihre Chancen bei der Gewinnung neuer Arbeitskräfte. Sanfte Abbaumaßnahmen (vorzeitiger Ruhestand, Outplacement etc.) beeinflussen das Unternehmensimage weniger negativ als radikale Maßnahmen wie Massenentlassungen. Demgegenüber bezieht sich der Bindungseffekt auf die von dem Personalabbau betroffenen Mitarbeiter. Die Rückgewinnung guter freigestellter oder abgewanderter Mitarbeiter gelingt nur, wenn die Abbaumaßnahmen (Ergebnis und Prozess) fair erfolgt sind. Auch die im Unternehmen verbliebenen Mitarbeiter (sogenannte „survivors“) sind von den Entlassungen betroffen, da sie oft ein Wechselbad der Gefühle erleben, bis sich die Gesamtsituation stabilisiert hat. Hier gilt es, durch gezielte Verarbeitungs- und Motivationsmaßnahmen innere Kündigungen zu verhindern. Durch gezielte Vorbereitung und eine die Menschenwürde beachtende Durchführung zeigt das Personalmanagement die in diesem Bereich erwartete Verantwortungsethik (Ritz 2003b).

Die *Auswirkungen* von Personalfreistellungen betreffen in erster Linie die individuelle Ebene. Zum einen resultieren materielle Einbußen und psychosoziale Folgen wie der Verlust von Statussymbolen oder gesellschaftliche Diskriminierung. Zum anderen bietet eine Freistellung auch die Möglichkeit zur beruflichen Neuorientierung und zu einem Wechsel des Arbeitsumfelds.

Auf der Ebene der Gesamteinstitution entstehen durch Freistellungen Kosten für Abfindungen und Sozialpläne. Nicht zu unterschätzen ist zudem der Verlust der beruflichen Kompetenzen und Fähigkeiten der betroffenen Person (sogenannter „Know-how-Verlust“), zu deren erneutem Aufbau kostenintensive Einstellungs- und Entwicklungsmaßnahmen ergriffen werden müssen. Mittel- bis längerfristig resultieren aus Personalfreistellungen Kostenentlastungen, wenn tatsächlich ein Personalüberhang bei fehlendem Arbeitsvolumen vorlag oder neue Arbeitsprozesse eine Entlastung bewirkten. Unvorhergesehen anfallende Arbeit wird dann durch Überstunden, externe Mitarbeitende (sogenannte „Freelancer“), Auslagerungen usw. erbracht.

9.5.5.2 Freistellungsarten und -maßnahmen

Vor einer definitiven Freistellung eines Mitarbeitenden sollten alle möglichen Maßnahmen geprüft werden, mit denen die Situation verbessert werden kann. So gibt es eine Reihe von vorbeugenden Schritten, welche alle in engem Zusammenhang mit den Planungsaktivitäten der Institution stehen, z. B. die Veränderung des Leistungsprogramms oder die Eigenerstellung von ursprünglich geplanten Fremdaufträgen. Überblicksartig existieren folgende Möglichkeiten des indirekten oder direkten Personalabbaus, die in Abb. 9.19 noch einmal zusammengefasst werden.

- *Qualitative Anpassungsmaßnahmen* im Rahmen der Personalentwicklung. Das sogenannte „Inplacement“ bezeichnet einen Qualifizierungspool, in dem vom Personalabbau betroffene Mitarbeitende auf einen durch Fluktuation frei gewordenen Arbeitsplatz vorbereitet werden, durch professionelle Beratung zur Überwindung des

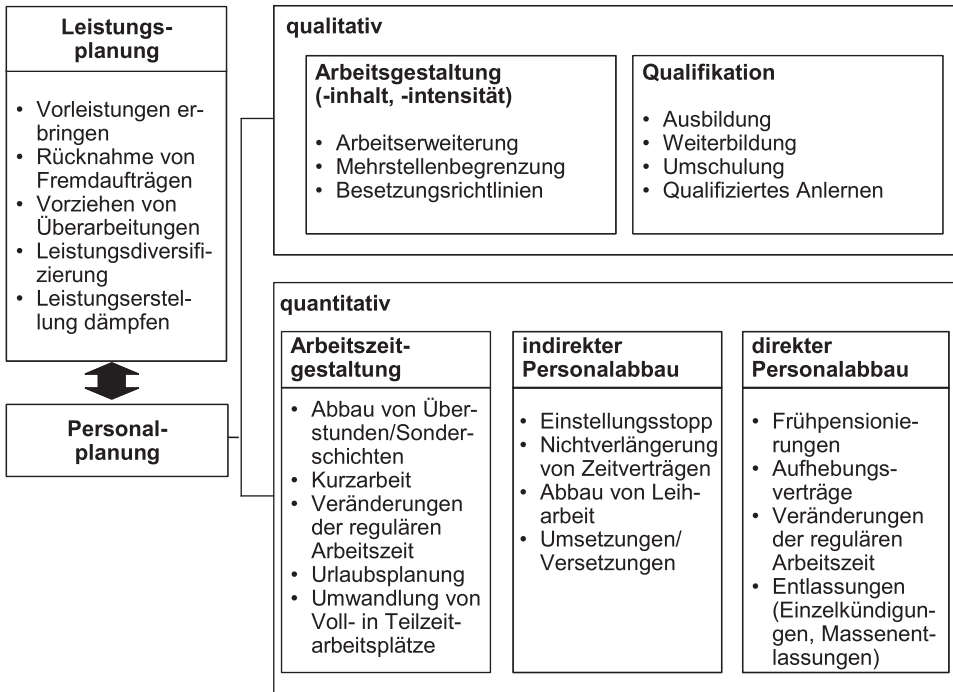


Abb. 9.19 Maßnahmen bei Personalüberhang. (Quelle: nach Heil 1980, F IV-2)

Arbeitsplatzverlustes oder durch Qualifizierung, welche eine Bewerbung auf frei gewordene interne Stellenangebote ermöglicht (Bundesrat 2003; Ridder 2007).

- *Quantitative* Anpassungsmaßnahmen wie Einstellungsstopps, Aufhebungsverträge, vorzeitiger Ruhestand, Nichtverlängerung befristeter Arbeitsverträge, Einzelkündigungen
- *Örtliche* Anpassungsmaßnahmen durch Versetzung, Umsetzung oder Änderungskündigungen
- *Zeitliche* Anpassungsmaßnahmen wie Urlaubsgestaltung, Abbau von Mehrarbeit, Arbeitszeitveränderung oder Kurzarbeit

Bei Personalüberhang darf ein direkter Personalabbau (insbesondere Massenentlassungen) nur als „ultima ratio“ betrachtet werden, da es eine Vielzahl von vorbeugenden und alternativen Maßnahmen gibt. Der öffentliche Sektor sollte sich in diesem Gebiet des Personalmanagements durch umsichtiges Handeln auszeichnen, vor allem auch, weil er von der allgemeinen Öffentlichkeit und von Personalvertretungen (mit hohem Organisationsgrad) kritisch betrachtet wird. Darüber hinaus haben Freistellungen Auswirkungen auf das Image der Institution (Klimecki und Gmür 2005).

Der Konflikt zwischen den institutionellen und den individuellen Interessen kann letztlich nicht aufgehoben werden. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber annähern und eine zumindest beiderseits annehmbare Lösung gefunden werden kann.

9.6 Leadership und Personalführung im öffentlichen Sektor

Führung als Bestandteil des Managements öffentlicher Organisationen hat in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen (Van Wart et al. 2015). Mit den Managementreformen des New Public Managements (NPM) im ausgehenden 20. Jahrhundert wurde der Ruf nach erweitertem *Handlungsspielraum* für Verwaltungseinheiten laut. Diese Forderung war gepaart mit jener nach mehr unternehmerischem Führungshandeln. So weist eine OECD-Umfrage im Jahr 2000 auf die künftig hohe Bedeutung von Leadership im öffentlichen Dienst hin (Löffler 2003). Bei der Auswahl von Leitungspersonen soll vermehrt auf Führungskompetenzen geachtet werden und eine stärker führungsorientierte Ausübung von Managementfunktionen, deren Verantwortungsträger für die Ergebniserreichung *individuell verantwortlich* sind, ist notwendig. Zudem wirkt sich die zunehmende Dynamik und Komplexität des Verwaltungskontexts auf den Führungsbedarf aus. Zum einen erfordert eine höhere Umweltdynamik entsprechende Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung, um situationsadäquat auf die Kontextanforderungen reagieren zu können. Flachere Hierarchien, erweiterter Handlungsspielraum für Führungskräfte und weniger Regelungen des individuellen Führungshandelns sind Konsequenzen dieser Entwicklung. Zum anderen sind öffentliche Organisationen vermehrt in organisationsübergreifende Netzwerke involviert, um komplexen Herausforderungen zu begegnen. Dabei ist Einflussnahme in Netzwerken nicht unwesentlich von der Qualität des Führungshandelns abhängig (Ritz 2019).

Dem Thema Führung weht im Verwaltungskontext aber auch eine gewisse Skepsis entgegen. Führung wird zwar gefordert, doch das System oder vorgesetzte politische Führungskräfte vertragen zu starke administrative Führung nicht in jedem Fall. Die zielorientierte Überzeugungskraft manch erfolgreicher Führungskraft widerspricht den Erwartungen an „neutrale“ Verwaltungskader. Starke Führung kann auch den Spielraum erlaubten Verhaltens einengen und so im Widerspruch zu Verwaltungsprinzipien im demokratischen Staat stehen (Ruscio 2004). Erfolgreiche Führung in öffentlichen Verwaltungen bedeutet weniger die Risikoübernahme als die Verhinderung von Gefahren. Strukturelle Ansätze dominieren, d. h. Führung ist vielfach stärker an Positionen gekoppelt als an Personen. Dadurch entsteht die Gefahr, dass Führung auf die reine Aufgabenerfüllung begrenzt wird und man der Nutzung von Handlungsspielräumen bzw. der Einflussnahme durch Führungshandeln weniger Bedeutung beimisst. Der fehlende Wettbewerbsdruck kann schlimmstenfalls dazu führen, dass sich Verwaltungen mit ungenügend qualifizierten Führungskräften zufrieden geben, die lediglich aufgrund ihrer Verweildauer oder Fachkompetenz in Führungspositionen befördert wurden.

Vor diesem Hintergrund widmet sich dieses Kapitel der *direkten, interaktionellen Personalführung* im öffentlichen Sektor und analysiert das Führungsverhalten von Vorgesetzten sowie deren Beziehung zu den Mitarbeitern. Wie bereits bei der Schwachstellenanalyse (vgl. Abschn. 9.2.2) festgestellt wurde, besteht das Ziel der Personalführung im öffentlichen Sektor primär in der Aktivierung von Mitarbeitermotivation und Leistungsbereitschaft. Die stark regelorientierte Verwaltungskultur kann die Ausrichtung auf Leistung behindern. Die Verwaltungskultur wird stark durch das Verhalten der Führungskräfte, insbesondere deren Führungsstil, geprägt.

9.6.1 Grundlagen und Verantwortlichkeiten des Führungshandelns

9.6.1.1 Veränderung der Führungs- und Kooperationskultur

Klages untersuchte anhand von Mitarbeiterbefragungen das Führungsverhalten der Vorgesetzten in öffentlichen Institutionen (Klages 1998). Am besten beurteilt wurden unter anderem die Ermöglichung zur selbstständigen Arbeit, die hohen Fachkenntnisse der Vorgesetzten, deren Durchsetzungskraft und Eigeninitiative, angemessene Leistungsforderungen und die nicht ungerechte Kritikausübung. Als Defizitbereiche resultierten primär die folgenden Aspekte: Die Rückmeldung bzw. das Feedbackverhalten, die Kritikfähigkeit, das Informationsverhalten, die Konfliktaustragungsfähigkeit sowie die Vermittlung von Zielsicherheit. Die Schwächen des Vorgesetztenverhaltens liegen also primär im Bereich der Sozialkompetenz und betreffen Aspekte, welche in Verbindung mit der Gewährung von mehr Handlungsspielraum unbedingt notwendig sind.

Die von den Autoren durchgeführte Untersuchung bei den schweizerischen Public-Management-Reformprojekten zeigt, dass der Personalführung nach Abschluss des Reformprojektes ein klar höherer Stellenwert eingeräumt wird (Thom und Ritz 2000b). Nur die Personalentwicklung macht nach Einschätzung der Befragten einen noch größeren Bedeutungswandel durch. Dabei wurde die Ausprägung der Führungskultur in der Schweiz von den Verfassern anhand von zwölf Kriterien untersucht, welche sich nach Ansicht der Befragten folgendermaßen verändern werden (vgl. Tab. 9.12).

Die kursiv gedruckten Felder kennzeichnen diejenigen Merkmale, welche einen bisherigen Stellenwert über dem Skalenmittelwert aufweisen und deren Bedeutung nach Ansicht der Befragten recht deutlich abnehmen wird. Der vertrauensvolle Umgang zwischen den Mitarbeitenden und Vorgesetzten verzeichnet einen vergleichsweise starken Bedeutungsanstieg. Vor allem zwei Aspekte prägen die bisherige Verwaltungskultur, nämlich die zuverlässige und ordnungsgemäße Aufgabenausführung und der Respekt gegenüber Anweisungen von oben. Betrachtet man die Veränderungen vom bisherigen zum zukünftigen Stellenwert, dann zeigt sich eine ähnliche Tendenz wie bei den Untersuchungen von Klages. Eine verstärkte Konfliktbereitschaft, teamorientiertes und kooperatives Arbeiten, weniger ordnungsgemäße Aufgabenausfüh-

Tab. 9.12 Veränderung der Führungs- und Kooperationskultur

Angaben: Mittelwerte auf der 4er-Skala 1 (trifft nicht zu) bis 4 (trifft völlig zu); Skalenmittelwert = 2,5; n = bisherig/zukünftig	Bisheriger Stellenwert	Zukünftiger Stellenwert
<i>Zuverlässige und ordnungsgemäße Aufgabenausführung (n = 55/57)</i>	3,69	3,19
<i>Anweisungen müssen respektiert werden (n = 55/57)</i>	3,27	3,11
Kooperativer und vertrauensvoller Umgang zwischen Führung und Mitarbeitenden (n = 56/56)	2,95	3,63
Mitsprache und Kompromissfindungen gibt es sehr oft (n = 55/57)	2,87	3,21
<i>Man entscheidet nicht zu schnell und geht lieber „auf sicher“ (n = 54/55)</i>	2,70	1,96
<i>Kontinuierliche und gewohnte Arbeitsprozesse werden gegenüber ausgefallenen und neuen Ideen bevorzugt (n = 54/54)</i>	2,69	1,94
<i>Konflikte werden eher gemieden (n = 55/55)</i>	2,64	1,82
<i>Störungsfreies Arbeiten hat hohe Priorität (n = 55/54)</i>	2,62	2,52
Kritische und genaue Überprüfung der Geführten (n = 55/57)	2,36	2,44
Endresultate und deren schnelles Erreichen zählen, nicht das Verfahren (n = 53/55)	2,51	2,71
<i>Als Einzelkämpfer kommt man gut weiter (n = 53/54)</i>	2,06	1,48
<i>Man macht, was man tun muss, doch nicht zu viel (n = 55/55)</i>	1,93	1,36

rung und schnellere Entscheidungsprozesse werden künftig an Bedeutung gewinnen. Zusammengefasst lassen sich also zwei Schwerpunkte im Hinblick auf die Personalführung erkennen:

- Stärkere Bedeutung der *Sozial- und Teamkompetenzen*
- Mehr *entscheidungs- und zielorientiertes anstelle von ordnungsgemäßigem Arbeiten*

In den beiden folgenden Abschnitten (Abschn. 9.6.1.2 und Abschn. 9.6.1.3) geht es um die Voraussetzungen zu einer verbesserten Personalführung aufgrund des Menschenbilds einer Führungskraft sowie um die Erläuterung möglicher Führungskonzepte, welche für Führungskräfte des öffentlichen Sektors handlungsweisend sein können.

9.6.1.2 Legitimation und Machtgrundlagen des Führungshandelns

Die Veränderung des Führungsverhaltens muss in Zusammenhang mit der Veränderung der Gesamteinstitution betrachtet werden. Personalführung äußert sich grundlegend im Spannungsfeld zwischen Zielvorgabe, Motivationsfähigkeit und Ergebniskontrolle. Die Vereinbarkeit zwischen den Motivstrukturen und Werten der Organisation (im institutionellen Sinne) und denjenigen des Einzelnen steht am Anfang der Suche nach geeigneten Konzepten zur Personalführung. Aus organisationssoziologischer Sicht resultieren grundsätzlich drei verschiedene Organisationstypen mit unterschiedlichen Motivations- und Kontrollstrukturen (Etzioni 1965, 1967). Der erste Typ kennzeichnet die Zwangsorganisation, welche mittels Herrschaftsstrukturen und daraus folgendem Zwang sowie Bestrafung die Organisationsziele zu erreichen versucht. Typ zwei entspricht den heutigen Arbeitsor-

Tab. 9.13 Organisationstypologie nach Etzioni

	Typ I: Zwangsorganisation	Typ II: Utilitaristische Organisation	Typ III: Normative Organisation
<i>Machtgrundlage</i>	Zwang	Belohnung	Normen/Werte
<i>Organisatorische Koordination</i>	Unterwerfung	Kontrakt, Verhandlung	Konsens, Wertegemeinschaft
<i>Individuelles Engagement</i>	Entfremdet	Kalkulatorisch	Engagiert
<i>Reaktionstypus</i>	Resignation	Partizipation	Identifikation
<i>Beispiel</i>	Gefängnis	Unternehmung	Kirche

ganisationen, bei welchen angestrebt wird, durch materielle (teilweise auch immaterielle) Belohnungsstrukturen die Motivation der Mitarbeitenden zu aktivieren. Der dritte Typ gewinnt das Engagement der Systemmitglieder durch Appelle an den guten Willen, an Werte und Normen (nicht zu verwechseln mit der juristischen Norm!). Diese, je nach Organisationstyp unterschiedlichen Machtgrundlagen wirken sich auf die Motivation und das Engagement der Organisationsmitglieder aus (vgl. Tab. 9.13).

Die klassische Typologie Etzionis ist stark vereinfachend, kann aber in einer ersten Annäherung zur Beschreibung der Entwicklung des öffentlichen Sektors verwendet werden. Betrachtet man das neue Instrumentarium des Public Managements (Leistungskontrakte, Anreizsysteme usw.), dann ist eine Hinwendung zum zweiten Typ feststellbar. Mit Blick auf das nicht aktivierte Leistungspotenzial im öffentlichen Sektor erhält der dritte Typ eine besondere Bedeutung. Durch *Identifikation mit den Organisationszielen* und -werten soll Engagement gefördert und die Leistungsmotivation aktiviert werden. Eigentlich enthielt das bisherige Beamtentum Ansätze dieser normativen Organisation. Eine überaus starke Identifikation mit den bürokratischen Prinzipien und daraus folgenden Loyalitätswerten förderte eine ausgeprägte Bindung der Mitarbeitenden an die staatlichen Organisationen. Es stellt sich die kritische Frage, ob der gegenwärtige Kulturwandel im öffentlichen Sektor zu einer rein utilitaristischen Organisation führen soll und ob den staatlichen Arbeitgebern damit nicht ein Attraktivitätsvorteil abhanden kommen könnte. Vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Auftrags bietet die staatliche Organisation ihren Führungskräften ein großes Potenzial an sinnstiftenden Werten und Normen, welche an die Mitarbeitenden weiter gegeben werden können. Somit erhält die Personalführung in staatlichen Organisationen ihre Legitimation einerseits aus dem vertraglichen Arbeitsverhältnis auf der Basis von Kontrakten, andererseits aber auch aus der Identifikation der Mitarbeitenden mit den Organisationszielen und der daraus entstehenden Zusammenarbeit.

Im Rahmen von Führungsbeziehungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern spielen *Machtprozesse* eine wichtige Rolle. Dabei wird unter Macht die Möglichkeit seitens des Vorgesetzten, Einfluss auf seine Mitarbeiter auszuüben, verstanden. Grundsätzlich existieren unterschiedliche Grundlagen, auf denen die Macht eines Vorgesetzten gründen kann. In Anlehnung und Erweiterung der Systematik von French und Raven werden dabei folgende Machtquellen unterschieden (French und Raven 1959; Neuberger 1995):

- *Belohnungen*: Wenn unterschiedliche Ressourcen (Geld, Statussymbole, Privilegien etc.) zur Belohnung eingesetzt werden, wird das gewünschte Verhalten wahrscheinlicher.
- *Bestrafungen oder Zwang*: Die Macht gründet sich auf der Möglichkeit, unterschiedliche Bestrafungen (Kündigung, Lohneinbußen etc.) bei nicht erwünschtem Verhalten einzusetzen.
- *Legitimität*: Die Macht gründet auf einer Autorität „kraft Amtes“, die dazu führt, dass Anweisungen befolgt werden, da die entsprechende Legitimität anerkannt wird.
- *Identifikation*: Als Vorbild und Identifikationsfigur können Anordnungen gegeben werden, die allein schon aufgrund der emotionalen Nähe zum Vorbild befolgt werden.
- *Expertentum*: Wer über eine große Expertise oder besondere Fähigkeiten verfügt, kann zielkonformes Verhalten fördern.
- *Situationsbedingungen*: Werden die Rahmenbedingungen eng gesetzt (beispielsweise engmaschige Verfahrensregeln), kann abweichendes Verhalten reduziert und verhindert werden.

9.6.1.3 Menschenbilder als Grundlage der Personalführung

Vorgesetzte verfügen über eine eigene Sicht der Arbeitssituation, des Umfeldes und der ihnen unterstellten Personen, sogenannte Menschen- und Weltbilder. Diese, die Wirklichkeit vereinfachenden Sichtweisen, erleichtern einer Person die Führungsarbeit und die damit verbundene Entscheidungsfindung (Weinert 1995, S. 1497 ff.).

- In der Arbeitssituation wird die Personalführung grundsätzlich von den Annahmen einer Führungskraft über die Natur des Menschen geprägt.

Der Kausalzusammenhang zwischen Menschenbildern und Führungsstilen kann empirisch nicht nachgewiesen werden. Dennoch ist davon auszugehen, dass Führungskräfte die Komplexität reduzierende Menschenbilder als *Leitlinie ihres Führungshandelns* wählen.

Die folgende Zusammenstellung skizziert einige weit verbreitete *Menschenbilder* (Weinert 1995):

- *Der Mensch als kognitives Wesen*: Der Mensch ist primär durch wirtschaftliche Anreize motivierbar. Er ist manipulierbar und passiv, seine natürlichen Ziele weichen von den Organisationszielen ab (Schein 1965). Dieses Menschenbild, basierend auf der Annahme des rational-ökonomischen Menschen nach Schein, veranlasst Führungskräfte, restriktive und überwachungsorientierte personalwirtschaftliche Instrumente einzusetzen (Kontrolle, Akkordarbeit, fixe Arbeitszeiten, leistungsorientierte materielle Anreizsysteme).
- *Der Mensch als träges, inaktives Wesen*: Der Mensch hat eine angeborene Abneigung gegen Arbeit, deshalb muss er unter Umständen durch Strafandrohung dazu gezwungen und bei der Arbeit intensiv geführt werden. Der Mensch will keine Verantwortung

übernehmen, ist im Beruf nicht ehrgeizig und primär sicherheitsorientiert (McGregor 1960). Diese Theorie X von McGregor fördert eine restriktive Führung mit klaren Regelungen und Sanktionsmechanismen.

- *Der Mensch als zufrieden stellender Entscheidungsfäller:* Der Mensch strebt nicht nach vollkommener Information, er kann im Beruf mit für ihn zufrieden stellenden Entscheidungen gut zurechtkommen (vgl. March und Simon 1965 und Abschn. 5.1). Eine von diesem Menschenbild geleitete Führungskraft wird unter anderem ihre Mitarbeitenden in Entscheidungsprozesse einbeziehen.
- *Der Mensch als sich entwickelndes Wesen:* Der Mensch strebt nach Selbstkontrolle und Selbstverwirklichung. Insofern will er Leistung erbringen, kreativ sein und Verantwortung wahrnehmen. Dies ist in der heutigen Arbeitswelt jedoch nur bedingt möglich (McGregor 1960). Eine auf diesen Grundannahmen aufbauende Führung gewährt den Mitarbeitenden die bestmögliche Ausübung ihrer Begabungen mit großem Handlungs- und Verantwortungsspielraum bei der Erfüllung einer sinnstiftenden Arbeitsaufgabe. Eigenständigkeit und Innovationsfähigkeit werden begrüßt.
- *Der Mensch als soziales Wesen:* Der Mensch wird primär durch seine sozialen Bedürfnisse motiviert und gewinnt seine Identität aus der Beziehung zu seinen Mitmenschen. Soziale Kräfte innerhalb der Gruppe wirken stärker als Maßnahmen des Vorgesetzten oder als von außen gesetzte Anreize (Schein 1965). Eine Führungskraft, die sich an diesem Menschenbild orientiert, bemüht sich um ein Betriebsklima, das Zugehörigkeit und gegenseitige Akzeptanz fördert, ohne das Individuum zu vernachlässigen. Teamanreize stehen jedoch vor Individualbelohnungen.
- *Der Mensch als komplexes Wesen:* Der Mensch ist komplex, vielschichtig und wandlungsfähig. Er ist lernfähig und verändert seine Motivstrukturen in Abhängigkeit von Zeit und Umwelt (Schein 1965). Das Führungsverhalten entsprechend diesem Menschenbild ist nicht eindeutig bestimmbar. Der Vorgesetzte versucht, so gut wie möglich den Mitarbeitenden in Abhängigkeit von seiner Umwelt zu verstehen und Veränderungen bei seiner Führungsarbeit zu berücksichtigen.

Die Führungskräfte klassischer Verwaltungen folgen nach Webers Idealtypus der Bürokratie mehrheitlich den Menschenbildern der Theorie X oder des rational-ökonomischen Menschen. Doch die Arbeiten des Nobelpreisträgers Herbert Simon (1948) zum Entscheidungs- und Partizipationsverhalten von Individuen in öffentlichen Organisationen haben die Relevanz sozialpsychologischer Betrachtungsweisen und damit von begrenzt rational handelnden Individuen in Organisationen aufgezeigt. Eine stärkere Betonung des Individuums als nicht rein Nutzen maximierendes, jedoch sich selbst entwickelndes, soziales und situationsabhängiges komplexes Wesen wird der Forderung des Public Managements nach Selbstverantwortung von Führungskräften und Mitarbeitenden besser gerecht. Trotz erkennbarer Abkehr von rational-ökonomischen Grundprinzipien in der Führung zeigt die Einführung neuer Führungsinstrumente (z. B. lohnrelevante Beurteilungssysteme, Arbeitszeiterfassung) aber auch, dass keine Reinform eines Menschenbilds im Führungsalltag öffentlicher Verwaltungen existiert.

Die stärkere Bedeutung der Sozial- und Teamkompetenzen, aber auch die zunehmende Entscheidungs- und Zielorientierung unterstützen eine Neuorientierung des Führungsverständnisses der Verwaltungskader in folgende Richtung (Borg 1995):

- *Mitarbeiter als Individuum*: Die Mitarbeitenden verfolgen eigene, auch immaterielle Ziele. Sie denken eigenständig, nehmen Einfluss auf das Organisationsgeschehen und sind unbequem. Der Mitarbeitende interpretiert die Organisationsziele, lehnt sie teilweise unter Umständen auch ab, vergleicht sie mit den eigenen Zielen und entscheidet individuell über seine Leistungsbereitschaft. Dementsprechend lässt er sich auf eine Interessengemeinschaft auf Zeit ein. Ein darauf aufbauendes Führungsverständnis fordert die Mitarbeiter heraus, vereinbart Ziele mit ihnen, ermöglicht Erfolgserlebnisse, überträgt ihnen Verantwortungsbereiche zur Entfaltung der eigenen Fähigkeiten, lässt Freude an der Arbeit zu und fördert das Interesse an den Arbeitsinhalten und der Organisation.
- *Mitarbeiter als Partner*: Die Organisation und der Mitarbeitende sind aufeinander angewiesen und tragen gegenseitig zur Zielerreichung bei. Der Mitarbeitende denkt unternehmerisch und muss nicht kurzfristig belohnt werden. Seine Meinung ist in seinem Verantwortungsbereich relevant und wird in Entscheidungsprozesse miteinbezogen. Dieses Menschenbild erfordert von der Führungskraft Delegationsbereitschaft, den gegenseitigen Respekt in der Zusammenarbeit und die Bereitschaft, ein gewisses Risiko einzugehen.

9.6.1.4 Führungserfolg

Fundierte Aussagen zur Personalführung im öffentlichen Sektor lassen sich nur treffen, wenn zunächst geklärt wird, von welchen Faktoren der Führungserfolg abhängig ist. Um die vielschichtigen Zusammenhänge im Rahmen der Mitarbeiterführung aufzuzeigen, wird das in Abb. 9.20 dargestellte Modell herbeigezogen.



Abb. 9.20 Rahmenmodell der Führung (i. A. Rosenstiel und Nerdinger 2011)

Das Modell beschreibt in seinen Grundzügen den Einfluss von Führungsperson und Führungsverhalten auf den Führungserfolg unter Berücksichtigung der jeweiligen Führungssituation. Der grundlegende Gedanke wurde bereits im Rahmen der Persönlichkeitstheorie thematisiert. So stellte Kurt Lewin das Verhalten (V) als das Ergebnis der Interaktion zwischen der Person (P) und ihrer Umwelt (U), kurz $V = f(P, U)$, dar, wobei Umwelt zweifelsohne als Situation verstanden wird (Lewin 1936, 1963; Schanz 2000).

Hauptanliegen dieses Rahmenmodells ist die Analyse der Kriterien des Führungserfolgs, der dem Modell zufolge sowohl von Merkmalen der Person als auch von Merkmalen der Situation beeinflusst wird (Comelli und Rosenstiel 2003). Damit geht diese Sichtweise über die Annahmen der personalistischen Führungstheorie bzw. Eigenschaftstheorie hinaus, die historisch eine wichtige Rolle innerhalb der Führungsforschung einnahm. Im Mittelpunkt der personalistischen Führungstheorie steht der Grundgedanke, dass bestimmte Persönlichkeitsmerkmale einer Führungsperson (Intelligenz, Alter, fachliche Kompetenz etc.) für den Führungserfolg entscheidend sind (Gebert und Rosenstiel 2002). Durch die Ergänzung der personalistischen Führungstheorie um situative Elemente wird anerkannt, dass es nicht einen richtigen Führungsstil gibt, sondern dass die Führung je nach Situation unterschiedlich aussehen muss. Dies liegt zum einen daran, dass der Führende sich in unterschiedlichen Situationen unterschiedlich verhält. Zum anderen bestimmt die Situation (Kultur, Organisationsstruktur, Gruppengröße, Funktion, Persönlichkeitsmerkmale der Mitarbeiter), ob das konkrete Führungsverhalten tatsächlich zum gewünschten Erfolg führt. Das aus dem Führungsverhalten resultierende Handlungsergebnis (Führungserfolg) kann somit als Produkt sämtlicher Einflussvariablen, die in der Person des Führenden, aber auch im situativen Kontext begründet sind, interpretiert werden.

9.6.1.5 Führungsrolle und -verantwortung

Wie bereits in Abschn. 6.5.2.2 dargestellt, kommt dem Kongruenzprinzip im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre eine wichtige Bedeutung zu, da dargelegt wird, dass Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung eines Stelleninhabers einander entsprechen müssen. Für Führungskräfte ist dabei das Thema Verantwortung von großer Bedeutung (Thom 1990). Zu Beginn steht dabei die Klärung der mit einer Führungsrolle einhergehenden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Hierfür müssen die vielfältigen Erwartungen, die an eine Führungskraft gestellt werden, einbezogen werden. Die *Rollentheorie* der Führung (Neuberger 2002) zeigt auf, dass strukturelle Bedingungen wie Rollenerwartungen eine zentrale Bedeutung bei der Erklärung von Führungserfolg haben. Die Führungskraft steht im Mittelpunkt vieler Erwartungen unterschiedlicher Akteure in- und ausserhalb der Organisation. Die Führungskraft muss dabei die gegenseitigen Anpassungsprozesse zwischen Individuum und Organisation meistern (Steiger 2013). Führungspersonen sind nicht nur in einer Rolle, sondern verfügen als Berufs- und Privatpersonen sowie Mitglieder unterschiedlicher Organisationen über verschiedenen Rollen. Einmal ist man in der Rolle des direkt Vorgesetzten, ein andermal repräsentiert man die Organisation und wieder in einem anderen Kontext ist

man Familienperson. Rollenerwartungen sind oft nicht explizit ausformuliert und können sich über kurz oder lang ändern, d. h. sie wechseln auch in Abhängigkeit der Akteure. Sie sind nie fixiert oder abgeschlossen, sondern müssen immer wieder neu reflektiert werden. Je nach Position ändern sich die Erwartungen, was sich bei Funktions- und Positionsänderungen bemerkbar macht. Aufgrund der unterschiedlichen Rollenerwartungen kann es oft zu Rollenkonflikten kommen, welche die Rollendurchsetzung und den Führungserfolg erschweren. Die Herausforderung für eine Führungsperson besteht darin, die verschiedenen Rollenanforderungen und -erwartungen auszubalancieren und gleichzeitig eine eigene Identität und ein Rollenverständnis zu entwickeln. Die Reflexion der eigenen Rolle und der verschiedenen Erwartungen stellt den Aushandlungsprozess dar, der in der Verantwortung jeder Führungskraft steht. Denn Rollendilemmata existieren immer und sind oft ein typisches Kennzeichen von Führungspositionen. Der Führungserfolg bestimmt sich somit u. a. aus dem Ausgleich der Rollenerwartungen und der jeweiligen Handlungsmöglichkeiten, wobei dieser Ausgleich auch das Aushalten von Widersprüchen und die Toleranz gegenüber Unsicherheiten sowie Mehrdeutigkeiten erfordert. Insofern fügen wir den oben dargestellten Führungsverantwortlichkeiten eine weitere an:

Verantwortung bezieht sich auf „[...] die Pflicht einer Person, für die zielentsprechende Erfüllung einer Aufgabe persönlich Rechenschaft abzulegen“. (Hauschildt 1995, S. 2097). Bei der Betrachtung von Verantwortung kann zwischen *Fremd- und Eigenverantwortung* unterschieden werden. Während sich die Fremdverantwortung einer Führungskraft nicht nur auf ihr eigenes Tun, sondern auch auf das Handeln ihrer Mitarbeiter bezieht, ist die Eigenverantwortung dadurch gekennzeichnet, dass die Führungskraft nur für die eigene Aufgabenerfüllung zur Rechenschaft gezogen werden kann (Thom 1990). In größeren Verwaltungen ist das Konzept der Eigenverantwortung vorteilhaft, da unter dem Modell der Fremdverantwortung eine effiziente Arbeitsteilung nicht möglich ist, sodass das System unproduktiv und leistungshemmend wirkt.

Innerhalb des Konzepts der Eigenverantwortung wird weiterhin zwischen *Ausführungs- und Führungsverantwortung* unterschieden. Die Ausführungsverantwortung bezieht sich darauf, dass „[...] jedes Mitglied der Institution die Pflicht und die Bereitschaft übernimmt, für sein ausführendes Handeln Rechenschaft abzulegen und sich den entsprechenden Sanktionen zu unterwerfen.“ (Thom 1990, S. 9). Demgegenüber haben Führungskräfte die Führungsverantwortung über die Ausführungsverantwortung hinaus zu tragen, da sie sich auf spezifische Aufgaben im Führungsprozess im Hinblick auf die Mitarbeitenden und der optimalen Gewährleistung deren Aufgabenerfüllung bezieht, die nicht delegierbar sind. Dazu gehören insbesondere (i. A. Thom 1990):

1. *Rollenverantwortung*: Die Führungskraft hat die Verantwortung die eigenen Führungsrollen und damit zusammenhängende Handlungsmöglichkeiten mit den Erwartungen und Spannungsfelder organisationsinterner und -externer Akteure zu reflektieren und deren Ausgleich zu optimieren, damit Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung bestmöglich wahrgenommen werden können.

2. *Zielbildungsverantwortung*: Die Führungskraft hat die Verantwortung, Ziele zu bilden und Aufgaben zu präzisieren, die den Mitarbeitenden Orientierung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben bieten.
3. *Organisationsverantwortung*: Die Führungskraft hat die Verantwortung, eine geeignete Arbeitsteilung und Koordination festzulegen. Hinzu kommt die Verantwortung, verlässliche und kundenorientierte Prozesse zu errichten.
4. *Kommunikations- und Informationsverantwortung*: Die Führungskraft hat die Verantwortung, die Mitarbeitenden über ihre Ziele sowie die Aufbau- und Ablauforganisation zu informieren. Dazu gehört auch ein umfassendes Einstellungsgespräch bei Stellenantritt (Einweisungsverantwortung), in dem Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung des neuen Mitarbeiters beschrieben werden (Hauschildt 1995). Nebst dieser aktiven Informationsverantwortung hat aus Führungsperspektive die passive Informationsverantwortung ebensolche Wichtigkeit. Die Führungskraft muss Strukturen aufbauen, dass sie zur rechten Zeit über die situativ wichtigen Sachverhalte informiert wird.
5. *Kontrollverantwortung*: Die Führungskraft hat die Verantwortung, für die ergebnis-, verfahrens- und verhaltensorientierte Kontrolle der Mitarbeiter. Dabei sind auch Beurteilungsaufgaben vorzunehmen. Ebenso gilt es die Steuerungs- und Controllingsysteme einzurichten, die für die Aufgabenerledigung des zu verantwortenden Bereichs notwendig sind.
6. *Innovationsverantwortung*: Unabhängig der Aufgabe liegt es in der Verantwortung jeder Führungsperson, Strukturen, Prozesse, Produkte und die Bedingungen der Arbeit fortlaufend weiterzuentwickeln und zu verbessern.
7. *Förderungsverantwortung*: Die Führungskraft hat die Verantwortung für die Förderung und Entwicklung ihrer Mitarbeiter im Rahmen von Aus- und Weiterbildung, Karriere- und Laufbahnplanung, Einsatz als Stellvertreter etc.

Nachdem in diesem Abschnitt die zentralen Grundlagen des Führungshandelns dargestellt wurden, widmet sich Abschn. 9.6.2 den wichtigsten Führungstheorien.

9.6.2 Führungstheorien

Führungstheorien dienen dazu, die Bedingungen, Strukturen, Prozesse und Konsequenzen von Führung aufzuzeigen (Wunderer und Grunwald 1980). Aufgrund ihrer Bedeutung im Rahmen der Führungsforschung, die bereits in Zusammenhang mit dem Führungserfolg dargelegt wurde, werden in den Abschnitten Abschn. 9.6.2.1, 9.6.2.2 und Abschn. 9.6.2.3 insbesondere eigenschafts- sowie situationstheoretische Betrachtungen sowie Interaktions- und Verhaltenstheorien erläutert. Anschließend wird auf die Bedeutung der Führung im Wandel (Abschn. 9.6.2.4), der ethischen Dimension der Führung (Abschn. 9.6.2.5) sowie der kollaborativen Führung (Abschn. 9.6.2.6) im öffentlichen Sektor eingegangen. Schließlich wird ein besonderes Augenmerk auf die theoretischen Grundlagen der Public Leadership gelegt (Abschn. 9.6.2.7).

9.6.2.1 Eigenschaftstheorien

Die Eigenschaftstheorie gilt als die älteste Führungstheorie, die lange Zeit die Vorstellung von effizienten und erfolgreichen Führungsprozessen dominiert hat. Im Mittelpunkt der Eigenschaftstheorie steht dabei der Grundsatz: „Es kommt vor allem anderen auf den Führer oder die Führerin an!“ (Neuberger 2002, S. 223). Ausgehend von der Annahme, dass bestimmte *Eigenschaften einer Führungskraft* unabhängig von Situation, Aufgabe und zu führenden Mitarbeitern entscheidend für den Führungserfolg sind, steht die Führungskraft im Mittelpunkt der Betrachtung (Delhees 1995). Anhand zahlreicher empirischer Analysen wurde daher untersucht, welche Eigenschaften erfolgreiche von nicht erfolgreichen Führern unterscheiden.

Eigenschaften können als *zeitlich stabile Dispositionen* aufgefasst werden, die systematisch in verschiedenen Situationen beobachtbar sind und universell vorkommen (Neuberger 2002). Sie gelten als hypothetische Konstrukte, die nicht materiell greifbar sind, sondern aus Verhaltensinterpretationen gefolgert werden können.

In zahlreichen Studien wurden verschiedene Persönlichkeitsmerkmale identifiziert und gruppiert (vgl. zur Übersicht Neuberger 1976; Wunderer und Grunwald 1980), wobei bei einer Vielzahl ein korrelativer Bezug zum Führungserfolg aufgezeigt werden konnte (vgl. Rosenstiel 2003, S. 7). In Literatur und empirischer Forschung hat dabei das Fünf-Faktoren-Modell der Persönlichkeit („*Big-five-Faktoren*“) große Aufmerksamkeit erlangt, welches im untenstehenden Blickpunkt dargestellt wird. Aus einer theoretischen Betrachtungsweise gibt es viele Erklärungsgründe für positive Zusammenhänge zwischen den fünf Faktoren und Führungserfolg. Emotionale Stabilität steht in Zusammenhang mit dem Selbstvertrauen einer Person, was sich positiv auf die Wahrnehmung der Führungsrolle auswirken kann. Extraversion verdeutlicht den Energie- und Aktivitätslevel einer Person, aber auch ihre Dominanz und Soziabilität. Dies sind alles Faktoren, die Führungspersonen in ihren Rollenanforderungen zugute kommen können. Gewissenhaftigkeit äußert sich z. B. in der Initiative einer Person, ihrem Durchhaltevermögen und einer Hartnäckigkeit, wenn es darum geht Ziele zu verfolgen. Dies sind alles Faktoren, die positive mit individueller Leistung korrelieren, welche sich wiederum auf den Führungserfolg positiv auswirkt. Offenheit für Erfahrungen drückt sich in weitem Denken und in der Kreativität aus, die ebenfalls zentrale Anforderungen an Führungskräfte sind, wenn Organisationen weiterentwickelt werden müssen. Einzig der Faktor der Verträglichkeit lässt keinen eindeutigen Zusammenhang postulieren. Zu viel Kooperationsfähigkeit und -bereitschaft, Zurückhaltung, Masshaltung oder auch ein ausgeprägtes Zugehörigkeitsbedürfnis, welche die Verträglichkeit kennzeichnen, sind nicht unbedingt förderlich, um sich in Führungsrollen bewähren zu können.

Im Blickpunkt: Fünf-Faktoren-Modell der Persönlichkeit

1. Extraversion (gesprächig – ruhig; offen – verschwiegen; abenteuerlustig – vorsichtig; bestimmt – scheu; energisch – gehemmt)
2. Emotionale Stabilität (unerschütterlich – launenhaft; beherrscht – launenhaft; entspannt – angespannt; unemotional – emotional)

3. Verträglichkeit (warm – kalt; gutmütig – grob; kooperativ – misstrauisch; freundlich – unfreundlich; einfühlend – rüde)

4. Gewissenhaftigkeit (organisiert – desorganisiert; effizient – unpraktisch; ordentlich – schlampig; verantwortlich – verantwortungslos)

5. Offenheit für Erfahrungen (fantasievoll – geistlos; komplex – einfach; breite Interessen – enge Interessen; intellektuell – unintellektuell)
- (Quelle: nach Neuburger 2002)

Tab. 9.14 Zusammenhang zwischen Persönlichkeitsfaktoren und Führungserfolg (Judge et al. 2002)

	Privatwirtschaft		Verwaltung/Armee		Studierende	
	k	ρ	k	ρ	k	ρ
<i>Extraversion</i>	13	,25	10	,16	37	,40
<i>Neurotizismus</i>	9	–,15	12	–,23	27	–,27
<i>Verträglichkeit</i>	10	–,04	11	–,04	21	,18
<i>Gewissenhaftigkeit</i>	8	,05	6	,17	21	,36
<i>Offenheit</i>	9	,23	6	,06	22	,28

k=Anzahl Korrelationen; ρ=korrigierte durchschnittliche Korrelation

Judge et al. (2002) haben den in wissenschaftlichen Studien ausgewiesenen Zusammenhang zwischen den einzelnen Faktoren und Führung in einer Meta-Analyse untersucht (Tab. 9.14). Dabei unterscheiden sie zwischen „leadership emergence“ und „leadership effectiveness“. Ersteres bezeichnet diejenigen Aspekte, welche mit einer Person, die eben als Führungsperson wahrgenommen wird, assoziiert werden. Letzteres die von einer Führungskraft bewirkten Team- und Organisationsleistungen. Die Ergebnisse weisen auf moderate, aber stabile Zusammenhänge zwischen den Persönlichkeitsfaktoren und dem aus beiden Maßen berechneten Führungserfolg hin. Dadurch wird verdeutlicht, dass die Persönlichkeit einen Einfluss auf den Führungserfolg hat, ihn jedoch nicht alleine erklärt. Extraversion und Gewissenhaftigkeit zeigen recht deutliche, positive Zusammenhänge (durchschnittliche Korrelation von rund 0.3), während emotionale Instabilität i. S. von Neurotizismus bzw. Ängstlichkeit und Unsicherheit negativ mit Führungserfolg korreliert. Offenheit für Erfahrungen weist einen moderaten, Verträglichkeit dagegen einen vergleichsweise geringen positiven bis hin zum leicht negativem Zusammenhang mit Führungserfolg auf (Judge et al. 2002; Nerdinger et al. 2014). Judge et al. (2002) verglichen zudem unterschiedliche Samples an Untersuchungsteilnehmen in den analysierten Studien. Abgesehen davon, dass Samples mit Studierenden durchwegs zu stärkeren Zusammenhängen führen (aufgrund der Verwendung impliziter Persönlichkeitstheorien aufgrund fehlender praktischer Erfahrung), sind die unterschiedlichen Ergebnisse betreffend Studien in der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor interessant. Während emotionale

Labilität noch stärker negativ mit Führungserfolg zusammen hängt, ist Extraversion im privatwirtschaftlichen Umfeld etwas stärker positiv korreliert. Die deutlichsten Unterschiede zeigen jedoch Offenheit für Erfahrungen und Gewissenhaftigkeit. Dies lässt sich ansatzweise anhand der institutionellen Unterschiede zwischen den Sektoren erklären, wonach dem innovativen und kreativen Handeln in der Verwaltung gegenüber der Geschäftswelt eine weniger wichtige Rolle zukommt und der Gewissenhaftigkeit aufgrund der Rechenschaftspflichten und des rechtlichen Rahmens mehr Bedeutung beigemessen wird.

Die Eigenschaftstheorie weist folglich auch eine hohe Bedeutung für die Praxis auf. So basieren z. B. Persönlichkeitstests, die bei Assessment Center zur Auswahl von Nachwuchsführungskräften eingesetzt werden, unter anderem auf den Annahmen der Eigenschaftstheorie. Jedoch lässt sich als Kritik an dieser Konzeption vorbringen, dass die Person der Führungskraft im Vergleich zu anderen Einflussbedingungen überbewertet wird und dass es nicht nur auf die Person allein, sondern auf die Interaktion zwischen Person und Situation ankommt (vgl. zur Grundproblematik der Eigenschaftstheorie Wunderer und Grunwald 1980).

Letztlich sollte nicht vergessen werden, dass persönlichkeitsstarke Führungskräfte nicht automatisch gutes Führungsverhalten an den Tag legen. Führungsverhalten enthält auch eine negative Seite („*bad leadership*“) und erfordert eine ganzheitlichere Betrachtungsweise (Kellerman 2004).

Kellerman identifiziert ineffektive sowie unethische Führung als die beiden Kategorien schlechter Führung. Aufgrund fehlender Charaktereigenschaften, mangelnder Fähigkeiten oder schlecht ausgearbeiteter Strategien gelingt es ineffektiven Führungskräften nicht, ihre Ziele zu erreichen und die gewünschten Veränderungen herbeizuführen. Im Gegensatz dazu fehlt es unethischen Führungskräften an der Fähigkeit, zwischen richtig und falsch zu unterscheiden, sodass anerkannte „*codes of conduct*“ verletzt werden und der Führungsprozess darunter leidet.

Grundsätzlich kann der Anteil ineffektiver sowie unethischer Elemente im Führungsprozess nie exakt festgestellt werden. Um dennoch das Bewusstsein für die Konsequenzen schlechter Führung zu schärfen und das Wissen über ineffektive und unethische Führung zu verbessern, schlägt Kellerman eine *Typologie schlechter Führung* vor, in der sie die unterschiedlichen Arten schlechter Führung wie folgt unterscheidet (Kellerman 2004):

1. *Inkompetente Führung*: Der Führungskraft fehlt der Wille und/oder die Fähigkeit, nachhaltig effektiv zu handeln. Sie schafft es nicht, positiven Wandel herbeizuführen.
2. *Starrköpfige Führung*: Die Führungskraft ist stur und unnachgiebig. Es gelingt ihr nicht, sich an neue Gegebenheiten, Informationen oder sich grundlegend ändernde Zeiten anzupassen.
3. *Unbeherrschte Führung*: Der Führungskraft fehlt es an Selbstkontrolle.
4. *Kalthertzige Führung*: Die Führungskraft ist unfreundlich oder gar gemein. Die Bedürfnisse und Wünsche der meisten Mitglieder der Organisation, vor allem derjenigen unterer Hierarchiestufen, werden ignoriert oder als unwichtig abgetan.

5. *Korruptierte Führung*: Die Führungskraft lügt und betrügt. Mehr als andere stellt sie ihre ureigenen Interessen über das Wohl der Allgemeinheit.
6. *Engstirnige Führung*: Die Führungskraft schert sich wenig oder gar nicht um die Gesundheit und das Wohl Außenstehender, d. h. nicht zur Organisation Gehörender.
7. *Bösartige Führung*: Die Führungskraft kommuniziert und handelt bösartig und setzt das Beifügen von Schmerz als Machtinstrument ein. Sie fügt ihren Mitmenschen beträchtlichen körperlichen oder psychischen Schaden zu.

Die erwähnten Unzulänglichkeiten der Eigenschaftstheorie führten zu einer Abkehr von rein an Persönlichkeitsmerkmalen orientierten Führungstheorien. Stattdessen wurde verstärkt auch die Situation sowie die *Interaktion zwischen Person und Situation* in die Betrachtung einbezogen. Dieser Sichtweise liegt die Erkenntnis zugrunde, dass verschiedene Anforderungen unterschiedliche Führungseigenschaften erfordern und dass stabile Persönlichkeitsmerkmale je nach Situation unterschiedliche Ergebnisse im Hinblick auf den Führungserfolg hervorbringen können (Yukl 2005). Im Folgenden werden daher Interaktions-, Verhaltens- und Situationstheorien der Führung ausführlich betrachtet.

9.6.2.2 Verhaltens- und Interaktionstheorien

Das Augenmerk von verhaltens- und interaktionstheoretischen Führungsansätzen liegt auf der Analyse von Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern. Ausgehend von der Überlegung, dass sich das Führungsverhalten auf bestimmte Kriterien des Führungserfolgs auswirken kann, stehen die Handlungsweisen von Führungskräften im Fokus der Verhaltenstheorie.

Die meisten *verhaltensstheoretischen Führungsstile* lassen sich durch zwei voneinander unabhängige Dimensionen beschreiben. Unter der *Aufgabenorientierung* wird die Strukturierung von Aufgaben, Rollen, Informations- und Kommunikationsbeziehungen verstanden, während die *Beziehungs- oder Mitarbeiterorientierung* das vertrauensvolle und freundschaftliche Verhalten gegenüber den Mitarbeitern bezeichnet. Aus empirischen Erhebungen lässt sich folgern, dass sowohl Mitarbeiter- als auch Aufgabenorientierung einen positiven Zusammenhang zu Führungserfolg aufweisen, wobei ersterer stärker ist. Eine ausgeprägte Mitarbeiterorientierung der Führungskraft, die sich durch Wertschätzung und Anerkennung äußert, trägt zur Zufriedenheit der Geführten bei, während die Auswirkungen auf die individuellen Leistungen der Mitarbeiter nicht bestimmbar sind. Hingegen ist der Zusammenhang zwischen der Mitarbeiterorientierung und der Gruppen bzw. Organisationsleistung schwächer als jener zur Mitarbeiterzufriedenheit. In Bezug auf die Aufgabenorientierung zeigen empirische Studien einen stärker positiven Zusammenhang mit Mitarbeiter-, Gruppen- und Organisationsleistung als mit Mitarbeiterzufriedenheit (Judge et al. 2004; Rosenstiel 2003).

Interaktionstheorien betrachten die Führung als einen Prozess sozialer Interaktion. Da Interaktionen als wechselseitige, interpersonale Beziehungen verstanden werden können, werden nicht nur die Persönlichkeitsmerkmale der Führungskraft, sondern auch ihre Beziehung zu den Mitarbeitern als Einflussfaktor auf den Führungserfolg betrachtet. Somit

unterstützen Interaktionstheorien die Vermutung, dass Führungsbeziehungen von interaktionellen, kurzfristigen Situationen und weniger von strukturalen sowie längerfristigen Bestimmungsgrößen abhängen (Bass 1990).

Die „*Leader-Member-Exchange-Theorie*“ (LMX) fokussiert auf ebendiese dyadische Austauschbeziehung zwischen Führungskraft und Geführten (Ritz 2019). Dabei ist im Führungsalltag eine unterschiedliche Beziehungsentwicklung mit jedem Gruppenmitglied normal, kann aber zur Folge haben, dass sich Geführte als Teil einer engeren Gruppe („*In-Group*“) um die Führungsperson erfahren, die von starker *Beziehungsqualität*, mehr Verantwortungsübertragung und höherer Zufriedenheit profitiert. Demgegenüber weisen Mitglieder der „*Out-Group*“ eine geringere Beziehungsqualität mit der Führungskraft auf, engagieren sich weniger, verhalten sich eher unethisch oder zeigen mehr Widerstand. Die Austauschtheorie der Führung zeigt den Bedarf an Vertrauen, Respekt und *gegenseitiger Verpflichtung*, wodurch *gegenseitige Einflussnahme* zwischen Führungskraft und Mitarbeitenden möglich wird. Solche, qualitativ ausgereifte, ausgehandelte und die Gruppeninteressen in den Vordergrund rückende partnerschaftliche Beziehungen entstehen *über die Zeit*. Partnerschaftliche Führungsbeziehungen werden gestärkt, wenn Führungskräfte z. B. altersspezifisch führen, wie dies in der Bundesagentur für Arbeit in Deutschland untersucht wurde (Kalm 2013). Mitarbeitende, die altersspezifische Individualisierung oder die Unterstützung des Vorgesetzten zum Erhalt ihrer Arbeitsfähigkeit erfahren, beurteilen die Beziehungsqualität zum Vorgesetzten besser, was angesichts alterszentrierter Belegschaften in vielen Verwaltungen hoch aktuell ist. Die Beziehungsqualität ist auch für die Umsetzung von Verwaltungsreformen zentral, indem die Haltung der Mitarbeitenden gegenüber Reformen positiv beeinflusst werden kann (Ritz et al. 2012).

9.6.2.3 Situationstheorie der Führung

Personale, interaktionelle und verhaltensorientierte Einflussfaktoren werden durch situative externe sowie interne Merkmale der Umwelt einer Führungskraft ergänzt. In diesem Zusammenhang ist es von zentraler Bedeutung, ausgehend vom spezifischen Führungskontext, die Anforderungen und Möglichkeiten der Führung zu ermitteln.

Die erste systematisch entwickelte und auch bekannteste Führungstheorie ist die *Kontingenztheorie* der Führungseffektivität von Fiedler (1967). Laut Fiedler ist die Effektivität der Führung abhängig (kontingent) von der Beziehung zwischen Führungskraft und Mitarbeiter, der Positionsmacht der Führungskraft sowie der Aufgabenstruktur. Durch die Operationalisierung dieser Faktoren versuchte Fiedler aufzuzeigen, welcher Führungsstil unter welchen Bedingungen am meisten geeignet ist.

Während die Kontingenztheorie nur auf drei Situationsmerkmale beschränkt wird, lassen sich in einem erweiterten Bezugsrahmen eine größere Anzahl Situationsvariablen abbilden, welche die Wahl des optimalen Führungsstils beeinflussen (Thom 1980). Dabei stellen insbesondere die Spezifika des öffentlichen Sektors sowie die Charakteristika von Aufgabe und Organisation situationsspezifische Merkmale dar, die sich auf den Führungsstil auswirken.

Im Gegensatz zur Privatwirtschaft unterliegen Institutionen des öffentlichen Sektors häufig gesetzlichen Regelungen und Vorgaben, die in Form von Richtlinien auch Anweisungen für die Zusammenarbeit zwischen Mitarbeitern und Führungskräften enthalten. Darüber hinaus erfolgt die Aufgabenerfüllung traditionell stark regelgebunden und arbeitsteilig sowie durch eindeutige hierarchische Kompetenzaufteilung. Entscheidungsprozesse sind vielfach durch politische Strategien beeinflusst. Die *Gestaltungsmöglichkeiten der Vorgesetzten sind somit begrenzt*, sodass in vielen Fällen stärker aufgaben- und weniger zielbezogen geführt wird. Dies bedeutet, dass sich Personalführung oft auf die Kontrolle der Arbeitsabläufe und -ergebnisse beschränkt, wodurch ein direktiver Führungsstil, der die Handlungsspielräume der Mitarbeiter einschränkt, entsteht (Klages und Hippler 1991).

Die veränderten situativen Bedingungen im öffentlichen Sektor und das Ziel einer verbesserten Verwaltungsführung stellen auch neue Anforderungen an den Führungsstil in zahlreichen Verwaltungen. Wesentliche Forderungen des Public Managements (Qualitätssicherung, Verantwortungsbewusstsein, Wirkungs- und Kundenorientierung, Teamgeist, effiziente Aufbau- und Ablaufstrukturen sowie transparente Informations- und Kommunikationsprozesse) lassen sich nur erreichen, wenn der Führungsstil und die Maßnahmen der Mitarbeiterführung auf diese Forderungen ausgerichtet sind (Hopp und Göbel 2004). Darüber hinaus fordert auch das neue Selbstverständnis der Mitarbeiter als Individuen mit eigenen Bedürfnissen und Zielen eine Abkehr von traditionell hierarchischen Führungskonzepten im öffentlichen Sektor.

9.6.2.4 Transformationale und transaktionale Führung

Die historische Entwicklung der Führungsforschung macht deutlich, dass es *keinen „one best way“ der Führung* geben kann (Ridder und Schirmer 2005). Vielmehr sind die Führungskräfte gefordert, den größeren System- und Interaktionszusammenhang zu erkennen, in dem sie sich selbst befinden und in dem auch das Führungsverhalten stattfindet. Nur dann werden Führungskräfte durch geeignete Verhaltensweisen Einfluss auf den Führungserfolg nehmen können. In diesem Zusammenhang stellt sich insbesondere die Frage, welche Rollen und Funktionen Führungskräfte auf dem Weg zu einer neuen, wirkungsorientierten Verwaltungsführung einnehmen sollten.

Den bisher dargestellten Führungskonzeptionen liegt eine transaktionale Sichtweise im Sinne einer Austauschbeziehung zugrunde. Diese geht davon aus, dass die Mitarbeitenden spezifische Ziele besitzen, die sie im Rahmen ihrer Tätigkeit verfolgen (Bass 1990; Burns 1978). Auch die Führungskraft hat differenzierte Zielvorstellungen, die sie für sich und für die Verwaltung umzusetzen versucht. Das Verhalten der Führungskraft basiert nun darauf, den Mitarbeiter mit Hilfe von bedingten Belohnungen und ausnahmsweisen Interventionen (Management by Exception) zu motivieren. Die Mitarbeiter verfolgen daher in erster Linie ihr Eigeninteresse und gehen dabei rational vor (Van Wart 2005). Als Vorgesetzter kann die mit der „Transaktion“ verbundene, eingeforderte Leistung erwartet werden. *Transaktionale Führung* wird somit nach dem Prinzip „Geben und Nehmen“ durchgeführt.

Im Gegensatz dazu spielt die Persönlichkeit der Führungskraft bei der *transformationalen Führung* eine entscheidende Rolle. Diese versucht, die Mitarbeiter zu animieren, ihre eigenen Zielvorstellungen radikal zu verändern und sich für übergeordnete Ziele einzusetzen (Scholz 2000). Die Mitarbeiter handeln somit nicht mehr aus Eigeninteresse, sondern identifizieren sich mit den Interessen und dem Erfolg einer größeren Gruppe oder sogar der gesamten Organisation (Van Wart 2005). Transformationale Führung verändert die Wertebasis von Führenden und Geführten. Sie ermöglicht letztlich die Transformierung gemeinsamer Werte und Ziele auf eine höhere Ebene sowie deren Verinnerlichung. Transformationale Führung ist durch die vier folgenden Techniken gekennzeichnet (Bass 1990) :

- Charisma: Die Geführten identifizieren sich mit der Führungskraft und nehmen diese zum Vorbild, weil sie ihnen eine erreichbare Vision und Mission bietet.
- Inspiration: Mit Hilfe von Symbolen und emotionalen Appellen wird das Bewusstsein und Verständnis für gegenseitige Ziele gestärkt (siehe auch unten zur symbolischen Führung).
- Intellektuelle Stimulation: Die Geführten werden ermutigt, traditionelle Vorgehensweisen, ihre eigenen Werte, Überzeugungen und Erwartungen sowie jene der Führungskraft und der Organisation in Frage zu stellen.
- Individuelle Wertschätzung: Die Geführten werden individuell und gerecht behandelt. Ihre Bedürfnisse werden situativ beachtet. Gleichzeitig kümmert sich die Führungskraft um die Möglichkeiten der Geführten, Ziele zu verfolgen und Herausforderungen zu bewältigen und stellt Hilfestellungen bereit.

Die transformationale Führung nimmt eine zunehmend wichtigere Rolle ein. Dabei wird insbesondere die Bedeutung der *Sinnstiftung durch Führungskräfte in Veränderungsprozessen* betont (Ridder und Schirmer 2005), die auch den Wandel im öffentlichen Sektor entscheidend mitgestalten kann. Da symbolische Handlungen Orientierung im Veränderungsprozess geben und somit den Wandel aktiv unterstützen können, ist die symbolische Führung ein wichtiges Element der transformationalen Führung.

In einem Vergleich der transformationalen und transaktionalen Führung mit den beiden klassischen Dimensionen der Aufgaben- und Mitarbeiterorientierung (vgl. Abschn. 9.6.2.2) zeigen Steyrer und Meyer (2010) auf, dass sich diese Führungsstilkonzepte teilweise überschneiden (vgl. Tab. 9.15). Individuelle Wertschätzung und mitarbeiterorientierte Führung sind sich insofern ähnlich, als bei beiden der Aufbau einer vertrauensvollen, offenen Beziehung im Vordergrund steht, die Dimension der transformationale Führung jedoch noch den Entwicklungsauftrag i. S. des Fordern und Fördern ergänzt. Die transaktionale Führung überschneidet sich mit der mit Aufgabenorientierung, wobei erstere jedoch den sozialen Druck durch den Einsatz von Sanktionen, um die Ziele zu erreichen betont. Transaktionale Führung baut hingegen auf einem gegenseitigen Zielvereinbarungs- und Aushandlungsprozess auf, wobei der oder die Vorgesetzte gezielte Anreize für die Arbeitsleitung einsetzt und die Vertragsbedingungen vorgibt.

Der meta-analytische Vergleich der zwei Konzepte in Bezug auf ihre Effektivität gibt keine schlüssigen Ergebnisse zugunsten eines Konzepts. Während die transformationale Führung in Bezug auf die Zufriedenheit mit der Führungskraft und die subjektiv wahrgenommene Füh-

Tab. 9.15 Transformationale und transaktionale Führung im Vergleich mit Mitarbeiter- und Aufgabenorientierung

Aufgabenorientierung	Transaktionale Führung	Transformationale Führung			Mitarbeiterorientierung
		<i>Individuelle Wertschätzung</i>	<i>Intellektuelle Stimulierung</i>	<i>Inspiration Charisma</i>	
Betonung von Leistung und Arbeitseinsatz Tadel bei mangelhafter, langsamer Arbeit Aktivierung zu höchster Leistung Fokus liegt auf voller Einsatzbereitschaft Durchsetzungsbereitschaft	Ziele klar und operational definieren bzw. vereinbaren Erfolgserwartung steigern Zusammenhang zwischen Zielerreichung und Belohnung verdeutlichen Zielerreichung durch monetäre Anreize belohnen	Mitarbeiter individuell beachten Mitarbeiter fördern und entwickeln Hilfestellung geben Verträglichkeit von Mitarbeiter- und Arbeitszielen analysieren	Eingefahrene Denkmuster aufbrechen Neue Einsichten vermitteln Kreatives Denken ermöglichen	Über fesselnde Visionen, Strategien motivieren Relevanz von Zielen und deren Bedeutung erhöhen Als Identifikationsobjekt fungieren Als exzeptionell bzw. exemplarisch erscheinen	Das Wohlergehen der Mitarbeiter fördern Aufbau einer guten Beziehung Faire, gleichberechtigte Behandlung aller Unterstützung bei der Aufgabenerfüllung Freie, offene Kommunikation Bereitschaft zum Einsatz für die Mitarbeiter

Quelle: Steyrer und Meyer (2010)

rungeffektivität die stärksten Korrelationen aufweist, zeigt Mitarbeiterorientierung ähnlich hohe Zusammenhänge mit der Arbeitszufriedenheit und den Effektivitätsmaßen. Die Zusammenhänge zwischen Aufgabenorientierung und transaktionaler Führung mit Zufriedenheit und Effektivität sind tiefer im Vergleich zu transformationale Führung und Mitarbeiterorientierung. Steyrer und Meyer (2010) halten fest, dass bestenfalls eine geringe Überlegenheit der transformationalen Führung resultiert. „Insbesondere Mitarbeiterorientierung, vielfach als zu »soft« kritisiert, erscheint in einem deutlich positiven Licht. Zudem zeigt unser analytischer Vergleich, dass beide Führungskonzepte weder widersprüchlich noch inkompatibel sind, sondern in einem durchaus komplementären Verhältnis zueinander stehen“ (Steyrer und Meyer 2010, 151). Die Autoren entwickeln ein integrales Modell der beiden Führungsstilkonzepte, indem sie den Organisationskontext stärker berücksichtigen Abb. 9.21. Zwar wurden der Kontext i. S. mitarbeiterbezogener Faktoren (z. B. Autonomiebedürfnis, Kontrollüberzeugung), zusammenarbeitsbezogener Faktoren zwischen Mitarbeitenden und Organisation (z. B. Akzeptanz Organisationsziele, Konflikte zwischen Mitarbeitenden) oder organisationsbezogener Faktoren (z. B. Positionsmacht, Aufgabenstruktur) bereits verschiedentlich untersucht, doch

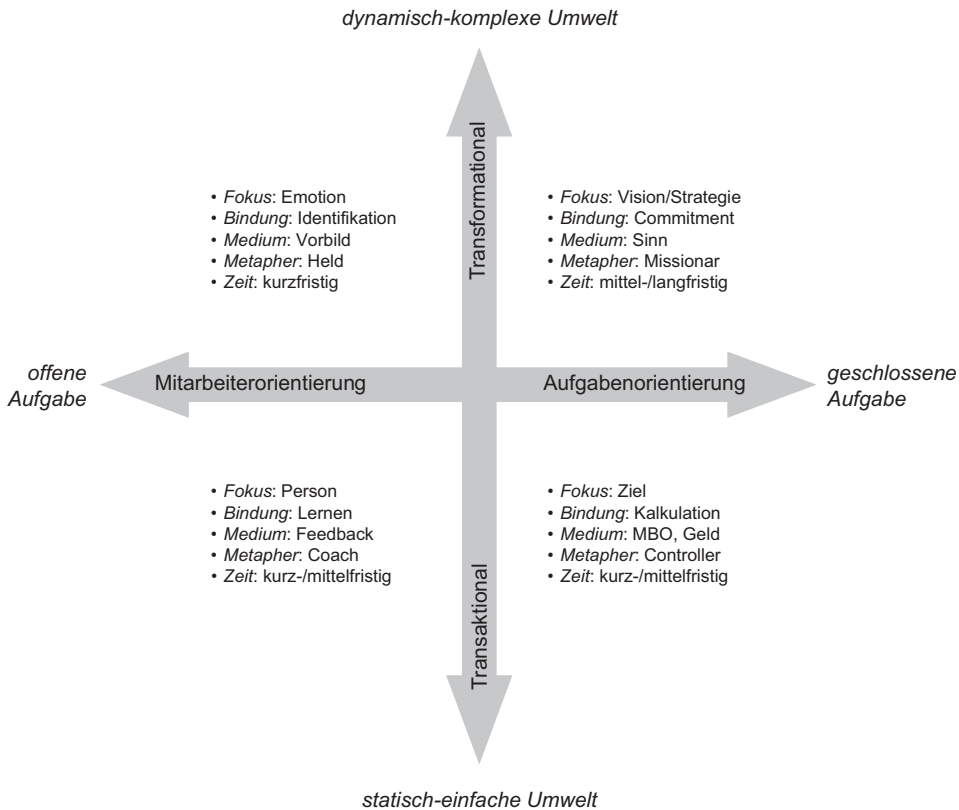


Abb. 9.21 Führungsstile in Abhängigkeit von Umwelt- und Aufgabentypus. (Quelle: Steyrer und Meyer 2010, S. 153)

Steyrer und Meyer fokussieren auf die Umweltkomplexität (dynamisch-komplex vs. statisch-einfach) und den Aufgabentypus (offen vs. geschlossen). Je nach Umweltmerkmal und Aufgabentyp betrachten sie gewisse Kombinationen der Führungsstilkonzepte als erfolgsversprechender als andere. Für Führungsaufgaben in klassischen Aufgabengebieten der öffentlichen Verwaltung (z. B. Steuerverwaltung) mit vergleichsweise tiefer Umweltdynamik und mehrheitlich geschlossenen, routinemäßigen Aufgaben würde sich demnach eine Kombination von Aufgabenorientierung und transaktionaler Führung empfehlen. Steyrer und Meyer (2010, S. 154) gehen „im Gegensatz zu den meisten verhaltens- und trainingsorientierten Führungstheorien (...) ausdrücklich nicht davon aus, dass sich die Führungskraft an unterschiedliche Feldanforderungen anzupassen vermag, dass sie also Stilflexibilität praktizieren kann. [Sie] sehen in den definierten Feldern grundlegend unterschiedliche Kontexte, die jeweils andere Führungspersönlichkeiten erforderlich machen. Führungspersönlichkeiten können zwar durch Training und Ausbildung gewisse Merkmale verfeinern und verbessern, aber nicht willkürlich von einem zum anderen Kontext transferiert werden.“

Die verwaltungswissenschaftliche Forschung hat eine Vielzahl von Studien zur transformationalen Führung im öffentlichen Sektor hervorgebracht. Als werteorientiertes

Leadership-Konzept wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass transformationale Führung bei den Geführten zu einer Stärkung der Identifikation und Bedeutung der organisationalen Ziele führt, die sich dann auch leistungssteigernd auswirken kann (Ospina 2016). Wright et al. (2012) zeigen in ihrer Studie, dass transformationale Führung zu mehr Zielklarheit und höherer Public Service Motivation führt, was wiederum die wahrgenommene Bedeutung der Organisationsmission stärkt.

- „The importance and meaning of the organization’s goal may seem so obvious that it can be taken for granted as leaders assume that it requires little explanation. But the inspirational power of public missions is not a given; it needs to be cultivated.“ (Wright et al. 2012, S. 212)

Die Bedeutung öffentlicher Werte im Rahmen der transformationalen Führung zeigen Denhardt und Campbell (2006) anschaulich auf. Sie verdeutlichen, dass Wandel im öffentlichen Sektor nicht einzig als betriebliche Angelegenheit betrachtet werden sollte, sondern zumeist auch in Verbindung zu den institutionellen, demokratischen Werten steht. Die Stärkung solcher Werte durch transformationale Führung verlangt demnach auch nach einem anderen Blick auf dieses Führungskonzept. Während Bass die Gedanken von Burns zu transformationaler Führung primär auf die Initiierung und Umsetzung von Wandel im betrieblichen Kontext reduzierte, orientieren sich Denhardt und Campbell i. S. einer Public Transformational Leadership an entsprechenden Werte und Inhalten der Führung im öffentlichen Sektor, die sich nach normativen Inhalten der Demokratietheorie und Verwaltungswissenschaften richten. So sind beispielsweise Elemente der transformationalen Führung wie Ethik, geteilte Werte, Engagement, Inspiration nicht unabhängig von der Notwendigkeit zur Zusammenarbeit, dem Einbezug von Anspruchsgruppen, dem öffentlichen Interesse oder den vielfältigen Pflichten zur Rechenschaftsablage zu verstehen (vgl. Abb. 9.22).

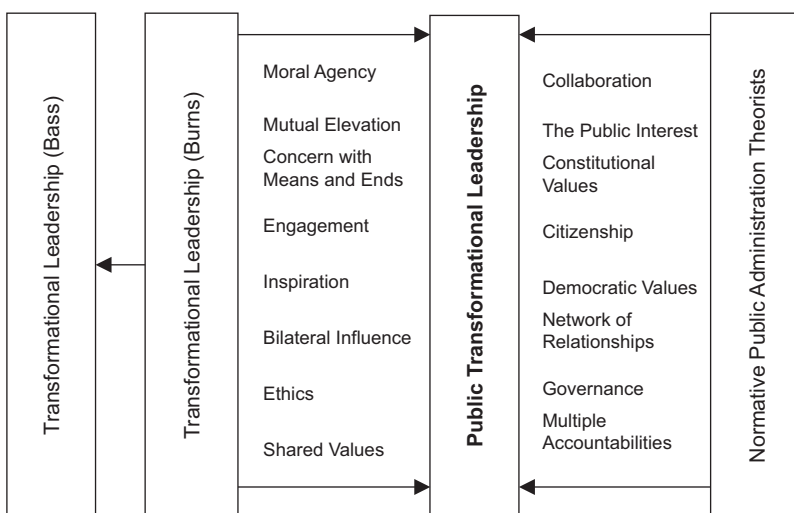


Abb. 9.22 Public Transformational Leadership Modell. (Quelle: Denhardt und Campbell 2006)

Führungskräfte können ihre Mitarbeitenden in Bezug auf die Verwendung öffentlicher Werte in ihrem Arbeitsalltag durch transformationale Führung beeinflussen, z. B. indem im Dialog die Bedeutung solcher Werte betont und reflektiert wird (Pandey et al. 2015). Während transformationale Führung in einem direkten oder indirekten (über Wertekongruenz und Zielklarheit) positiven Zusammenhang zu individueller Leistung, Commitment und Bürgerverhalten im öffentlichen Arbeitskontext steht (Ashikali und Groeneveld 2013; Bellé 2014; Caillier 2014; Ritz et al. 2014), zeigt sich aber ebenso, dass die Kombination von transformationaler und transaktionaler Führung das Leistungsverhalten stärker zu steigern vermag, wenn auch der Einfluss der transformationalen Führung zumeist stärker ist (Jacobsen und Andersen 2015; Oberfield 2014).

Bei der *symbolischen Führung* zeichnet sich die Führungskraft im Wesentlichen dadurch aus, dass sie eine Vision besitzt und die Organisation primär über einen Kulturwandel zur Zielerreichung führt. Diese Vision wird symbolisch durch Worte, Zeremonien, Rituale usw. vermittelt (Krüger 1994; Rosenstiel 1993).

Führungshandeln kann sich einerseits an der Wirklichkeit orientieren und durch Zielfestlegungen die Veränderung von Zuständen anstreben. Andererseits hat jedoch jede Führungshandlung auch eine symbolische Bedeutung, wodurch Sinn und letztlich Legitimation vermittelt werden. Der symbolische Gehalt eines Projektbeginns bei der neuen Verwaltungsführung, wie er beispielsweise bei einem Bundesamt im Rahmen eines festlichen Essens für die ganze Belegschaft vollzogen wurde, hat eine ganz andere Wirkung im Vergleich zu einer schriftlichen Information durch die Projektleitung.

Für den Einsatz von Symbolen gibt es viele Gelegenheiten (z. B. der erste Arbeitstag, die morgendliche Begrüßung, Kontaktformen mit ehemaligen Mitarbeitenden, Geburtstage, Feierlichkeiten, Raumgestaltung, Architektur, Bekleidung usw.). Jede Führungskraft kann ihr Umfeld auf die Existenz solcher symbolhaltigen Anlässe und Verhaltensweisen überprüfen. Einerseits sollten unter den Mitarbeitenden entstandene Symbolhandlungen weder zu stark unterstützt noch verhindert werden, andererseits kann die Führungskraft selber entsprechende Anlässe initiieren oder symbolisches Verhalten an den Tag legen. Aus organisationspsychologischer Sicht lässt sich folgender Grundsatz formulieren (Gebert und Rosenstiel 2002):

► „Man kann nicht nicht symbolisch führen!“

Symbolische Führung wird insbesondere in von Unsicherheit gekennzeichneten Übergangsphasen, speziell zu würdigenden oder besonders schwierigen Situationen wichtig. Symbolische Handlungen können ein Wir-Gefühl erzeugen und zur *Stabilisierung informeller Verhaltensnormen* führen. Besonders relevant werden sie, wenn Mitarbeitende aufgrund ihrer speziellen fachlichen Qualifikation durch den Vorgesetzten fachlich kaum noch gesteuert werden können. In diesem Fall muss der Vorgesetzte die Mitarbeitenden durch Gruppenzusammenhalt und Motivation auf gemeinsame Ziele ausrichten können. Ebenso zentral wird diese Art von Führung, wenn Zweifel über die zu erreichenden Ziele oder über deren Sinn aufkommen. Die Orientierungsfunktion in Krisensituationen kann

maßgeblich durch symbolische Führung übernommen werden. Angesichts der häufig auftretenden Führungsaufgaben, Spezialisten zu koordinieren sowie der fachlichen Unterstützung durch Software und Expertensysteme, gewinnt die soziale und kommunikative Kompetenz an Bedeutung und fördert ein neues, symbolisches Führungsverständnis (Rosenstiel 1993, S. 58).

- Symbolische Führung verleiht in Zeiten kontroverser Meinungen, des Zweifels, der Unsicherheit, der Wert- und Zielkonflikte Eindeutigkeit und vermag den Glauben an die Legitimität der Führung zu stärken.

9.6.2.5 Ethische Führung

Angesicht der Managerialisierung im öffentlichen Sektor und des damit einhergehenden erweiterten Handlungsspielraums für Führungskräfte wurde der Ruf nach mehr unternehmerischer Führung laut. Der Public Manager soll den Handlungsspielraum nutzen, um seine Organisation effizienter und effektiver zu machen. Nicht nur im Falle von ausgelagerten Organisationen, sondern auch in Bezug auf die Führungsaufgaben in Zentralverwaltungen sind diese Forderungen aktuell und sicherlich teilweise auch berechtigt. Gleichzeitig ist es wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass Führung im öffentlichen Sektor innerhalb institutioneller Regeln erfolgt und die Reputation öffentlicher Organisationen und Akteure in jedem Fall leidet, wenn *ethische Probleme* in Bezug auf deren Aufgabenerfüllung und Verhalten aufkommen. Zu viel Handlungsspielraum oder falsch interpretierter Freiraum kann im öffentlichen Kontext rascher zum Problem werden als anderswo, weil Aufsichtsbehörden, Medien und Bürger besonders an korrektem Verwaltungshandeln interessiert sind. Korruption, Amtsmissbrauch, Veruntreuung öffentlicher Gelder, Misswirtschaft und weitere Stichworte werden zwar oft mit dem Verwaltungshandeln in anderen Ländern als im deutschsprachigen Europa genannt. Doch sie existieren auch hier.

Im Blickpunkt: Klassisches Beispiel von Amtsmissbrauch

Das Verfahren lasse sich auf einen Punkt bringen, sagte Oberrichterin Annemarie Hubschmid. „Die Beschuldigten haben das zulässige Maß an Zwang klar überschritten. Sie sind zu weit gegangen. Dafür gibt es keine Rechtfertigung.“ Die Beschuldigten, zwei Polizisten, wurden am Dienstag erneut wegen Amtsmissbrauchs verurteilt, womit das Urteil der Vorinstanz bestätigt wurde. Sie hatten einen renitenten Mann auf der Polizeiwache im Berner Bahnhof zu Boden gedrückt, ihn durch seinen Urin gezogen und dessen Jacke in die Pfütze gelegt. Was am Morgen des 1. Februar 2014 geschah, konnte insbesondere aufgrund der Zeugenaussagen einer Polizeipraktikantin rekonstruiert werden. Sie war mit den Polizisten in der Bahnhofshalle unterwegs, als sie ein alkoholisierten, unter Drogen stehenden Mann anging, warum die Polizei sich eine Zwischenmahlzeit kauft statt zu arbeiten. Der Mann war den Polizisten bekannt, sie nahmen ihn zur Personenkontrolle auf die Wache mit. Dort sollte er nach Abgabe einer Urinprobe in einem Raum warten, wo er an die Tür pinkelte. Als er sich

weigerte, die Lache mit Papiertüchern aufzuputzen, drückte ihn der eine, damals 27-jährige Polizist zu Boden. Unterdessen holte der andere, damals 35-Jährige, dessen Wildlederjacke und legte sie in den Urin. Weil der Mann ihm dann zu langsam putzte, packte ihn der Jüngere wiederum am Hosenbund und am T-Shirt hinten am Nacken und schleifte ihn mehrmals durch die Urinpfüte. „Es war ein unglaubliches Bild“, hatte die Praktikantin ausgesagt. Die beiden Polizisten wurden vom Polizeikommando von ihrem Dienst suspendiert.

Quelle: Gehrig (2016)

Das oben dargestellte Beispiel im Blickpunkt zeigt, wie wichtig vorbildliches und regelkonformes Verhalten öffentlicher Angestellter ist. Dazu benötigt es auch ein Sensorium für ethische Fragen bei der Arbeit. Unabhängig davon wie sich ein öffentlich Angestellter provoziert fühlt, gibt es Grenzen des tolerierbaren Verhaltens – sowohl aus Sicht der Amtsvorschriften als auch aus einer ethischen Perspektive. Öffentliche Angestellte sollen vernünftig, ehrlich und vertrauenswürdig sein sowie mit Bedacht handeln. Führungsverantwortliche sind dafür zuständig, ein ethisches Klima innerhalb einer öffentlichen Organisation zu etablieren. *Ethisches Handeln ist zentral* für das Funktionieren einer Demokratie, weil es die Zufriedenheit mit der staatlichen Aufgabenerfüllung, das Vertrauen in den Staat und das Ausmaß der Bürgerpartizipation steigert (Hassan et al. 2014). Barnard (1938) unterschied vor über 80 Jahren, dass Führungsverantwortung nebst der eigenen Übereinstimmung mit einem „complex code of morals“ auch die Verantwortung mit sich bringt, diesen moralischen Kodex für andere zu schaffen. Ethisches Handeln i. S. der so genannten „moral person“ ist folglich von *ethischem Führungshandeln* i. S. des „moral managers“ zu unterscheiden (Trevino et al. 2000):

- „*Moral Person*“: bezeichnet die ehrliche, verlässliche und prinzipiengerechte Beschlussfassung eines Individuums, sich um andere und die Gesellschaft kümmern und sich sowohl im Arbeitsleben als auch im Privatbereich ethisch zu verhalten.
- „*Moral Manager*“: bezeichnet das Führungshandeln, welches durch Kommunikation von ethischen Wertaussagen, durch ethisch vorbildliches Verhalten und durch die Nutzung des vorhandenen Beurteilungs- und Belohnungssystems Mitarbeitende für ethisches Verhalten verantwortlich hält.

Individuen schauen auf das Verhalten anderer, um ethische Leitlinien für ihr Verhalten zu lernen (Kohlberg 1969). Die Theorie ethischer Führung basiert auf der sozial-kognitiven *Lerntheorie von Bandura* (1986, 1991), wonach das Beobachten des Verhaltens von Vorbildern Lernvorgänge bei den Beobachtenden in Bewegung setzt. In der Aneignungsphase sozialen Lernens steuern Aufmerksamkeitsprozesse, welchem Vorbild mehr oder weniger Beachtung geschenkt wird. Personen, die glaubhafte und für die Beobachtenden attraktive Vorbilder sind oder auch über sozialen Status und soziale Macht verfügen, wird mehr Aufmerksamkeit geschenkt. In der Ausführungsphase reproduziert der Lernende das beobachtete Verhalten und passt es situativ den neuen Gegebenheiten an. Motivation und eigene

oder externe Verstärkung i. S. von Lob und Sanktion spielen in dieser Phase ebenfalls eine wichtige Rolle, ob und wie stark das Verhalten ausgeführt wird. Damit wird deutlich, inwiefern Führungskräfte in Bezug auf das ethische Verhalten von Mitarbeitenden einen Einfluss ausüben. Handeln sie entgegen dem, was sie selbst oder die Organisation vorgeben, dann werden sich auch die Mitarbeitenden nicht an die geltenden Kodizes und Regeln halten.

- „[Ethical leadership is] the demonstration of normatively appropriate conduct through personal actions and interpersonal relationships, and the promotion of such conduct through two-way communication, reinforcement and decision making.“ (Brown et al. 2005, S. 120)

Ethische Führungskräfte zeichnen sich aus durch (Brown et al. 2005):

1. Vorbildsein für andere aus ethischer Perspektive
2. Fairness im Umgang mit anderen Menschen
3. Aktives Ethik-Management in einer Organisation

Welche Faktoren zu ethischer Leadership führen und welche Auswirkungen diese zeigt, haben Brown and Treviño (2006) in ihrem Überblicksartikel exemplarisch dargestellt. Sie postulieren dabei eine Vielzahl von Zusammenhängen (vgl. Abb. 9.23). Einerseits gehen sie davon aus, dass im Rahmen situativer Einflüsse die Übernahme von ethisch vorbildlichem Verhalten von Vorgesetzten während der eigenen Laufbahn sich positiv auf das eigene ethische Führungsverhalten auswirkt. Ebenso relevant ist das ethische Klima des konkreten Umfelds einer Führungsperson. Individuelle Merkmale wie z. B. Pflichtgefühl oder die Kontrollüberzeugung, dass positive oder negative Konsequenzen auf das eigene Verhalten zurückgeführt werden. Diese situativen und individuellen Einflüsse auf

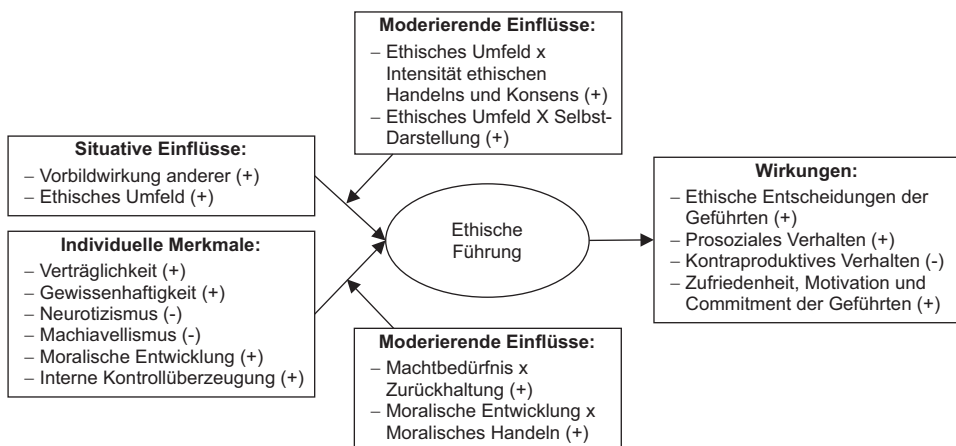


Abb. 9.23 Ursachen und Wirkungen ethischer Führung. (Quelle: Brown und Treviño 2006)

ethisches Führungsverhalten verstärken sich beispielsweise in einem Kontext, der durch hohes Ausmaß an ethischem Handeln und einem Konsens betreffend ethischer Überzeugungen geprägt ist. Während sich das individuelle Machtbedürfnisse positiv auf Führungsverhalten auswirkt, gehen Brown und Trevino davon aus, dass in Bezug auf ethisches Handeln ein Machtbedürfnis, dass nicht primär dem eigenen Vorteil und Aufstieg, sondern anderen nutzt und mit einer gewissen Zurückhaltung gelebt wird, die Beziehung zwischen Persönlichkeit und ethischer Führung stärkt. Auswirkungen von ethischer Führung sind nach dem Modell z. B. vermehrt ethische Beschlussfassung der Mitarbeitenden, ein Verhalten zugunsten anderer oder eine erhöhte Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden.

In einer amerikanischen Studie untersuchten Hassan et al. 2014 den Zusammenhang zwischen ethischer Führung und der Bereitschaft von Mitarbeitenden *Probleme aus ethischer Sicht zu rapportieren*, die sie am Arbeitsplatz beobachten, *Mitarbeitercommitment* und *Absentismusrate*. Vielfach fürchten sich Mitarbeitende von Retorsionsmaßnahmen, wenn sie Probleme in der Organisation aufdecken. Ethisch handelnde Führungskräfte, denen die Mitarbeitenden ein vergleichsweise höheres Ausmaß an Ehrlichkeit, Integrität, Fairness und Rechenschaftsbereitschaft attestieren und welche ethische Handlungsleitlinien vorgeben (Yukl et al. 2011), können ein Umfeld schaffen, das Mitarbeitende eher zur Meldung von Problemen ermutigt. Die Vertrauenswürdigkeit ethischer Führungskräfte, ihre Sorge um das Wohl der Mitarbeitenden und ihre fairen Entscheidungen tragen zudem zu besseren Vorgesetzten-Mitarbeitenden-Beziehungen bei, was sich in erhöhtem Mitarbeitercommitment auswirken sollte. Schließlich nehmen die Autoren an, dass sich ethische Führung auf das Absenzenverhalten der Mitarbeitenden auswirkt. Freiwillige Absenzen können beispielsweise auf hohen Druck am Arbeitsplatz, unfaire Behandlung, Stress oder tiefe Moral und Zufriedenheit zurückgeführt werden. Ethische Führung vermag hier ein Gegengewicht zu geben und Mitarbeitende dürften eine höhere Zufriedenheit, weniger Druck und Konflikte am Arbeitsplatz erleben. Die empirische Studie konnte anhand unterschiedlich erfasster Daten (Führungskräftebefragung, Mitarbeiterbefragung, Archivdaten) alle angenommenen Zusammenhänge bestätigen und verdeutlicht die Bedeutung der ethischen Führung in der Verwaltungspraxis. Führungskräfte sollten die ethischen Leitlinien und Grenzen des Handelns am Arbeitsplatz kommunizieren und auch zur Diskussion stellen, damit Mitarbeitende ihre Fragen diesbezüglich besprechen können. Indem die Führung eine offenen und ehrliche Kommunikation in der Organisation fördert, verringert sie auch die Furcht vor Retorsionsmaßnahmen, wenn jemand ein ethisches Problem aufbringt. Ethische Führung gehört zum Standardrepertoire der Führungsausbildung und auch der Selektionskriterien von Führungskräften im öffentlichen Sektor, denn der institutionelle Rahmen verlangt nach einer an ethischen Werten ausgerichteten Aufgabenerfüllung und diese verantwortenden Führungskultur.

9.6.2.6 Kollaborative Führung

Führung ist situativ und findet folglich in unterschiedlichen Kontexten statt. Die Steuerung öffentlicher Aufgabenerfüllung erfolgt im Zeitalter der Public Governance vermehrt durch

föderative, multizentrale und kooperative Koordinationsmechanismen im Vergleich zur rein hierarchischen Koordination (vgl. Abschn. 4.2.3). So genannte „böartige Probleme“ (wicked problems) rufen nach netzwerkorientierten Problemlösungsstrategien (vgl. Abschn. 6.3.2.4). Führung, welche die Verantwortung für die Lösung solcher Problemlösungen trägt, muss die Interessen unterschiedlicher Stakeholder bedienen, das Engagement dieser verschiedenen motivierten Stakeholder aufrecht erhalten und gleichzeitig mit der Herausforderung von jederzeit existierenden Konfliktpotenzialen umgehen können. Dieser Kontext, der viele Aufgabenfelder in der öffentlichen Verwaltung kennzeichnet (z. B. Raum-, Stadtplanung, Gesundheit, Soziales) verlangt nach kollaborativer Führung, d. h. Führung die nicht entlang der Organisationshierarchie agiert, sondern ihre Führungsaufgabe inter-organisational über die Organisationsgrenzen hinweg wahrnimmt, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Verwaltung (Agranoff 2006).

Kollaborative Führung unterscheidet sich insofern von der klassischen Leadership-Perspektive, als sie nicht primär von einer Führungsperson ausgeht, die in der einen oder anderen Art die Mitglieder einer Organisation – die Geführten – beeinflusst, um die Ziele zu erreichen. In der netzwerkartigen Aufgabenerfüllung existiert die formal und mittels Weisungskompetenzen in einer hierarchischen Struktur festgelegte Vorgesetzte-Geführten Rollenteilung nicht. Die am Führungsprozess Beteiligten kommen von unterschiedlichen Organisationseinheiten. Zudem existiert in Kollaborationsprojekten wie bereits oben dargestellt oft keine klare Zielgröße, die von Beginn weg für alle als Orientierungspunkt dient und welche von einer Führungsperson verfolgt wird. Die am Führungsprozess Beteiligten müssen oft handeln bevor klar ist, was das Endziel der Zusammenarbeit ist. In diesem Zusammenhang gewinnt die Diversität von Wahrnehmungen, Ressourcen und Kompetenzen an Bedeutung. Ebenso wichtig wird die aufeinander Abstimmung unterschiedlicher Zielvorstellungen und die Fähigkeit, mit fragmentierten Macht- und Einflusstrukturen umgehen zu können (Huxham und Vangen 2000). In diesem Zusammenhang wird oft auch von Führung gesprochen, die nicht in einem bereits organisierten Kontext stattfindet, sondern aus dem Prozess des Organisierens und der Koordination besteht. Die relationalen Prozesse stehen dabei im Vordergrund, welche Führung ermöglichen (Uhl-Bien 2006). Geteilte Verantwortlichkeiten und Macht sind ein Merkmal solcher Prozesse und verdeutlichen den Bedarf an „shared leadership“ (Crosby und Bryson 2005a). Solche geteilte Führung ist nicht von der einzelnen Führungskraft und ihrer Position abhängig, sondern von Prozessen, die förderlich für die Inspiration, Entwicklung, Unterstützung, Kommunikation von Teams, Netzwerken, Gemeinschaften und Individuen sind. Das „wer“ der Führung kann im kollaborativen Kontext somit nicht einzig durch Autoritätsstrukturen erklärt werden. Kollaborative Führung bedient sich Strukturen, der Prozesse und Personen (Jacklin-Jarvis und Potter 2017).

Die Rollen und das *Verhalten von Führungspersonen* in kollaborativen Kontexten lassen sich folgendermaßen umschreiben:

- Verhaltensweisen, welche eine gemeinsame Ausrichtung unterschiedlicher Perspektiven im Hinblick auf sogenannte „public values“ fördern (Crosby und Bryson 2005b,

2010) und Integrationsarbeit, die verschiedene Einheiten zusammenbringt, Unterschiede glättet sowie Rahmenbedingungen, Strukturen, Prozesse usw. auf eine Linie bringt (Bryson et al. 2006)

- Führungsverhalten, das die *gemeinsamen Ziele* zwischen den Akteuren hervorzubringen vermag, ein vertrauensvolles Klima schafft und zwischen organisationalen und individuellen Interessen vermittelt (Agranoff und McGuire 2001)
- Führungsverhalten, das ein Umfeld und Klima für eine kontinuierliche und längerfristige Zusammenarbeit schafft, indem es auf den *Gemeinsamkeiten der Beteiligten* aufbaut (Crosby 2010)
- „*Boundary Spanning*“ Verhalten; Boundary Spanners bewegen sich zwischen den am Netzwerk beteiligten Organisationen und verfügen selten über die formale Autorität durch Ressourcen oder Position. Sie versuchen die Ergebnisse von Zusammenarbeitsprozessen zu beeinflussen, indem sie über Informationen und Expertenwissen verfügen, das jenseits der Organisationsgrenzen liegt und Vision, Sinn und Zweck einer Zusammenarbeit gezielt in den Vordergrund stellen bzw. sich dadurch legitimieren. Sie bilden Verbindungen jenseits der Organisationsgrenzen und generieren dadurch einen Mehrwert für die einzelnen Organisationen (Williams 2013).

9.6.2.7 Public Leadership

Vogel (2016) hat in seiner Untersuchung von unteren Führungskräften und Mitarbeitenden bei drei Landesbehörden in Deutschland festgestellt, dass Einstellungen wie die Motivation zu führen oder eine generelle Managementorientierung positiv mit der Intensität des Führungsverhaltens korrelieren. Etwas zugespitzt formuliert gilt also auch für Führungskräfte in der Verwaltung: *Man kann nicht nicht führen – man muss führen wollen!* Darüber hinaus zeigte die Studie, dass eine *Gemeinwohlorientierung* der Führungskräfte positiv mit intendiertem Führungsverhalten zusammenhängt. Vor dem Hintergrund des institutionellen Kontexts öffentlicher Verwaltungen können Wertedispositionen, welche in Übereinstimmung mit den übergeordneten Organisationszielen der Gemeinwohlförderung oder Legalitäts-, Diversitäts-, Fairness- und Gleichbehandlungsansprüchen stehen, als wesentliche Merkmale von Führungspersonen in öffentlichen Verwaltungen bezeichnet werden, die das Führungsverhalten beeinflussen (Hart und Tummers 2019; Denhardt und Campbell 2006) (vgl. Abschn. 9.6.2.4).

Im abschließenden Teil dieses Theoriekapitels werden die neueren Entwicklungen im Hinblick auf eine integrative Führungstheorie im öffentlichen Sektor und darauf basierend die Grundlagen eines „*Public Leadership-Ansatzes*“ aufgezeigt. Dabei stützt sich der Text maßgeblich auf den Beitrag von Ritz (2019) ab.

Vorweg gilt es kurz einen Blick in die spezifische Führungspraxis in öffentlichen Verwaltungen zu werfen. Auch wenn das Thema wie eingangs erwähnt in der Praxis als wichtig bezeichnet wird, so ist die wissenschaftliche Forschung darüber rar (Vogel 2016) und die Ergebnisse sind eher ernüchternd. Löffler (2003) konstatierte im Jahr 2000, dass Leadership und auch die damit verbundene Führungskräfteentwicklung in der deutschen Bundesverwaltung ein Tabuthema sei. Zehn Jahre später kommt Meyer und Hammerschmid

(2010) zu mehr oder weniger demselben Ergebnis, wenn er von einem Führungsdefizit für die Ministerialverwaltung Deutschlands spricht. Es stellt sich aber auch die Frage, ob die Führungsforschung im öffentlichen Sektor sich den wesentlichen Themen der Praxis angenommen hat. Denn retrospektiv werden Veränderungen beim Führungsstil in den einzelnen Behörden sehr wohl wahrgenommen (Hammerschmid et al. (2019)). Ritz und Schüssler (2015) zeigen anhand einer qualitativen Studie in der schweizerischen Bundesverwaltung auf, dass der Wandel von einem eher statischen und „beamtenorientierten“ hin zu einem dynamischen Führungsverständnis, das Wert auf strategisches Denken und Handeln, politische Sensitivität, interkulturelle und kommunikative Fähigkeiten legt, beobachtbar ist. Rybnikova et al. (2015) analysieren die Bedeutung von Führungssubstituten am Beispiel von vier Fallstudien in den Bundesländern Sachsen und Thüringen. Insbesondere Fachexpertise, gesetzliche Richtlinien sowie Arbeitsroutinen verringern die Bedeutung direkt-interaktioneller Führungsinterventionen. Führung im öffentlichen Sektor muss von daher vermehrt kontextbezogen untersucht werden, um den Herausforderungen der Praxis begegnen zu können. Die Forschung zur Führung im öffentlichen Sektor orientiert sich aber primär an generischen Führungstheorien anstelle an den Spezifika des Verwaltungskontexts (Vogel 2016; Vogel und Masal 2014).

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden davon ausgegangen, dass es Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Organisationen gibt, die situativ in das Führungshandeln einbezogen werden müssen. Tummers und Knies (2016) bauen auf dieser Erkenntnis auf und entwickeln vier Führungsdimensionen einer Public Leadership (*accountability leadership, rule-following leadership, political loyalty leadership, network governance leadership*). Dieser Ansatz deckt aber seinerseits nur spezifische Aspekte der Führung in öffentlichen Organisationen ab. Insbesondere vor dem Hintergrund der Managementreformen und einer stärkeren Dezentralisierung und Hybridisierung öffentlicher Organisationen ist eine integrierte Sicht notwendig, um den Anforderungen an eine Public Leadership gerecht zu werden. Fernandez (2004) hat fünf Dimensionen einer solchen *integrierten Führung* auf der Basis existierender Daten hergeleitet (aufgaben-, beziehungs-, veränderungs-, diversitäts- und integritätsorientierte Führung) und einen positiven Zusammenhang mit organisationaler Performanz in der amerikanischen Bundesverwaltung aufzeigen können.

Der vorliegende Ansatz basiert auf der Grundannahme, dass *Vertrauen* Kern erfolgreichen Führungshandelns ist. Dabei kann die Vertrauensbeziehung zwischen Führungskraft und Geführten affektive wie auch kognitiv-kalkulierende Elemente in sich vereinen. Im öffentlichen Sektor ist Vertrauen sowohl *in Personen* als auch *in Institutionen* zentral. Das politisch-administrative System, seine Zuständigkeitsordnungen und gewaltenteiligen Strukturen verdeutlichen, dass die Vertrauensbeziehung der Anspruchsgruppen maßgeblich auf institutionellem Vertrauen fußt. Gleichzeitig hat die Responsivität i. S. situationsadäquater Reaktionen öffentlicher Organisationen und ihrer Angestellten auf eine von Dynamik und Komplexität geprägte Umwelt zugenommen, was den Bedarf an personalem Vertrauen in Führungspersonen verdeutlicht. Ebenso zentral ist personales Vertrauen bzw. Loyalität zwischen Exekutivpolitikern und obersten Führungskräften in der

Verwaltung. Vertrauen als Kern des Führungshandelns basiert auf *drei Werte-Dimensionen*, die das Verwaltungshandeln i. S. gesellschaftlicher Vorstellungen über das Zusammenleben, allgemeiner Prinzipien und rechtlicher Normen leiten:

- *Systemwerte*: demokratische Prinzipien (z. B. Partizipation und Dialog); Verfassungs- und Gesetzesnormen (z. B. soziale Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit, Diversität); nachhaltigkeitsorientierte Prinzipien (z. B. Zuverlässigkeit); zusammenarbeitsorientierte Prinzipien (z. B. Konsensfindung)
- *Instrumentelle Werte*: Administrative Prinzipien (z. B. Accountability und Formalisierung); Managementprinzipien (z. B. Zielerreichung und Anspruchsgruppenorientierung); professionelle Prinzipien (z. B. Expertise); Unternehmerprinzipien (z. B. Innovation und Wandel)
- *Ethisch-moralische Werte*: ethische Prinzipien (z. B. Ehrlichkeit, Integrität, Loyalität), pro-soziale Prinzipien (z. B. Mitgefühl und Menschlichkeit)

Daraus lassen sich *Anforderungen an das Führungshandeln* öffentlicher Manager ableiten. Vor dem Hintergrund der instrumentellen Werte ist es selbstverständlich, dass Führung in öffentlichen Organisationen die privatwirtschaftlichen Führungspraktiken und generischen Führungstheorien situationsadäquat berücksichtigen muss. Ziele müssen gesetzt und pragmatisch umgesetzt werden, Veränderungsprozesse sind zu leiten, mit Widerstand muss umgegangen werden usw. Nichtsdestotrotz sind z. B. für die Auswahl von Positionen an der Spitze der deutschen Bundesverwaltung politische Loyalität und politiknahe Erfahrungen wichtiger als Erfahrung in verwaltungsinternen Führungspositionen (Bach und Veit 2018). Spezifische Anforderungen als wesentlicher Baustein einer Public Leadership greifen die Besonderheiten der Führung im öffentlichen Raum auf. Hierzu zählen u. a.:

4. *Ausgeprägtes Institutionenverständnis* (Grenzen des Managementhandelns im politisch-administrativen Kontext; Verständnis für inkrementelle Entscheidungsprozesse und politische Machbarkeit; Sinn für Rechenschaft und Transparenz; breiter Einbezug von Anspruchsgruppen; faire Gestaltung des institutionellen Rahmens)
5. *Gemeinwohlorientierung* (Respektierung der Verfassungswerte; Priorisierung des öffentlichen Interesses vor Eigeninteressen; Interesse an gesellschaftlichem und institutionellem Wandel)
6. *Hohe Integritätsansprüche* (Bewusstes Handeln im Einklang mit Legalitäts-, Diversitäts-, Fairness- und Gleichbehandlungsansprüchen; nachhaltigen Einfluss statt politische Macht ausüben)
7. *Sach- und Lösungsorientierung* (Verhandlungs-, Konfliktlösungs- und Kompromissfähigkeit versus Machtanspruch; Rolle der Fachkompetenz im Führungshandeln; Frustrationstoleranz; Umgang mit öffentlichem Druck und Widerstand)
8. *Verständnis für öffentliche Kommunikation und Argumentation* (Bereitschaft zu Dialog und Akzeptanz entgegengesetzter Meinungen; Fähigkeit sach- und vernunftgeleitet abwägen zu können; Bewusstsein für Mehrfachrollen; „Glashauseffekt“ und Rolle der Medien)

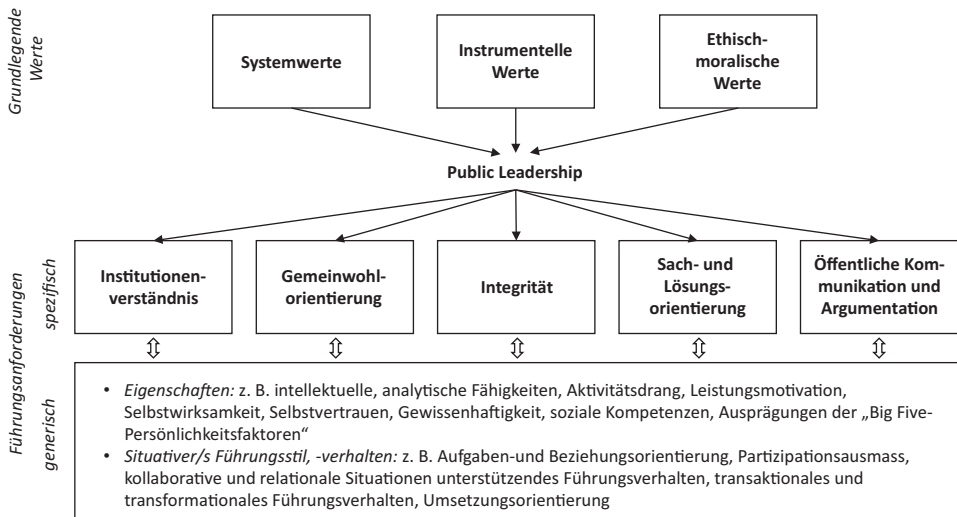


Abb. 9.24 Grundlagen der Public Leadership und Führungsanforderungen. (Quelle: Ritz 2019)

Abb. 9.24 fasst dieses Verständnis der Führung im öffentlichen Sektor exemplarisch zusammen. Dabei sind die spezifischen und generischen Anforderungen nicht in jedem Fall völlig trennscharf auseinanderzuhalten. Situativ sind die spezifischen Anforderungen höher oder tiefer. Ebenso können sich spezifische und generische Anforderungen im Hinblick auf den angestrebten Führungserfolg gegenseitig unterstützen.

9.6.3 Führungskonzepte und Führungsstile

In diesem Abschnitt werden verschiedene Führungskonzepte und Führungsstile vorgestellt. Den Schwerpunkt bildet das Führungskonzept „Management by Objectives“, welches ausführlich dargestellt wird. Zudem werden unterschiedliche Führungsstile sowie Führungsstiltypologien vorgestellt, wobei die dreidimensionale Führung nach Reddin detailliert präsentiert wird. Den Abschluss bilden die spezifischen Ansätze zur Führung im Wandel.

9.6.3.1 Führungskonzepte

Führungskonzepte bilden das Führungsgeschehen auf pragmatische und übersichtliche Weise ab und dienen so als *systematischer Ordnungsrahmen* zur Erfassung komplexer Führungsphänomene (Eichhorn et al. 2003). Die Grundlagen von Führungskonzepten liegen zum einen in der Führungsforschung mit den Erkenntnissen aus Führungstheorien und empirischen Untersuchungen. Zum anderen fließen Erfahrungen aus der Führungs- und Beratungspraxis in Führungskonzepte ein.

Durch den Einsatz von Führungskonzepten wird eine Steigerung der Effektivität (Leistungswirksamkeit bezüglich der Sachzielerreichung) und der Effizienz (Leistungswirksamkeit bezüglich der Formalzielerreichung) des Führungserfolgs angestrebt. In diesem Zusammenhang nehmen Führungskonzepte unterschiedliche Funktionen wahr, wobei der Gestaltungsfunktion besondere Bedeutung zukommt. Ansätze wie die Führung durch Zielvereinbarung stellen *normative Denkmodelle* dar, die Aussagen zur optimalen Verwirklichung von Führung treffen. Aufgrund ihrer unmittelbaren Praxisrelevanz sind sie insbesondere für Führungspraktiker eine wichtige Orientierungs- und Gestaltungshilfe.

Peter Drucker (1954) kann als „Erfinder“ des weltweit verbreiteten Führungsmodells „*Management by Objectives (MbO)*“ bezeichnet werden. In allen seinen Werken betont Drucker die Effektivität von Führungskräften – vor allem im klugen Einsatz der zur Verfügung stehenden Mitarbeitenden – als Schlüssel zu unternehmerischem Erfolg:

- „Ein Manager hat erstens Ziele zu setzen. Er muss festlegen, wie diese Ziele aus-
zusehen haben. Er bestimmt, was getan werden muss, damit die Ziele erreicht
werden. Er bewirkt die Umsetzung der Zielvorgaben in die Praxis, indem er sie
jenen Menschen bekannt gibt, deren Leistung zu ihrer Erreichung nötig ist.“
(Kennedy 1998, S. 68 f.).

MbO verfolgt das Ziel, die einzelnen Elemente eines sozialen Systems (also auch der Verwaltung) auf die übergeordneten gemeinsamen Ziele hin zu koordinieren. Dies geschieht durch eine konsequente *Zieloperationalisierung*, bei welcher die obersten Ziele kaskadenartig in verschiedene Unterziele, Abteilungsziele, Gruppenziele bis hin zu den Mitarbeiterzielen unterteilt und verfeinert werden. Die Ergebnisse der Erfolgsbeurteilung ziehen sich über die Personalerhaltung bis in die Personalentwicklung und -planung weiter (vgl. Abb. 9.25).

In Bezug auf die Personalführung sind für ein erfolgreiches MbO folgende Aspekte zu beachten (vgl. Gebert und Rosenstiel 2002 und die dort zitierte Literatur):

- *Zielpräzisierung*
Mit zunehmender Zielspezifizierung steigt die Leistung der Mitarbeitenden, da die Ableitung der eigenen Handlungspläne für den Mitarbeitenden vereinfacht wird. Bei innovativen Aufgabenstellungen kann die Zielspezifizierung mit zunehmender Präzisierung jedoch auch einschränkend wirken. Hier empfiehlt es sich, den Such- und Handlungsspielraum nicht von vornherein einzuengen.
- *Zielinstrumentalität*
Wenn die Zielerreichung stark vom zielförderlichen Engagement abhängig ist, kann es sich lohnen, die Zielerreichung mit Belohnungen zu verbinden. Wo möglich, sollte der Belohnungswert des zielorientierten Handelns einen intrinsischen, immateriellen Teil beinhalten. Eine ausschließliche Verknüpfung der Zielerreichung mit extrinsischer, materieller Belohnung im Rahmen des MbO ist zu hinterfragen („Leistungspeitsche“). Das MbO ist allerdings die wesentliche Grundlage für leistungsorientierte Entlohnungssysteme, die sowohl materielle als auch immaterielle Anreize umfassen.

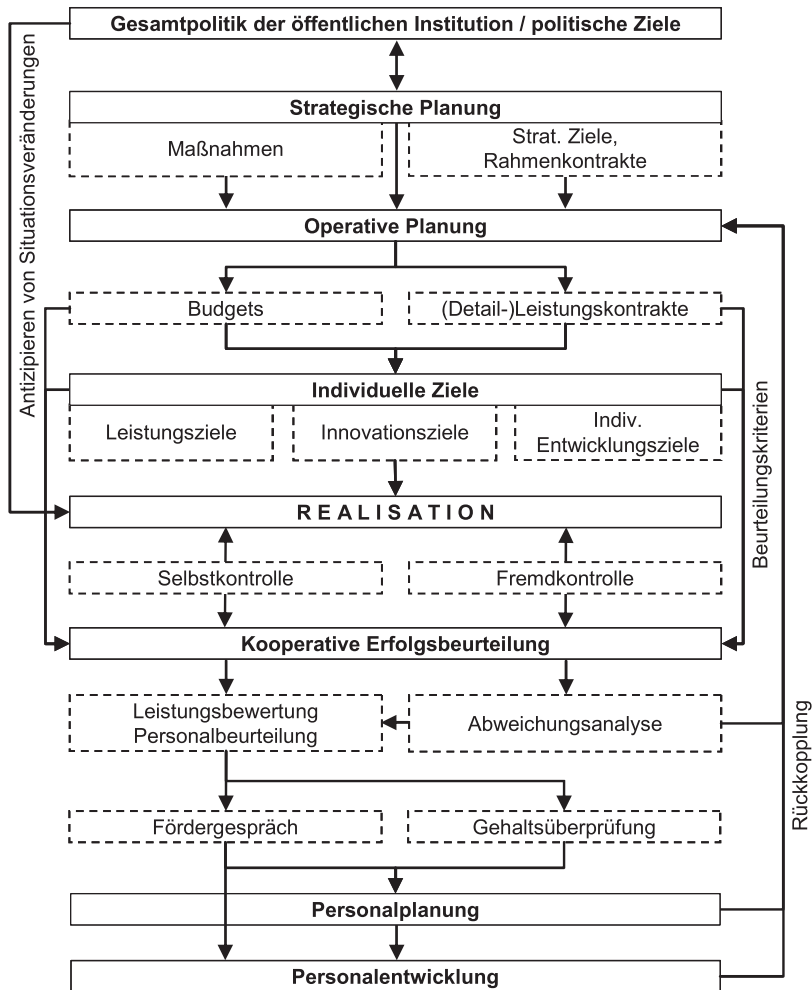


Abb. 9.25 Das Grundmodell MbO (nach Bleicher und Meyer 1976)

- *Partizipation*

Die partizipative Zielvereinbarung zwischen Vorgesetztem und Mitarbeitendem ist nicht in jedem Fall ergebnisförderlich. Insbesondere bei einer Zielabsprache, die aus der Sicht des Mitarbeitenden eher als negativ wahrgenommen wird (z. B. Sparziele), zeigen sich die Grenzen der Partizipation. Das Ausmaß der Partizipation hängt davon ab, ob der Zielvereinbarungsprozess als kooperative oder kompetitive Situation wahrgenommen wird.

- *Zielhöhe*

Hohe und anspruchsvolle, aber realistische Ziele führen zu besseren Leistungsergebnissen als wenig ambitionierte Ziele. Das Anspruchsniveau kann auch aus Leistungsvergleichen (z. B. Benchmarking mit anderen Verwaltungen) abgeleitet werden.

- *Feedback*

Rückmeldungen zu bisher erreichten Teilzielen und Ermutigungen für die weitere Arbeit haben einen sehr großen Einfluss auf die Zielerreichung. Eindeutiges, objektiviertes (faktenfundiertes) und schnelles Feedback gehören zur Führungsaufgabe.

- *Ziellpluralität*

Mehrere nebeneinander existierende Ziele sind in der Praxis keine Ausnahme. Der Mitarbeitende priorisiert im Normalfall dasjenige Ziel mit der höheren Zielattraktivität und Zielerreichungswahrscheinlichkeit. Somit ist es erforderlich, bei mehreren Zielen klare Prioritäten zu setzen und diese durch die Förderung der Zielattraktivität und Erreichungswahrscheinlichkeit abzustützen.

Die mit der Anwendung von MbO verbundene Aufgaben- und Kompetenzdelegation ermöglicht einen größeren Handlungsspielraum für die Mitarbeitenden. Folglich kann der Mitarbeitende unter Bezugnahme auf seine Fähigkeiten und sein Wissen eine komplexere Aufgabenstellung eigenständig lösen. Er wird also ermächtigt, das zu tun, was er für richtig hält. Dadurch steigt seine Erwartung, das Ziel zukünftig eigenständig erreichen zu können. Dies setzt beim Mitarbeitenden den Mut zur Übernahme der sogenannten Handlungsverantwortung voraus. Dieser wird aber gebremst, wenn bei Nichterreichen der Ziele der Mitarbeitende als „Sündenbock“ hingestellt wird. Viel besser ist es hingegen, MbO als ein Instrument für persönliches und organisatorisches Lernen einzusetzen (siehe Rückkopplungen in Abb. 9.25).

Die Hauptforderung des MbO kann folgendermaßen zusammengefasst werden (Gebert und Rosenstiel 2002):

- Durch die Festlegung spezifischer Ziele erhält der Mitarbeitende eine klare Orientierung, zugleich wird der Weg zum Ziel freigegeben und nicht eingeengt. Eigenständiges und selbstverantwortliches Handeln wird dadurch möglich.

Das *Vorgehen* bei einem partizipativen MbO sieht folgendermaßen aus:

1. *Vereinbarung von Zielen* zwischen dem Mitarbeitenden und der Führungskraft: Erste Zielformulierungen zu den bekannten Aufgabenfeldern werden vom Vorgesetzten und Mitarbeitenden unabhängig voneinander erarbeitet. Es empfiehlt sich eine Konzentration auf drei bis fünf Ziele pro Mitarbeitenden. Im Gespräch oder auch nach mehreren Gesprächen erfolgt die gemeinsame, verbindliche Zielfestlegung.
2. *Vereinbarung von Leistungsstandards* (Zielpräzisierung): Die Ziele sollten präzise formuliert, terminbezogen, möglichst mit Indikatoren und Standards quantifiziert, durch Ober- und Untergrenzen bestimmt, widerspruchsfrei, realistisch und auf jeden Fall bezüglich der Zielerreichung beurteilbar sein. Die Erfahrung zeigt, dass diese Zielpräzisierung nicht für alle Hierarchiestufen und alle Fachgebiete einfach oder problemlos durchführbar ist. Sie fällt auch leichter bei operationalen Lenkungszielen als bei strategischen Entwicklungszielen.

3. *Vereinbarung von Überprüfungsverfahren:* Beim MbO hat die Selbstkontrolle durch die Mitarbeitenden in Zusammenhang mit der Eigenmotivation eine große Bedeutung. Die Fremdkontrolle wird jedoch nicht überflüssig und durch die festgelegten Indikatoren ermöglicht. Auf alle Fälle sollte von einem zu engmaschigen Kontrollverfahren abgesehen werden. Dies wirkt repressiv und widerspricht dem zielorientierten Motivationsgedanken des MbO.

Das MbO ist ein Führungskonzept, das bestens mit dem neuen Steuerungsmodell für den öffentlichen Sektor harmonisiert. Der Leistungsauftrag zwischen Politik und Verwaltung ist im Denkansatz mit dem MbO vergleichbar. Während das erste Instrument die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Systemelementen im Staat regelt, ist das MbO ein Führungsmittel für die unmittelbare Interaktion zwischen Menschen, die Verantwortung auf verschiedenen Hierarchiestufen tragen. MbO ist zugleich eine Grundlage für das Personalmanagement, z. B. für die Beurteilung, Personalentwicklung und Gestaltung von Anreizen.

Tab. 9.16 zeigt die Vor- und Nachteile der Führung durch Zielvereinbarung.

9.6.3.2 Führungsstile

Im Gegensatz zum Führungsverhalten, welches je nach Situation stark verändert auftreten kann, wird unter dem Führungsstil ein *zeitstabiles, typisiertes und situationsinvariantes Verhaltensmuster* einer Führungskraft verstanden (Wunderer 2007). In der Literatur existieren unterschiedliche Führungsstil-Typologien. Die wesentlichen werden im Folgenden

Tab. 9.16 Vor- und Nachteile des Managements by Objectives (MbO)

Vorteile (Chancen)	Nachteile (Gefahren)
• Bessere Planung und Zielabstimmung im gesamten Unternehmen • Größere Flexibilität der Institution durch den geregelten Prozess der Zieländerung und -fortschreibung • Entlastung der Hierarchiespitze • Höhere Effektivität der Führung bei tendenziell höherer Zufriedenheit der Mitarbeitenden • Förderung der Leistungsmotivation, Eigeninitiative, Verantwortungsbereitschaft und Selbstregulungsfähigkeit • Objektivere Leistungsbeurteilung • Gezielte Personalentwicklung unter Berücksichtigung persönlicher Ziele • Innovationsförderliches Klima • Förderung der Partizipation • Verbesserung des Kontroll- und Informationssystems	• Mangelnde empirische Überprüfung der Wirkungsmechanismen • Unzureichende Erklärung der Abstimmung zwischen ökonomischen und individual-sozialen Zielen (Was geschieht bei Zielkonflikten?) • Einsatz ist nicht auf allen Hierarchiestufen gleichermaßen möglich bzw. erwünscht (am besten geeignet für die mittleren Hierarchieebenen) • Vernachlässigung gruppendynamischer Aspekte (bilaterale Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitenden stehen im Vordergrund) • Neben der vertikalen Zielverfeinerung sollte die horizontale Zielabstimmung nicht vernachlässigt werden

dargestellt. Nach einer Erläuterung der klassischen Führungsstilkonzeptionen von Max Weber und Kurt Lewin werden in einem zweiten Schritt ein- bis dreidimensionale Führungsstiltypologien skizziert und ausgewählte Ansätze detaillierter präsentiert.

Max Weber unterscheidet traditionell *drei Idealtypen der Herrschaft*, die sich in unterschiedlichen Führungsstilen manifestieren (vgl. Kap. 2): der charismatische Führungsstil, der sich auf die Heldenkraft oder Vorbildlichkeit der Führungskraft stützt, der patriarchalische bzw. autokratische Führungsstil, der auf der traditionellen Herrschaft basiert, sowie der bürokratische Führungsstil, dessen Legitimitätsgrundlage die rationale Ordnung ist (Weber 1976).

Eine alternative Klassifikation von Führungsstilen stammt von Kurt Lewin, der in Laborexperimenten an der University of Iowa unterschiedliche Führungsstile einander gegenüberstellte und deren Einfluss auf das soziale Klima einer Gruppe und das Verhalten ihrer Mitglieder untersuchte (Lewin et al. 1939). Die daraus resultierende klassische Dreiteilung von Führungsstilen bildet die erste Grundlage der Führungsstilforschung und wird im Folgenden kurz beschrieben (Wunderer und Grunwald 1980):

- *Autoritärer Führungsstil*: Die Führungskraft bestimmt und lenkt die Tätigkeiten ihrer Mitarbeiter. Sie verteilt Aufgaben, entscheidet und kontrolliert, wohingegen die Mitarbeiter lediglich die Anweisungen ausführen.
- *Demokratischer Führungsstil*: Die Führungskraft legt Wert auf ein kollegiales und kooperatives Gruppenverhalten. Die Mitarbeiter bringen ihre Aktivitäten und Ziele in die Gruppendiskussionen ein und werden in die Entscheidungsfindung einbezogen.
- *Laissez-faire-Führungsstil*: Die Führungskraft überlässt den Mitarbeitern völlige Freiheit im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung. Sie nimmt eine freundliche, jedoch passive Haltung ein.

Auf Basis der Klassifikation von Lewin wurden Untersuchungen mit der Zielsetzung, die Wirksamkeit verschiedener Führungsstile auf die Leistung und die Zufriedenheit der Mitarbeiter festzustellen, durchgeführt (Rosenstiel 2005). Diese werden in Tab. 9.17 zusammengefasst.

In Erweiterung der Führungsstiltypologien von Weber und Lewin erreichten idealtypische Konzepte des Führungsverhaltens eine große Popularität innerhalb der Führungsliteratur. Je nach Anzahl der betrachteten Dimensionen lassen sich ein- bis dreidimensionale Ansätze unterscheiden. Die einfachste eindimensionale Klassifikation ist die unmittelbar

Tab. 9.17 Wirksamkeit von Führungsstilen

Kriterium	Autoritär	Demokratisch	Laissez-faire
Leistung	+ (–)	+ (+)	– (Entstehung autoritärer Führung in Gruppe)
Zufriedenheit	– (+)	+ (+)	+/–

() = Wirkung bei Abwesenheit der Führungskraft

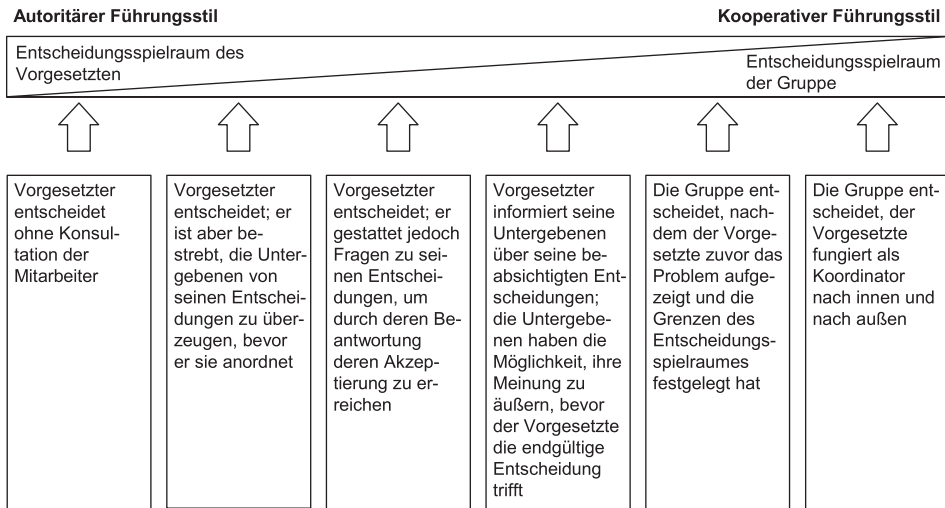


Abb. 9.26 Kontinuum des Führungsverhaltens

auf das Führungsverhalten bezogene Typologie der *Mitarbeiterpartizipation* von (Tannenbaum und Schmidt 1958). Diese ordnet sieben Führungsstile nach dem Grad des Entscheidungsspielraums von Führungskraft und Mitarbeitern auf einem Kontinuum und wird daher häufig auch als *Kontinuum-Theorie* bezeichnet (Staehle und Sydow 1987). Die in Abb. 9.26 dargestellte Kontinuum-Theorie kann als Heuristik verstanden werden, da sie mögliche Führungsstile anhand verschiedener Merkmale charakterisiert, dadurch die Realität jedoch vereinfacht und idealtypisch darstellt (Scholz 2000).

Das wichtigste *dreidimensionale Konzept* wurde von William J. Reddin entwickelt. Reddin ergänzt eigenschaftstheoretische Aspekte der Personalführung mit einer Situationskennzeichnung, wonach dasselbe Führungsverhalten in verschiedenen Situationen eine unterschiedliche Wirkung (Effektivität) entfalten kann. „Effektivität ist das Ausmaß, in dem ein Manager Ergebnisse erzielt, die er aufgrund seiner Position erbringen muss. Im gesamten Bereich der Führungslehre geht es hauptsächlich um dieses Konzept der Effektivität des Managers. Die eigentliche und einzige Aufgabe eines Managers besteht darin, effektiv zu sein. Die Effektivität muss daher am Ertrag (output) und nicht am Einsatz (input) gemessen werden, an dem, was ein Manager erreicht und nicht an dem, was er tut.“ (Reddin 1977, S. 17). Wird im Rahmen des Public Managements von einer „output-“ und nicht mehr „inputorientierten“ Verwaltungsführung gesprochen, dann lässt sich dieser Gedanke durch das Modell von Reddin auf die Personalführung übertragen (vgl. Abb. 9.27).

Der dreidimensionale Ansatz von Reddin aus den Ohio-State-Forschungen wird hier vorgestellt, da er dem Anwender einen recht großen Interpretationsspielraum gewährt und im Vergleich zu anderen Ansätzen nicht eine einzige Führungsform als grundsätzlich über-

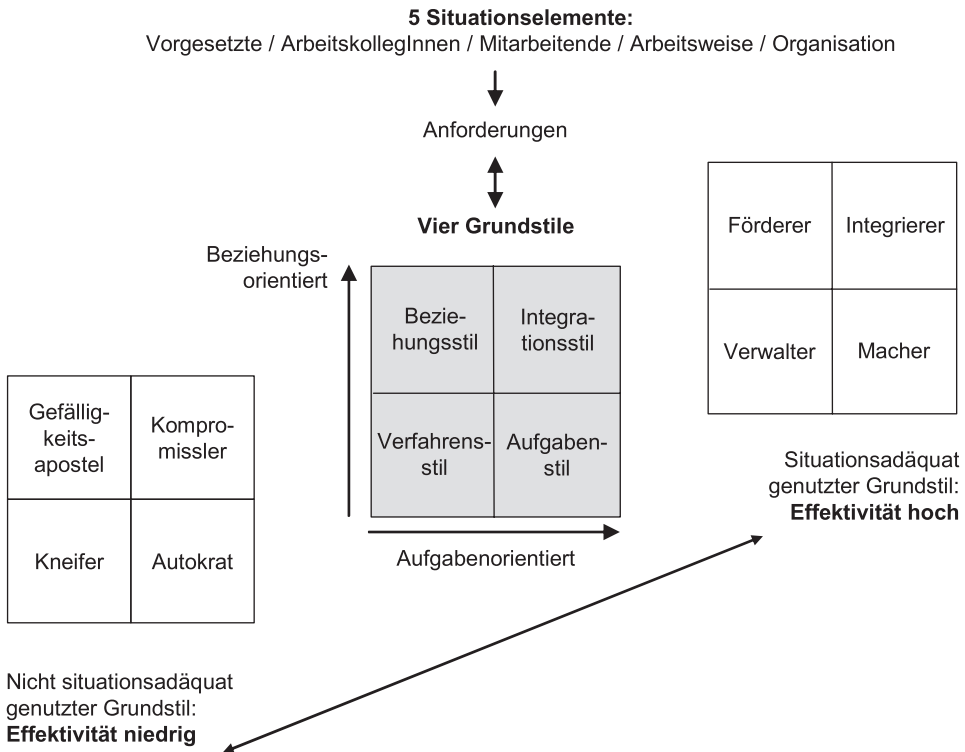


Abb. 9.27 3-D-Führungskonzept von Reddin

legen einstuft (Scholz 2000). Situative Führungstheorien verdeutlichen den Aspekt, dass *effektive Führung* letztlich nicht nur von der Führungskraft abhängt, sondern ebenso Aufgabenmerkmale, organisatorische Rahmenbedingungen, Führungsvorstellungen und -erwartungen sowie das Verhalten der Geführten einen Einfluss auf das Führungsergebnis besitzen (vgl. Abschn. 9.6.2.3).

Die *Situationsdimension* umfasst im Konzept von Reddin die fünf situativen Variablen der Organisation, der Arbeitsweise, der Vorgesetzten, der Arbeitskollegen und der Geführten. Reddins Theorie „[...] verlangt von einem Manager, sich nach außen auf die Situation hin zu konzentrieren und nicht nach innen auf sich selbst“. (Reddin 1977, S. 90). Die 3-D-Theorie stellt Führungskräfte als aktive Menschen dar. „Es ist die Aufgabe einer Führungskraft, die Situation zu überwachen und zu steuern, und damit muss sie zuerst sich selbst steuern. Indem die Situation und die Führungskraft voneinander getrennt gehalten wird, wird die Tatsache unterstrichen, dass Situationen dazu da sind, dass Führungskräfte in ihnen arbeiten und ihre Effektivität erhöhen.“ (Reddin 1977, S. 92). Alle fünf Variablen stellen situationsabhängig unterschiedliche Anforderungen an die Führungskraft und verlangen die kontextgerechte Grundstilform als Beitrag zur Effektivität. Das Führungsverhalten manifestiert sich im Koordinatensystem innerhalb der

zwei Dimensionen Beziehungs- oder Aufgabenorientierung in den vier Grundstilen Beziehungs-, Integrations-, Verfahrens- und Aufgabenstil. Diese vier Grundstile können sich nun je nach Ausprägung der dritten Dimension, der Situationsadäquanz, in vier effektivere oder vier weniger effektive Führungsstile verändern.

Wie eine hohe Führungswirksamkeit durch jeden der vier Grundstile erreicht werden kann, lässt sich wie folgt erläutern:

- Der durch Regeln und Vorschriften geprägte Verfahrensstil erreicht hohe Effektivität beim Typus „Verwalter“, der für ein reibungsloses Funktionieren innerhalb der Spielregeln sorgt. Er arbeitet zuverlässig, fair, rational und selbstbeherrscht. Hiermit wird unter anderem ein stark verbreitetes Führungsverhalten in öffentlichen Verwaltungen gekennzeichnet.
- Der den Beziehungsstil (jeder Mitarbeitende ist ein Individuum) pflegende Förderer widmet sich seinen Mitarbeitern, fördert sie und sorgt für eine vertrauensvolle und kooperative Atmosphäre. Adäquate Situationen für diesen Stil finden sich z. B. in Forschungsabteilungen oder in einer Einheit für interne Trainer.
- Beim Aufgabenstil stehen Leistung und Arbeitsergebnis (z. B. gemessen an Kennzahlen) im Vordergrund. Ein Macher kann sein Team durch Erfahrung, Fleiß, persönlichen Einsatz und Leistung zum Erfolg führen. Er diskutiert mit den Mitarbeitern, wird aber aufgrund seiner Fachkenntnisse als Entscheidungsinstanz akzeptiert. Dieser Stil kann z. B. an der Spitze der Institutionen, in produktionsorientierten Bereichen mit standardisierten Prozessen und hohem Output, erfolgreich sein.
- Der Integrierer als effektive Ausprägung des Integrationsstils akzeptiert und entwickelt die Persönlichkeiten seiner Mitarbeiter, koordiniert die Aufgaben des Teams, weckt das Engagement und ist bezüglich Kosten, Zeit und Qualität geeignet für Projektteams mit selbstständig arbeitenden Spezialisten und klaren Zielen.

Damit diese Führungsstile effektiv sind, bedarf es folgender *Qualifikationen der Führungskräfte* (vgl. im Blickpunkt):

1. Offenheit für Situationsfaktoren: die Fähigkeit, die Bedingungen und Anforderungen einer Situation (siehe die genannten fünf Variablen) richtig einzuschätzen
2. Führungsflexibilität: die Fähigkeit, den Führungsstil den situativen Bedingungen anzupassen
3. Gestaltungsfähigkeit: die Fähigkeit, die Situation oder einzelne Elemente ggf. selbst zu verändern

Reddins 3-D-Theorie betont die Notwendigkeit des in öffentlichen Institutionen verbreiteten „Verwaltungsstils“. Gleichzeitig werden die Qualifikationsanforderungen aufgezeigt, welche den „Verwaltungsstil“ als eine situationsadäquate Stilvariante charakterisieren, die sowohl negative als auch positive Wirkungen entfalten kann.

Im Blickpunkt: Vom „Kompromissler“ zum „Integrierer“

Auf einem Sozialamt steht die Führungskraft einem Dreierteam vor, das wegen einer neuen, besser ausgebildeten Mitarbeiterin Spannungen aufweist. Aufgrund der vier Arbeitsplätze, die sich in zwei Räumen befinden, und der unverzichtbaren Zusammenarbeit, entstehen schnell „Konfliktherde“. Eine Folge davon ist, dass immer wieder wichtige Informationen bezüglich der Sozialhilfeempfänger nicht oder nur ungenügend weitergeleitet werden und es öfters zu Unzuständigkeiten bei der laufenden Aktenbearbeitung kommt. Bisher wurde vor allem an das Verständnis der drei dienstälteren Mitarbeitenden für die neue Arbeitssituation appelliert (Kompromissneigung).

Die Situationsanalyse zeigt folgende an den Amtsleiter gestellte Erwartungen:

- Angesichts der häufigen Interaktion zwischen der Führungskraft und den Mitarbeitenden wird erwartet, dass alle gleich behandelt und gegenseitige Unkorrektheiten sowie Anschuldigungen nicht toleriert werden.
- Infolge der stark partizipativen und kollegialen Organisationskultur werden keine neuen Regeln hinsichtlich Arbeitsteilung und Koordination erwartet.
- Die Arbeitsweise innerhalb des Sozialamtes ist stark durch gegenseitigen Informationsaustausch und selbstverständliche Fortführung der von den Arbeitskollegen angefangenen Arbeiten geprägt.
- Die negativen Auswirkungen auf die Vorgangsbearbeitung führen zu stärkeren Kontrollfragen der obersten Amtsleitung, da sehr viel Wert auf Termintreue und exakte Aufgabenerledigung gelegt wird.

Die Situationsanalyse führt zum Ergebnis, dass im beschriebenen Kontext einerseits eine deutliche Aufgabenorientierung hin zu fehlerfreier Fallbearbeitung, andererseits aber eine starke Beziehungsorientierung zur Verbesserung des Arbeitsklimas notwendig ist. Der situationsgerechte Integrationsstil verlangt vom Sozialamtsleiter somit die gezielte Eingliederung der neuen Mitarbeiterin unter gleichmäßiger Aufgaben-, Kompetenzen- und Verantwortungszuteilung an alle Mitarbeitenden unter Mitsprache aller. Das Ziel und der Zweck der Bearbeitung von Sozialfällen muss jedoch ebenso in den Vordergrund gerückt werden. Das ganze Team soll sich für die korrekte und empfängerfreundliche Fallbearbeitung gemeinsam verantwortlich fühlen. Der Amtsleiter wird zum Coach eines produktiven und harmonisch kooperierenden Teams, d. h. er integriert.

Literatur

- Adamaschek, B., & Oechsler, W. A. (2001). *Leistungsabhängige Bezahlung im öffentlichen Dienst* (2. Aufl.). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. *Advances in Experimental Social Psychology*, 2, 267–299.

- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66, 56–65.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295–326.
- Alderfer, C. P. (1969). An empirical test of a new theory of human needs. *Organizational Behavior and Human Performance*, 4(2), 142–175.
- Ambler, T., & Barrow, S. (1996). The employer brand. *Journal of Brand Management*, 4(3), 185–206.
- Andrews, R., & Ashworth, R. (2015). Representation and inclusion in public organizations: Evidence from the U.K. civil service. *Public Administration Review*, 75(2), 279–288.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J., & Walker, R. M. (2005). Representative bureaucracy, organizational strategy, and public service performance: An empirical analysis of English local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 489–504.
- Andrews, R., Ashworth, R., & Meier, K. J. (2014). Representative bureaucracy and fire service performance. *International Public Management Journal*, 17(1), 1–24.
- Appelbaum, E., Bailey, T., & Berg, P. (Hrsg.). (2000). *Manufacturing advantage: Why high-performance work systems pay off*. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1996). *Organizational learning II: Theory, method and practice*. Reading: Addison-Wesley.
- Ashikali, T., & Groeneveld, S. (2013). Diversity management in public organizations and its effect on employees' affective commitment: The role of transformational leadership and the inclusiveness of the organizational culture. *Review of Public Personnel Administration*, 35(2), 146–168.
- Ashikali, T., Groeneveld, S., & Ritz, A. (Forthcoming). Managing a diverse workforce. In P. Leisink & Andersen et al. (Hrsg.), *Managing for public service performance*.
- Asseburg, J., Homberg, F., & Vogel, R. (2018). Recruitment messaging, environmental fit and public service motivation: Experimental evidence on intentions to apply for public sector jobs. *International Journal of Public Sector Management*, 31(6), 689–709.
- Bach, S., & Bordogna, L. (2013). Reframing public service employment relations: The impact of economic crisis and the new EU economic governance. *European Journal of Industrial Relations*, 19(4), 279–294.
- Bach, S., & Bordogna, L. (2016). Emerging from the crisis: The transformation of public sector employment relations? In S. Bach & L. Bordogna (Hrsg.), *Routledge critical studies in public management: Vol. 26. Public service management and employment relations in Europe: Emerging from the crisis* (S. 1–28). New York/London: Routledge.
- 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.
- Backhaus, K. B., Stone, B. A., & Heiner, K. (2002). Exploring the relationship between corporate social performance and employer attractiveness. *Business & Society*, 41(3), 292–318.
- Baker, A., Perreault, D., Reid, A., & Blanchard, C. M. (2013). Feedback and organizations: Feedback is good, feedback-friendly culture is better. *Canadian Psychology/Psychologie Canadienne*, 54(4), 260–268.
- Bakker, A. B., & Demerouti, E. (2007). The job demands-resources model: State of the art. *Journal of Managerial Psychology*, 22(3), 309–328.
- Bakker, A. B., & Demerouti, E. (2014). Job demands-resources theory. In P. Y. Chen & C. L. Cooper (Hrsg.), *Work and wellbeing: A complete reference guide* (S. 1–28). New York: Wiley.
- Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Bandura, A. (1991). Social cognitive theory of self-regulation. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 248–287.

- Barnard, C. (1938). *The functions of the executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Barsade, S. G., Ward, A. J., Turner, J. D. R., & Sonnenfeld, J. A. (2000). To your heart's content: A model of affective diversity in top management teams. *Administrative Science Quarterly*, 45(4), 802–836.
- Bass, B. M. (1990). *Bass and Stogdill's handbook of leadership: Theory, research, and managerial applications* (3. Aufl.). New York: The Free Press.
- Bayard, N. (1997). *Berner betriebswirtschaftliche Schriften. Unternehmens- und personalpolitische Relevanz der Arbeitszufriedenheit*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Beck Jorgensen, T., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration and Society*, 39(3), 354–381.
- Becker, M. (2005). *Personalentwicklung: Bildung, Förderung und Organisationsentwicklung in Theorie und Praxis* (4. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Becker, M. (2012). Die Entwicklung der Personalentwicklung. In R. Steiner & A. Ritz (Hrsg.), *Personal führen und Organisation gestalten* (S. 227–247). Bern: Haupt.
- Beer, M., Spector, B., Lawrence, P. R., Mills, D. Q., & Walton, R. E. (1984). *Managing human assets*. New York: Free Press.
- Bellé, N. (2014). Leading to make a difference: A field experiment on the performance effects of transformational leadership, perceived social impact, and public service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 109–136.
- Belschak, F. D., & Den Hartog, D. N. (2009). Consequences of positive and negative feedback: The impact on emotions and extra-role behaviors. *Applied Psychology*, 58(2), 274–303.
- Berkenthien, R. (2008). *Führungskräfteentwicklung bei der Bundeswehr – Anspruch und Wirklichkeit* [Dissertation]. Hamburg: Universität der Bundeswehr Hamburg.
- Bern. (o. J.). MAG-Bogen des Personalamtes des Kantons Bern. <http://www.fin.be.ch/fin/de/index/personal/personalentwicklung/MAG.html>. Zugegriffen am 06.07.2018.
- Berthel, J., & Becker, F. G. (2007). *Personal-Management: Grundzüge für Konzeptionen betrieblicher Personalarbeit* (8. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Bleicher, K., & Meyer, E. (1976). *Führung in der Unternehmung. Formen und Modelle*. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt.
- Blom, R., Kruijen, P. M., Van der Heijden, B., & Van Thiel, S. (2018). One HRM fits all? A meta-analysis of the effects of HRM practices in the public, semipublic, and private sector. *Review of Public Personnel Administration*, 1–33. (First Published May 14, 2018)
- Blumberg, M., & Pringle, C. D. (1982). The missing opportunity in organizational research: Some implications for a theory of work performance. *Academy of Management Review*, 7(4), 560–569.
- Bondarouk, T., Parry, E., & Furtmueller, E. (2017). Electronic HRM: Four decades of research on adoption and consequences. *International Journal of Human Resource Management*, 28(1), 98–131.
- Borg, I. (1995). *Mitarbeiterbefragungen: Strategisches Aufbau- und Einbindungsmanagement*. Göttingen: Angewandte Psychologie.
- Bosbach, H. (2000). Die Mitarbeiter fundiert beurteilen können. *Verwaltung-Organisation-Personal VOP*, 22(7–8), 42–46.
- Boxall, P., & Purcell, J. (2011). *Strategy and human resource management*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Boyne, G. A., Poole, M., & Jenkins, G. (1999). Human resource management in the public and private sectors: An empirical comparison. *Public Administration*, 77(2), 407–420.
- Brewer, M. B. (1991). The social self: On being the same and different at the same time. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 17(5), 475–482.
- Brewer, G. A., & Kellough, E. J. (2016). Administrative values and public personnel management: Reflections on Civil Service Reform. *Public Personnel Management*, 45(2), 171–189.

- Brewer, G. A., & Selden, S. (1998). Whistle blowers in the federal civil service: New evidence of the public service ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3), 413–440.
- Brown, M. E., & Treviño, L. K. (2006). Ethical leadership: A review and future directions. *The Leadership Quarterly*, 17(6), 595–616.
- Brown, V. R., & Vaughn, E. D. (2011). The writing on the (facebook) wall: The use of social networking sites in hiring decisions. *Journal of Business and Psychology*, 26(2), 219.
- Brown, M. E., Treviño, L. K., & Harrison, D. A. (2005). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. *Organizational Behavior & Human Decision Processes*, 97(2), 117–134.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(1), 44–55.
- Bundesamt für Statistik. (2017). Anteil der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung. bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/auslaendische-bevoelkerung.aspx?detail=3302662.html. Zugegriffen am 26.06.2018.
- Bundeskanzleramt Österreich. (2017). Das Personal des Bundes 2017: Daten und Fakten. https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/PJB_2017.pdf?66rd86. Zugegriffen am 06.05.2018.
- Bundesrat, S. (2003). Schweizerischer Bundesrat: Verordnung über die interne Beratung durch erfahrene Kader der Bundesverwaltung vom 28. Mai 2003 (SR 172.010.421). Bern.
- Bundesrat, S. (2011). Botschaft zu einer Änderung des Bundespersonalgesetzes vom 31. August 2011: 11.049, BBl 6703ff. <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/6703.pdf>. Zugegriffen am 05.06.2011.
- Bundesrat, S. (2017). Lohnsystem des Bundes: Bericht des Bundesrats vom 25.01.2017 in Erfüllung des Postulats 14.3999 der Finanzkommission des Nationalrats vom 13.10.2014. <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/berichte/berichte.html>. Zugegriffen am 23.07.2018.
- Bundesversammlung. (2000). Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000 (Stand am 22. Juli 2003).
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Byrne, D. (1971). *The attraction paradigm*. New York: Academic Press.
- Caillier, J. G. (2014). Toward a better understanding of the relationship between transformational leadership, public service motivation, mission valence, and employee performance: A preliminary study. *Public Personnel Management*, 43(2), 218–239.
- Cappelli, P. (2008a). Talent management for the twenty-first century. *Harvard Business Review*, 86, 74–81.
- Cappelli, P. (2008b). *Talent on demand*. Boston: Harvard Business School Press.
- Choi, S. (2009). Diversity in the US federal government: Diversity management and employee turnover in federal agencies. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 19(3), 603–630.
- Clarke, R., & Winkler, V. (2006). *Reflections on talent management*. London: Chartered Institute of Research and Development.
- Cober, R. T., Brown, D. J., Blumenthal, A., Doverspike, D., & Levy, P. E. (2000). The quest for the qualified job surfer: It's time the public sector catches the wave. *Public Personnel Management*, 29(4), 479–496.
- Combs, J., Yongmei, L., Hall, A., & Ketchen, D. (2006). How much do high-performance work practices matter? A meta-analysis of their effects on organizational performance. *Personnel Psychology*, 59(3), 501–528.
- Comelli, G., & von Rosenstiel, L. (2003). *Innovatives Personalmanagement. Führung durch Motivation: Mitarbeiter für Organisationsziele gewinnen* (3. Aufl.). München: Vahlen.
- Conradi, W. (1983). *Personalentwicklung*. Stuttgart: Enke.
- Cook, M. (2004). *Personnel selection: Adding value through people* (4. Aufl.). Chichester: Wiley-Blackwell.

- Cox, T. H., Jr. (1995). A diversity framework. In M. M. Chemers, S. Oksamp & M. A. Costanso (Hrsg.), *Diversity in organisations* (S. 246–260). Thousand Oaks: Sage.
- Cox, T. H., Jr., & Blake, S. (1991). Managing cultural diversity: Implications for organizational competitiveness. *The Executive*, 5(3), 45–56.
- Crewson, P. E. (1997). Public-service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4), 499–518.
- Crosby, B. C. (2010). Leading in the shared-power world of 2020. *Public Administration Review*, 70(1), 69–77.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2005a). *Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared-power world* (2. Aufl.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2005b). A leadership framework for cross-sector collaboration. *Public Management Review*, 7(2), 177–201.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *Leadership Quarterly*, 21(2), 211–230.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2018). Why leadership of public leadership research matters: And what to do about it. *Public Management Review*, 20(9), 1265–1286.
- Darnold, T. C., & Rynes, S. L. (2012). Recruitment and job choice research: Same as it ever was? In I. Weiner, N. W. Schmitt, & S. Highhouse (Hrsg.), *Handbook of psychology: Volume 12: Industrial and organizational psychology* (2. Aufl., S. 104–142). New York: Wiley.
- DBB. (2018). *Zahlen, Daten, Fakten 2018*. Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion (Hrsg.). Berlin: dbb verlag gmbh. https://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2018/zdf_2018.pdf. Zugegriffen am 06.05.2018.
- DEBA. (2015). Website der Deutschen Employer Branding Akademie (DEBA). <https://employer-branding.org/>. Zugegriffen am 29.06.2015.
- Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1985). *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. New York: Plenum Press.
- Delaney, J. T., & Huselid, M. A. (1996). The impact of human resource management practices on perceptions of organizational performance. *The Academy of Management Journal*, 39(4), 949–969.
- Delhees, K.H. (1995). Führungstheorien, Eigenschaftstheorien. In A. Kieser, G. Reber & R. Wunderer (Hrsg.), *Handwörterbuch der Führung* (2, 897–906). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Demerouti, E., Nachreiner, F., Bakker, A. B., & Schaufeli, W. B. (2001). The job demands-resources model of burnout. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 499–512.
- Demmke, C., & Moilanen, T. (2010). *Civil services in the EU of 27: Reform outcomes and the future of the civil service*. Frankfurt a. M./Berlin/Bern/Bruxelles/New York/Oxford/Wien: Lang.
- Demmke, C., Hammerschmid, G., & Meyer, R. E. (2007). *Dezentralisierung und Verantwortlichkeit als Schwerpunkt der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung – Herausforderungen und Folgen für das Personal Management*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Denhardt, J. V., & Campbell, K. B. (2006). The role of democratic values in transformational leadership. *Administration & Society*, 38(5), 556–572.
- Drucker, P. (1954). Management by objectives. *The Academy of Management Review*, 6(2), 225–230.
- Dudek, & Sonja, M. (2009). *Diversity in Uniform? Geschlecht und Migrationshintergrund in der Berliner Schutzpolizei*. Wiesbaden: Springer VS.
- Durant, F. F., Kramer, R., Perry, J. L., Mesch, D., & Paarlberg, L. E. (2006). Motivating employees in a new governance era: The performance paradigm revisited. *Public Administration Review*, 66(4), 505–514.
- Dwertmann, D. J. G., Nishii, L. H., & Van Knippenberg, D. (2016). Disentangling the fairness & discrimination and synergy perspectives on diversity climate: Moving the field forward. *Journal of Management*, 42(5), 1136–1168.

- EFD, E. F. (2013). *Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung*. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD.
- Eichhorn, P. et al. (2003). *Verwaltungslexikon*, 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Ely, R. J. (2004). A field study of group diversity, participation in diversity education programs, and performance. *Journal of Organizational Behavior*, 25, 755–780.
- Ely, R. J., & Thomas, D. A. (2001). Cultural diversity at work: The effects of diversity perspectives on work group processes and outcomes. *Administrative Science Quarterly*, 46(2), 229–273.
- Emery, Y. (2013). Neue Politiken und Prozesse im öffentlichen Personalmanagement. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 479–497). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- EPA, E. P. (2018). *Medienmitteilung des Eidgenössischen Personalamts der schweizerischen Bundesverwaltung vom 27.06.2018*. <https://www.epa.admin.ch/epa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-71352.html>. 28.06.2018.
- Etzioni, A. (1965). *A comparative analysis of complex organisations* (3. Aufl.). New York: Free Press.
- Etzioni, A. (1967). *Soziologie der Organisationen*. München: Juventa.
- Farnham, D., & Horton, S. (Hrsg.). (1996). *Managing people in the public services*. Oxford: Macmillan Education/Palgrave.
- Fernandez, S. (2004). Developing and Testing an Integrative Framework of Public Sector Leadership: Evidence from the Public Education Arena. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(2):197–217
- Fiedler, F. E. (1967). *A theory of leadership effectiveness*. New York: McGraw-Hill.
- Fischer, C. (2018). Neue Talente braucht das Amt: Traineeprogramme im öffentlichen Sektor. In A. Ritz & N. Thom (Hrsg.), *Talent Management: Talente identifizieren, Kompetenzen entwickeln* (S. 63–85). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Fiske, S. T. (2000). Interdependence and the reduction of prejudice. In S. Oskamp (Hrsg.), *Reducing prejudice and discrimination* (S. 115–135). Mahwah: Lawrence Erlbaum.
- Forrester, G. (2000). *Rewarding performance in a reforming profession: Schoolteachers in England and Wales*. Unveröffentlichtes Arbeitspapier für das 4. Internationale Forschungssymposium Public Management in Rotterdam.
- Forster, A., Erz, A., & Jenewein, W. (2012). Employer Branding. In T. Tomczak, F.-R. Esch, J. Kernstock & A. Herrmann (Hrsg.), *Behavioral Branding: Wie Mitarbeiterverhalten die Marke stärkt* (S. 277–294). Wiesbaden: Springer Gabler.
- French, J. R. P., & Raven, B. (1959). The basis of social power. In D. Cartwright (Hrsg.), *Research Center for Group Dynamics Series, Institute for Social Research, the University of Michigan, Publication: Vol. 6. Studies in social power* (S. 150–167). Ann Arbor: University of Michigan.
- Frey, B. S. (1997). *Not just for the money: An economic theory of personnel motivation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Frey, B. S. (2002). Wie beeinflusst Lohn die Motivation? In B. S. Frey & M. Osterloh (Hrsg.), *Managing Motivation: Wie Sie die neue Motivationsforschung für Ihr Unternehmen nutzen können* (S. 73–106). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Friedrich, C. (2000). Verfahren zur erfolgreichen Personalauswahl. *Verwaltung-Organisation-Personal VOP*, 22(7–8), 38–41.
- Fuchs, J. (1998). Die neue Art Karriere im schlanken Unternehmen. *Harvard Business Manager*, 4, 83–91.
- Gardenswartz, L., & Rowe, A. (1993). *Managing diversity. A complete desk reference and planning guide*. Burr Ridge: Irwin.
- Gardenswartz, L., & Rowe, A. (2008). *Diverse teams at work: Capitalizing on the power of diversity*. Alexandria: Society for Human Resource Management.

- Gatewood, R. D., Gowan, M. A., & Lautenschlager, G. J. (1993). Corporate image, recruitment image and initial job choice decisions. *Academy of Management Journal*, 36(2), 414–427.
- Gebert, D., & von Rosenstiel, L. (2002). *Kohlhammer-Standards Psychologie. Organisationspsychologie: Person und Organisation* (5. Aufl.). Stuttgart: Kohlhammer.
- Gehrig, J. (2016). Die Polizisten haben ihre Macht ausgenutzt. *Der Bund Online Vom*, 29(06), 2016.
- Gerpott, T. J. (2000). 360-Grad-Feedback-Verfahren. *Personalwirtschaft*, 52(7), 354–359.
- Giauque, D., Ritz, A., Varone, F., Anderfuhren-Biget, S., & Waldner, C. (2011). Putting public service motivation into context: A balance between universalism and particularism. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 227–253.
- Grant, A. M. (2008a). Does intrinsic motivation fuel the prosocial fire? Motivational synergy in predicting persistence, performance, and productivity. *Journal of Applied Psychology January*, 93(1), 48–58.
- Grant, A. M. (2008b). Employees without a cause: The motivational effects of prosocial impact in public service. *International Public Management Journal*, 11(1), 48–66.
- Groeneveld, S. (2015). Explaining diversity management outcomes: What can be learned from quantitative survey research? In R. Bendl, I. Bleijenbergh, E. Henttonen & A. J. Mills (Hrsg.), *Oxford handbooks. The Oxford handbook of diversity in organizations* (S. 281–297). Oxford/ New York: Oxford University Press.
- Guest, D. E. (1987). Human resource management and industrial relations. *Journal of Management Studies*, 24(5), 503–521.
- Guest, D. E., & King, Z. (2004). Power, innovation and problem-solving: The personnel managers' Three steps to heaven? *Journal of Management Studies*, 41(3), 401–423.
- Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., & Mostafa, A. (2019). New public management reforms in Europe and their effects: Findings from a 20-country top executive survey. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 399–418.
- Harlander, N., Heidack, C., Köpfler, F., & Müller, K.-D. (1994). *Personalwirtschaft* (3. Aufl.). Landsberg/Lech: MI.
- Harrison, D. A., & Klein, K. J. (2007). What's the difference? Diversity constructs as separation, variety or disparity in organizations. *Academy of Management Review*, 32(4), 1199–1228.
- Harrison, D. A., Price, K. H., & Bell, M. P. (1998). Beyond relational demography: Time and the effects of surface- and deep-level diversity on work group cohesion. *The Academy of Management Journal*, 41(1), 96–107.
- Harrison, D. A., Price, K. H., Gavin, J. H., & Florey, A. T. (2002). Time, teams, and task performance: Changing effects of surface- and deep-level diversity on group functioning. *The Academy of Management Journal*, 45(5), 1029–1045.
- Hart, P. 't., & Tummers, L. (2019). *Understanding Public Leadership*. The Public Management and Leadership Series (2nd ed.). Oxford: Macmillan Education; Palgrave.
- Hassan, S., Wright, B. E., & Yukl, G. A. (2014). Does ethical leadership matter in government?: Effects on organizational commitment, absenteeism, and willingness to report ethical problems. *Public Administration Review*, 74(3), 333–343.
- Hauschildt, J. (1995). Verantwortung. In A. Kieser, G. Reber & R. Wunderer (Hrsg.), *Handwörterbuch der Führung* (2. Aufl., S. 2097–2106). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Heil, K. (1980). *Arbeitstransparenze zur Personalplanung. Erarbeitet im Rahmen des RKW-Projekts Z 36*. Eschborn.
- Heiling, J. (2005). Personalaustausch mit der Wirtschaft als Know-how-Transfer. *Innovative Verwaltung*, 27(11), 20–22.
- Heitmeyer, K., & Thom, N. (1982). Assessment Center: Zuverlässigere Bewerberauswahl und gezieltere Personalentwicklung beim Führungsnachwuchs. *Personalwirtschaft*, 9(9), 19–26.
- Hentze, J., Heinecke, A., & Kammel, A. (2001). *Allgemeine Betriebswirtschaftslehre aus der Sicht des Managements*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

- Herzberg, F. (1966). *Work and the nature of man*. Cleveland: World Pub. Co.
- Herzberg, F., Mausner, B., & Snyderman, B. (1959). *The motivation to work*. New York: Wiley.
- Hilb, M. (2007). *Buch. Integriertes Personal-Management: Ziele – Strategien – Instrumente* (16. Aufl.). Neuwied: Luchterhand.
- Holm, A. B. (2012). E-recruitment: Towards an ubiquitous recruitment process and candidate relationship management. *Zeitschrift Für Personalforschung (ZfP)*, 26(3), 241–259.
- Hopp, H., & Göbel, A. (2004). *Praxisnahes Wirtschaftsstudium. Management in der öffentlichen Verwaltung: Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen* (2. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Horton, S. (2006). The public service ethos in the british civil service: An historical institutional analysis. *Public Policy and Administration*, 21(1), 32–48.
- Horton, S. (2008). History and persistence of an idea and an ideal. In J. L. Perry & A. Hondeghem (Hrsg.), *Motivation in public management: The call of public service* (S. 17–32). New York: Oxford University Press.
- Huselid, M. A. (1995). The impact of human resource management practices on turnover, productivity, and corporate financial performance. *Academy of Management Journal*, 38(3), 635–672.
- Huselid, M. A., Becker, B. E., & Beatty, R. W. (2005). *The workforce scorecard: Managing human capital to execute strategy*. Boston: Harvard Business School Publishing Cooperation.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2000). Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: How things happen in a (not quite) joined-up world. *Academy of Management Journal*, 43(6), 1159–1175.
- Jacklin-Jarvis, C., & Potter, K. (2017). Collaborative public leadership: Does problem context matter? In *2nd International Public & Political Leadership (PUPOL) Conference – Leadership for Public and Social Value, 06–07 Apr 2017*. Milton Keynes: The Open University.
- Jackson, S. E., & Ruderman, M. N. (1996). *Diversity in work teams: Research paradigms for a changing workplace*. Washington, D.C.: APA Books.
- Jackson, S. E., Joshi, A., & Ehrhardt, N. L. (2003). Recent research on team and organizational diversity: SWOT analysis and implications. *Journal of Management*, 29, 801–830.
- Jacobsen, C. B., & Andersen, L. B. (2015). Is leadership in the eye of the beholder? A study of intended and perceived leadership practices and organizational performance. *Public Administration Review*, 75(6), 829–841.
- Jacobsen, C. B., Hvitved, J., & Andersen, L. B. (2013). Command and motivation: How the perception of external interventions relates to intrinsic motivation and public service motivation. *Public Administration*, 92(4), 790–806.
- Jäger, W., & Lukasczyk, A. (Hrsg.). (2009). *Talent Management: Strategien, Umsetzung, Perspektiven*. Köln: Luchterhand.
- Jehn, K. A., & Bezrukova, K. (2004). A field study of group diversity, workgroup context, and performance. *Journal of Organizational Behavior*, 25(6), 703–729.
- Jeserich, W. (1991). *Mitarbeiter auswählen und fördern: Assessment-Center-Verfahren* (6. unveränd. Nachdruck). München/Wien: Hanser.
- Jetter, W. (2003). *Effiziente Personalauswahl. Durch strukturierte Einstellungsgespräche die richtigen Mitarbeiter finden* (2. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Jiang, K., Lepak, D. P., Hu, J., & Baer, J. C. (2012). How does human resource management influence organizational outcomes? A meta-analytic investigation of mediating mechanisms. *Academy of Management Journal*, 55(6), 1264–1294.
- Joshi, A., & Roh, H. (2009). The role of context in work team diversity research: A meta-analytic review. *Academy of Management Journal*, 52(3), 599–627.
- Judge, T. A., Bono, J. E., Ilies, R., & Gerhardt, M. W. (2002). Personality and leadership: A qualitative and quantitative review. *Journal of Applied Psychology*, 87(4), 765–780.

- Judge, T. A., Piccolo, R. F., & Ilies, R. (2004). The forgotten ones? The validity of consideration and initiating structure in leadership research. *Journal of Applied Psychology*, 89(1), 36–51.
- Kalev, A., Dobbin, F., & Kelly, E. (2006). Best practices or best guesses? Assessing the efficacy of corporate affirmative action and diversity policies. *American Sociological Review*, 71(4), 589–617.
- von Kalm, N. (2013). *Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management. Personalführung in der öffentlichen Verwaltung in Zeiten des demografischen Wandels*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Kanter, R. M. (1977). *Men and women of the corporation*. New York: Basic Books.
- Kellerman, B. (2004). *Bad leadership: What it is, how it happens, why it matters*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kellough, E. J. (2006). *Understanding affirmative action: Politics, discrimination, and the search for justice*. Washington, D.C.: Georgetown University Press. <http://site.ebrary.com/lib/academic-completetitles/home.action>.
- Kellough, E. J. (2017). Public personnel management: A cornerstone of effective government. In N. M. Riccucci (Hrsg.), *Public personnel management: Current concerns, future challenges* (6. Aufl., S. 1–11). New York/London: Routledge.
- Kennedy, C. 1998. *Management Gurus. 40 Vordenker und ihre Ideen*. Wiesbaden: Gabler.
- Kettiger, D. (2003). Ausbildung mit dem Parlament: Erfahrungen des Kantons Bern mit einem Planspiel zur Anwendung der WoV-Instrumente. In K. Schedler & D. Kettiger (Hrsg.), *Modernisieren mit der Politik: Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen* (S. 181–203). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Kim, T., & Holzer, M. (2014). Public employees and performance appraisal: A study of antecedents to employees' perception of the process. *Review of Public Personnel Administration*, 36(1), 31–56.
- Kim, S., Vandenabeele, W., Wright, B. E., Andersen, L. B., Cerase, F. P., Christensen, R. K., et al. (2013). Investigating the structure and meaning of public service motivation across populations: Developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 79–102.
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative bureaucracy: An interpretation of the British civil service*. Yellow Springs: The Antioch Press.
- Klages, H. (1998). Erfolgreich führen und motivieren! In D. Wagner (Hrsg.), *Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung* (S. 51–67). Berlin: Duncker & Humblot.
- Klages, H., & Hippler, G. (1991). *Mitarbeitermotivation als Modernisierungsperspektive: Ergebnisse eines Forschungsprojektes über ‚Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung‘*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Klimecki, R. G., & Gmür, M. (2005). *Grundwissen der Ökonomik : Betriebswirtschaftslehre: Vol. 2025. Personalmanagement: Strategien, Erfolgsbeiträge, Entwicklungsperspektiven* (3. Aufl.). Stuttgart: Lucius und Lucius.
- Kluger, A. N., & DeNisi, A. S. (1996). The effects of feedback interventions on performance: A historical review, a meta-analysis, and a preliminary feedback intervention theory. *Psychological Bulletin*, 119(2), 254–284.
- Knies, E., Boselie, P., Gould-Williams, J. S., & Vandenabeele, W. (2018). Strategic human resource management and public sector performance: Context matters. *International Journal of Human Resource Management*, 1–13. (Published online: 01 Jan 2018).
- Kohlberg, L. (1969). Stage and sequence: The cognitive-developmental approach to socialization. In D. A. Goslin (Hrsg.), *Handbook of socialization theory and research* (4. Aufl., S. 347–480). Chicago: Rand McNally.
- Kramer, J. (2009). Allgemeine Intelligenz und beruflicher Erfolg in Deutschland. *Psychologische Rundschau*, 60(2), 82–98.

- Krell, G., Pantelmann, H., & Wächter, H. (2006). Diversity(-Dimensionen) und deren Management als Gegenstände der Personalforschung in Deutschland, Österreich und der Schweiz. In G. Krell & H. Wächter (Hrsg.), *Diversity Management: Impulse aus der Personalforschung* (S. 45–56). München: Rainer Hampp.
- Krüger, W. (1994). Transformationsmanagement: Grundlagen, Strategien, Anforderungen. In P. Gomez, D. Hahn, G. Müller-Stewens & R. Wunderer (Hrsg.), *Unternehmerischer Wandel: Konzepte zur organisatorischen Erneuerung* (S. 199–228). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Kühnlein, G., & Wohlfahrt, N. (1996). *Zwischen Mobilität und Modernisierung: Personalentwicklungs- und Qualifizierungsstrategien in der Kommunalverwaltung* (2. Aufl.). Berlin: Nomos.
- Lægreid, P., & Wise, L. R. (2015). Transitions in civil service systems: Robustness and flexibility in human resource management. In V. der Meer, M. Frits, J. C. N. Raadschelders & T. A. Toonen (Hrsg.), *Comparative civil service systems in the 21st century* (2. Aufl., Bd. 203–222). Basingstoke/Hampshire/New York: Palgrave Macmillan.
- Lawler, E. E. (1971). *Pay and organizational effectiveness: A psychological view*. New York: McGraw-Hill.
- Lawler, E. E. (1990). *Strategic pay*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Lawton, A., & Rose, A. (1994). *Organisation and management in the public sector* (2. Aufl.). London: Pitman.
- Legge, K. (2005). *Management, work & organisations. Human resource management: Rhetorics and realities* (Anniversary. Aufl.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Leonard, J. S., Levine, D. I., & Joshi, A. (2004). Do birds of a feather shop together? The effects of performance of employees' similarity with one and another and with customers. *Journal of Organizational Behavior*, 25, 731–754.
- Levinson, M. (2010). Social networking ever more critical to job search success. <https://cio.com/article/2417135/social-networking-ever-more-critical-to-job-search-success.html>. Zugriffen am 05.07.2018.
- Lewin, K. (1936). *MacGraw-Hill publications in psychology. Principles of topological psychology*. New York/London: McGraw-Hill.
- Lewin, K., Lippitt, R., & White, R. K. (1939). Patterns of aggressive behavior in experimentally created „social climates“. *Journal of Social Psychology*, 10(2), 271–299.
- Lewin, K. (1963). *Feldtheorie in den Sozialwissenschaften*. Bern/Stuttgart: Huber.
- Llorens, J. J., & Kellough, E. J. (2007). A revolution in public personnel administration: The growth of web-based recruitment and selection processes in the federal service. *Public Personnel Management*, 36(3), 207–221.
- Locke, E. A., & Latham, G. P. (1990). *A theory of goal-setting and task performance*. Engelwood Cliffs: Prentice Hall.
- Loden, M., & Rosener, J. B. (1991). *Workforce America! Managing employee diversity as a vital resource*. Homewood: Business One Irwin.
- Lodge, M., & Hood, C. (2011). Into an age of multiple austerities? Public management and public service bargains across OECD Countries. *Governance*, 25(1), 79–101.
- Löffler, E. (2003). Leadership im öffentlichen Sektor – nicht nur eine Herausforderung für Führungskräfte. In R. Koch & P. Conrad (Hrsg.), *New Public Service: Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung* (S. 239–262). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Lupi, B., Bannwart, L., Mäder, P., & Esposito, Z. (2011). Diversity Management in der öffentlichen Verwaltung der Schweiz. Chancen und Herausforderungen im Spannungsfeld sich verändernder Gesellschaften. Seminararbeit eingereicht an der Universität Bern.
- von Maravic, P., & Schröter, E. (2012). Multikulturelle Gesellschaften, monokulturelle Verwaltung – Von passiver zu aktiver Öffnung der Verwaltung? In E. Schröter & P. von Maravic (Hrsg.), *Die Zukunftsfähige Verwaltung? Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich* (S. 113–138). Opladen: Budrich.

- March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). The logic of appropriateness. In M. Moran, M. Rein & R. E. Goodin (Hrsg.), *The Oxford handbook of public policy* (S. 689–708). Oxford: Oxford University Press.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations: Its management and value* (6. Aufl. 1965). New York: Wiley.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1965). *Organizations* (6. Aufl.). New York: Wiley.
- Maslow, A. H. (1954). *Motivation and personality*. New York/Evanston/London: Harper.
- McGregor, D. (1960). *The human side of enterprise*. New York/Toronto/London: McGraw-Hill.
- McMahan, G. C., Bell, M. P., & Virick, M. (1998). Strategic human resource management: Employee involvement, diversity, and international issues. *Human Resource Management Review*, 8(3), 193.
- der Meer, V., Frits, M., Raadschelders, J. C. N., & Toonen, T. A. (Hrsg.). (2015a). *Comparative civil service systems in the 21st century* (2. Aufl.). Basingstoke/Hampshire/New York: Palgrave Macmillan.
- der Meer, V., Frits, M., Steen, T. P. S., & Wille, A. (2015b). Civil service systems in Western Europe: A comparative analysis. In V. der Meer, M. Frits, J. C. N. Raadschelders & T. A. Toonen (Hrsg.), *Comparative civil service systems in the 21st century* (2. Aufl., S. 38–56). Basingstoke/Hampshire/New York: Palgrave Macmillan.
- Meier, K. J. (1975). Representative bureaucracy: An empirical analysis. *The American Political Science Review*, 69(2), 526–542.
- Merker, M., & Lienhard, B. (2009). Kündigungsregelung im öffentlichen Dienstrecht. *ZV Info*, 12, 6–7.
- Meyer, R. E., & Hammerschmid, G. (2010). The degree of decentralization and individual decision making in central government human resource management: A European comparative perspective. *Public Administration*, 88(2), 455–478.
- Michel, M. (1998). *Beamtenstatus im Wandel*. Zürich: Schulthess.
- Mikkelsen, M. F., Jacobsen, C. B., & Andersen, L. B. (2017). Managing employee motivation: Exploring the connections between managers' enforcement actions, employee perceptions, and employee intrinsic motivation. *International Public Management Journal*, 20(2), 183–205.
- Miller, G. J., & Whitford, A. B. (2007). The principal's moral hazard: Constraints on the use of incentives in hierarchy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 213–233.
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the civil service*. New York: Oxford University Press.
- Müller, W. R. (2006). Herausforderungen im Beamtenrecht: Neue Wege im öffentlichen Dienst in Deutschland. In N. Thom & A. Ritz (Hrsg.), *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (3. Aufl., S. 316–317). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Nerdinger, F. W., Blickle, G., & Schaper, N. (2014). *Springer-Lehrbuch. Arbeits- und Organisationspsychologie: Mit 51 Tabellen* (3., vollst. überarb. Aufl. 2014). Berlin: Springer.
- Nesemann, K. (2012). *Springer Gabler Research. Talentmanagement durch Trainee-Programme: Auswirkungen der Gestaltungsmerkmale auf den Programmerfolg* [Zugl.: Bern, Univ., Diss., 2011]. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Neuberger, O. (1976). *Wirtschaftspsychologische Schriften der Universitäten München und Augsburg: Vol. 3. Führungsverhalten und Führungserfolg*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Neuberger, O. (1995). Führungstheorien, Machttheorie. In A. Kieser, G. Reber & R. Wunderer (Hrsg.), *Handwörterbuch der Führung* (2. Aufl., S. 953–968). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Neuberger, O. (2002). *Führen und führen lassen: Ansätze, Ergebnisse und Kritik der Führungsforschung* (6. Aufl.). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Nishii, L. H., Khattab, J., Shemla, M., & Paluch, R. M. (2017). A multi-level process model for understanding diversity practice effectiveness. *The Academy of Management Annals*, 12(1), 37–82.
- O'Reilly, C. A., Williams, K. Y., & Barsade, S. G. (1997). *Demography and group performance: Does diversity help? Stamford, CT, JAI Press*. Stamford: JAI Press.

- Oberfield, Z. W. (2014). Accounting for time: Comparing temporal and atemporal analyses of the business case for diversity management. *Public Administration Review*, 74(6), 777–789.
- OECD. (1997). Performance pay schemes for public sector managers: An evaluation of the impacts. Occasional paper No. 15. Paris.
- OECD. (2004). Trends in human resources management policies in OECD countries an analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management: Human resource management working party report. Paris: OECD. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/HRM\(2004\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/HRM(2004)3&docLanguage=En). Zugegriffen am 27.06.2018.
- OECD. (2005a). *Modernising government: The way forward*. Paris: OECD.
- OECD. (2005b). Organisation for economic cooperation and development: Total public employment. <http://www.oecd.org>. Zugegriffen am 21.11.2005.
- OECD. (2005c). *Performance-related pay policies for government employees*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2017). *Government at a glance*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). *International migration outlook 2018*. Paris: OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/migr_outlook-2018-en. Zugegriffen am 14.05.2019.
- Oechsler, W. A. (2006). *Oldenbourgs Lehr- und Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Personal und Arbeit: Grundlagen des Human-Resource-Management und der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen* (8. Aufl.). München/Wien: Oldenbourg.
- Oertig, M. (2007). HR-Transformation zu Business Partnership und operativer Exzellenz. In M. Oertig (Hrsg.), *Neue Geschäftsmodelle für das Personalmanagement* (2. Aufl., S. 17–45). Köln: Luchterhand.
- Öffentlicher Dienst Österreich. (2018). Beamtinnen und Beamte, Vertragsbedienstete. <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/bundspersonal/bedienstete/index.html>. Zugegriffen am 21.02.2018.
- Ospina, S. M. (2016). Collective leadership and context in public administration: Bridging public leadership research and leadership studies. *Public Administration Review*, 77(2), 275–287.
- Ouchi, W. G. (1980). Markets, bureaucracies, and clans. *Administrative Science Quarterly*, 25(1), 129–141.
- Paauwe, J. (2004). *HRM and performance: Achieving long-term viability*. Oxford: Oxford University Press.
- Paauwe, J., & Boon, C. (2018). Strategic HRM: A critical review. In *Human Resource Management*, 2, (49–73). Routledge.
- Pandey, S. K., Randall, D. S., Pandey, S., & Peng, S. (2015). Transformational leadership and the use of normative public values: Can employees be inspired to serve larger public purposes? *Public Administration*, 94(1), 204–222.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle. (2009). *Evaluation der Steuerung der Bundespersonalpolitik*. Bern: Parlamentarische Verwaltungskontrolle.
- Pelled, L. H., Eisenhardt, K. M., & Xin, K. R. (1999). Exploring the black box: An analysis of work group diversity, conflict, and performance. *Administrative Science Quarterly*, 44(1), 1–28.
- Pelz, W. (2017). Umsetzungskompetenz als Schlüsselkompetenz für Führungspersönlichkeiten. In C. von Au (Hrsg.), *Führung in Zeiten von Veränderung und Diversity* (Bd. 5). Berlin: Springer.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5–22.
- Perry, J. L., & Hondeghem, A. (Hrsg.). (2008). *Motivation in public management: The call of public service*. New York et al.: Oxford University Press.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367–373.
- Perry, J. L., Engbers, T. A., & Jun, S. Y. (2009). Back to the future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence. *Public Administration Review*, 69(1), 39–51.

- Peters, G. B. (2001). *The politics of bureaucracy (5th)*. London/New York: Routledge.
- Pfeffer, J. (1998). *The human equation: Building profits by putting people first*. Boston: Harvard Business School Press.
- Phelps, G. (2005). The fundamentals of performance management: Three keys to creating a system that eliminates costly variation in employee performance. *The Gallup Management Journal*, 2, 1–5.
- Pitts, D. W. (2005). Diversity, representation, and performance: Evidence about race and ethnicity in public organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 615–631.
- Pitts, D. W. (2006). Modeling the impact of diversity management. *Review of Public Personnel Administration*, 26(3), 245–268.
- Pitts, D. W., & Wise, L. R. (2010). Workforce diversity in the new millennium: Prospects for research. *Review of Public Personnel Administration*, 30(1), 44–69.
- Pitts, D. W., Hicklin, A. K., Hawes, D. P., & Melton, E. (2010). What drives the implementation of diversity management programs?: Evidence from public organizations. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 20(4), 867–886.
- Porter, L. W., & Lawler, E. E. (1968). *Managerial attitudes and performance*. Homewood: Richard D. Irwin.
- Raadschelders, J. C. N., Toonen, T. A., der Meer, V., & Frits, M. (2015). Civil service systems and the challenges of the 21st century. In V. der Meer, M. Frits, J. C. N. Raadschelders & T. A. Toonen (Hrsg.), *Comparative civil service systems in the 21st century* (2. Aufl., Bd. 1–14). Basingstoke/Hampshire/New York: Palgrave Macmillan.
- Regenass, M. (02. Februar 2015). Staatsangestellte lieben Teilzeitarbeit. *Basler Zeitung*, 3.
- Reddin, W. J. (1977). *Das 3-D-Programm zur Leistungssteigerung des Managements*. Landsberg: Moderne Industrie.
- Reichard, C. (1998). Arbeitskreis 1: Leistungsanreizkonzepte. In D. Wagner (Hrsg.), *Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam. Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung* (S. 103–107). Berlin: Duncker & Humblot.
- Reilly, P., & Williams, T. (2012). *Global HR: Challenges facing the function*. Farnham: Gower-Publishing.
- Rhyn, L. (2019). So sammeln Unternehmen Daten über ihre Mitarbeiter – und nutzen sie für das Personalmanagement. *NZZ online*. <https://www.nzz.ch/schweiz/ueberwachung-am-arbeitsplatz-wie-firmen-mitarbeiterdaten-sammeln-ld.1470741>. Zugegriffen am 29.03.2019.
- Ridder, H.-G. (2007). *Personalwirtschaftslehre* (2. Aufl.). Stuttgart: Kohlhammer.
- Ridder, H.-G., & Schirmer, F. (2005). Führung. In B. Blanke, S. von Bandemer, F. Nullmeier & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (3. Aufl., S. 251–260). Wiesbaden: Springer.
- Ritz, A. (2003a). *Evaluation von New Public Management: Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der Schweizerischen Bundesverwaltung*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Ritz, A. (2003b). Von der Entlassung zur Trennungskultur. *HR-Today: Das Schweizer Human Resource Management-Journal*, 3, 10.
- Ritz, A. (2011). Attraction to public policy-making: A qualitative inquiry into improvements in PSM measurement. *Public Administration – An International Quarterly*, 89(3), 1128–1147.
- Ritz, A. (2012). Frische Luft statt Amtsstubenmief – Doch woher weht der Wind? *Zeitschrift BeWL*, 18, 18–21.
- Ritz, A. (2019). Führung im öffentlichen Sektor. In C. Reichard, S. Veit & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 1–13). Wiesbaden: Springer.
- Ritz, A., & Alfes, K. (2018). Multicultural public administration: Effects of language diversity and dissimilarity on public employees' attachment to employment. *Public Administration*, 96(1), 84–103.

- Ritz, A., & Bärtschi, M. (2015). Nebenbeschäftigungen und Nebeneinkünfte im öffentlichen Dienst – Eine verwaltungswissenschaftliche Betrachtung. In Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftung – öffentliches Dienstrecht* (S. 31–44). Bern: Stämpfli.
- Ritz, A., & Neumann, O. (2012). Diversity und Diversity Management in öffentlichen Organisationen. In D. Hilgers, R. Schauer, & N. Thom (Hrsg.), *Public Management im Paradigmenwechsel* (63–87). Linz: Trauner.
- Ritz, A., & Schüssler, L. (2015). *Führungskräfteentwicklung in der schweizerischen Bundesverwaltung: Hintergründe und Merkmale angesichts personal- und verwaltungspolitischer Reformen*. Bern: KPM-Verlag. http://www.kpm.unibe.ch/forschung/schriftenreihe/e291797/KPM_54_komplett_A5_GzD_ger.pdf. Zugegriffen am 15.05.2018.
- Ritz, A., & Sinelli, P. (2013). Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung der Schweiz* (S. 347–367). Zürich: NZZ.
- Ritz, A., & Sinelli, P. (2018). Talent Management – Überblick und konzeptionelle Grundlagen. In A. Ritz & N. Thom (Hrsg.), *Talent Management: Talent Management: Talente identifizieren, Kompetenzen entwickeln* (S. 3–31). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Ritz, A., & Steiner, R. (2000). Beurteilung und Entlohnung von Lehrkräften. *Schweizer Schulen*, 6, 27–44.
- Ritz, A., & Thom, N. (2018a). Talent Management auf dem Prüfstand: Was Sie für Ihren Führungsalltag wissen müssen. In A. Ritz & N. Thom (Hrsg.), *Talent Management: Talent Management: Talente identifizieren, Kompetenzen entwickeln* (S. 289–307). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Ritz, A., & Thom, N. (Hrsg.). (2018b). *Talent Management: Talent Management: Talente identifizieren, Kompetenzen entwickeln*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Ritz, A., & Waldner, C. (2011). Competing for future Leaders: A study of attractiveness of public sector organizations to potential job applicants. *Review of Public Personnel Administration*, 31(3), 291–316.
- Ritz, A., & Waldner, C. (2012). Der Staat im Konkurrenzkampf um den Führungsnachwuchs: Eine Untersuchung zur Arbeitgeberattraktivität der öffentlichen Verwaltung. In E. Schröter, P. von Maravic & J. Rober (Hrsg.), *Die Zukunftsfähige Verwaltung? Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich* (S. 83–112). Opladen: Barbara Budrich.
- Ritz, A., Shantz, A., Alfes, K., & Arshoff, A. S. (2012). Who needs leaders the most? The interactive effect of leadership and core self-evaluations on commitment to change in the public sector. *International Public Management Journal*, 15(2), 160–185.
- Ritz, A., Giauque, D., Varone, F., & Anderfuhren-Biget, S. (2014). From leadership to citizenship behavior in public organizations: When values matter. *Review of Public Personnel Administration*, 34(2), 128–152.
- Ritz, A., Brewer, G. A., & Neumann, O. (2016). Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, 76(3), 414–426.
- Ritz, A., Neumann, O., & Vandenabeele, W. (2017). Motivation in the public sector. In T. R. Klassen, D. Cepiku & T. J. Lah (Hrsg.), *Routledge International Handbooks. The Routledge handbook of global public policy and administration* (S. 346–359). Florence: Taylor and Francis.
- von Rosenstiel, L. (1993). Symbolische Führung. *Io Management Zeitschrift*, 61(3), 55–58.
- von Rosenstiel, L. (2003). Grundlagen der Führung. In L. von Rosenstiel, E. Regnet & M. E. Domsch (Hrsg.), *Führung von Mitarbeitern* (5. Aufl., S. 3–25). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- von Rosenstiel, L., & Nerdinger, F. W. (2011). *Grundlagen der Organisationspsychologie: Basiswissen und Anwendungshinweise* (7. Aufl.). Stuttgart: Schäffer-Poeschel. <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10773126>.
- Rucker, P., & Costa, R. (23. Februar 2017). Bannon vows a daily fight for ‘deconstruction of the administrative state’. *Washington Post*.

- Ruscio, K. P. (2004). *The leadership dilemma in modern democracy*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68–78.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2017). *Self-determination theory: Basic psychological needs in motivation, development, and wellness*. New York/London: Guilford Press.
- Rybnikova, I., Lang, R., Saparniene, D., & Toleikien, R. (2015). Leadership in local government organizations in Lithuania and Germany. In A. Hinna, F. Monteduro & L. Gnan (Hrsg.), *Contingency, behavioural and evolutionary perspectives on public and non-profit governance* (Bd. 4., S. 217–245). Bingley: Emerald.
- Rynes, S. L., & Cable, D. M. (2003). Recruitment research in the twenty-first century. In W. C. Borman, D. R. Ilgen & R. J. Klimoski (Hrsg.), *Handbook of psychology: Volume 12: Industrial and organizational psychology* (S. 55–76). Hoboken: Wiley.
- Sabharwal, M. (2014). Is diversity management sufficient? Organizational inclusion to further performance. *Public Personnel Management*, 43(2), 197–217.
- Sabharwal, M., Levine, H., & D'Agostino, M. (2016). A conceptual content analysis of 75 years of diversity research in public administration. *Review of Public Personnel Administration*, 38(2), 248–267.
- Sax, A. (2015). Erklärungen für den Frauenanteil in den Kaderpositionen der Bundesverwaltung [Masterarbeit eingereicht der Universität Bern].
- Schanz, G. (2000). *Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Personalwirtschaftslehre: Lebendige Arbeit in verhaltenswissenschaftlicher Perspektive* (3. Aufl.). München: Vahlen.
- Schärer, B., Merz Turkmani, G., & Schmutz, T. (2019). Der Bundesrat und die Personalpolitik des Bundes. In A. Ritz, T. Haldemann & F. Sager (Hrsg.), *Blackbox Exekutive: Regierungslehre in der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro.
- Schaufeli, W. B., & Bakker, A. B. (2004). Job demands, job resources, and their relationship with burnout and engagement: A multi-sample study. *Journal of Organizational Behavior*, 25(3), 293–315.
- Schedler, K. (1993). *Anreizsysteme in der öffentlichen Verwaltung*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schein, E. H. (1965). *Organizational psychology*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Schillingreport. (2017). Transparenz an der Spitze: Die Führungsgremien der Schweizer Wirtschaft und des öffentlichen Sektors. <https://www.schillingreport.ch>. Zugegriffen am 26.06.2018.
- Schmidt, F. (2016). The validity and utility of selection methods in personnel psychology: Practical and theoretical implications of 100 years of research findings [Working paper]. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.18843.26400>. Zugegriffen am 05.07.2018.
- Schmidt, F., & Hunter, J.E. (1998). The validity and utility of selection methods in personnel psychology: Practical and theoretical implications of 85 years of research findings. *Psychological Bulletin*, 124(2), 262–274.
- Schneider, B. (1987). The people make the place. *Personnel Psychology*, 40(3), 437–453.
- Schneider, B., Smith, B. D., & Paul, M. C. (2001). PE-fit and the attraction-selection-attrition model of organizational functioning. In M. Erez & U. Kleinbeck (Hrsg.), *Work motivation in the context of a globalizing economy* (S. 231–246). Mahwah: Lawrence Erlbaum.
- Scholz, C. (2000). *Personalmanagement: Informationsorientierte und verhaltenstheoretische Grundlagen* (5. Aufl.). München: Vahlen.
- Schott, C., Neumann, O., Baertschi, M., & Ritz, A. (Forthcoming). Public service motivation, pro-social motivation and altruism: Towards disentanglement and conceptual clarity. *International Journal of Public Administration*.
- Schuler, H. (1998). *Schriftenreihe Wirtschaftspsychologie. Psychologische Personalauswahl: Einführung in die Berufseignungsdiagnostik* (2. Aufl.). Göttingen: Verl. für Angewandte Psychologie.

- Schuler, H. (2000). *Psychologische Personalauswahl. Einführung in die Berufseignungsdiagnostik* (3. Aufl.). Göttingen: Verlag für Angewandte Psychologie.
- Schuler, H. (2002). *Das Einstellungsinterview: Ein Arbeits- und Trainingsbuch (Wirtschaftspsychologie)*. Göttingen/Bern/Toronto/Seattle: Hogrefe.
- Seidel, A. (2006). Kundenorientierung und Mitarbeitervielfalt: Interdependenzen und Begründungszusammenhang. In M. Becker (Hrsg.), *Diversity Management: Unternehmens- und Personalpolitik der Vielfalt* (S. 240–256). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Selden, S., & Orenstein, J. (2011). Government e-recruiting web sites: The influence of e-recruitment content and usability on recruiting and hiring outcomes in US state governments. *International Journal of Selection and Assessment*, 19(1), 31–40.
- Semmer, N. K., & Jacobshagen, N. (2010). Feedback im Arbeitsleben – eine Selbstwert-Perspektive. *Gruppendynamik Und Organisationsberatung*, 41(1), 39–55.
- Shore, L. M., Randel, A. E., Chung, B. G., Dean, M. A., Holcombe Ehrhart, K., & Singh, G. (2011). Inclusion and diversity in work groups: A review and model for future research. *Journal of Management*, 37(4), 1262–1289.
- Simon, H. A. (1948). *Administrative behavior: A study of decision-making process in administrative organization* (3. Aufl.). New York: Macmillan.
- Soni, V. (2000). A twenty-first-century reception for diversity in the public sector: A case study. *Public Administration Review*, 60(5), 395–408.
- Spitzmuller, M., & Van Dyne, L. (2012). Proactive and reactive helping: Contrasting the positive consequences of different forms of helping. *Journal of Organizational Behavior*, 34(4), 560–580.
- Staehele, W. H., & Sydow, J. (1987). Führungsstiltheorien. In A. Kieser, G. Reber & R. Wunderer (Hrsg.), *Handwörterbuch der Führung* (Sp. 661–671). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Starck, R., & Baier, J. (2009). Talent- und Risikomanagement in unruhigen Zeiten. In W. Jäger & A. Lukasczyk (Hrsg.), *Talent Management : Strategien, Umsetzung, Perspektiven* (S. 25–32). Köln: Luchterhand.
- Steiger, T. (2013). Das Rollenkonzept der Führung. In T. Steiger & E. Lippmann (Hrsg.), *Handbuch Angewandte Psychologie für Führungskräfte: Führungskompetenz und Führungswissen* (S. 35–61). Berlin/Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Steinweg, S. (2009). *Systematisches Talent Management - Kompetenzen strategisch einsetzen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Steyrer, J., & Meyer, M. (2010). Welcher Führungsstil führt zum Erfolg?: 60 Jahre Führungsstilforschung – Einsichten und Aussichten. *Zeitschrift Führung + Organisation Zfo*, 79(3), 148–155.
- Strutz, H. (2004). Personalmarketing. In E. Gaugler, W. A. Oechsler & W. Weber (Hrsg.), *Handwörterbuch des Personalwesens* (Sp. 1592–1601). Stuttgart: Schaeffer-Poeschel.
- Stryker, S. (1980). *Symbolic interactionism: A structural version*. Menlo Park: Benjamin/Cummings.
- Swann, W. B., Jr., Stein-Seroussi, A., & Giesler, R. B. (1992). Why people self-verify. *Journal of Personality & Social Psychology*, 62(3), 392–401.
- Tajfel, H. (1981). *Human groups and social categories*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tajfel, H., & Turner, J. C. (1986). The social identity theory of intergroup behavior. In S. Worchel & W. G. Austin (Hrsg.), *Psychology of intergroup relations* (S. 7–24). Chicago: Nelson-Hall.
- Tannenbaum, R., & Schmidt, W. H. (1958). How to Choose A Leadership Pattern. *Harvard Business Review*, 36(2), 95–101.
- Tholen, B., & Valentin, P. (2018). Perspektiven wechseln und Kompetenzen stärken in der BD Akademie. In A. Ritz & N. Thom (Hrsg.), *Talent Management: Talent Management: Talente identifizieren, Kompetenzen entwickeln* (S. 265–278). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Thom, N. (1980). *Grundlagen des betrieblichen Innovationsmanagements* (2. Aufl.). Königstein/Ts: Hanstein.
- Thom, N. (1990). Was bedeutet „Verantwortung tragen“ in einer Institution? *Verbandsmanagement*, 15(2), 6–12.

- Thom, N. (1992). Personalentwicklung und Personalentwicklungsplanung. In E. Gaugler & W. Weber (Hrsg.), *Handwörterbuch des Personalwesens* (2. Aufl., S. 1676–1690). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Thom, N. (2001). Personalmanagement – Überblick und Entwicklungstendenzen. In N. Thom & R. J. Zaugg (Hrsg.), *Excellence durch Personal- und Organisationskompetenz* (S. 117–247). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Thom, N., & Alfes, K. (2009). Auf dem Weg zu neuen Ufern?: Die Rolle der Personalabteilung im öffentlichen Sektor der Schweiz. In A. Vatter, F. Varone, & F. Sager (Hrsg.), *Demokratie als Leidenschaft – Planung, Entscheidung und Vollzug in der Schweizerischen Demokratie* (S. 351–368). Bern: Haupt.
- Thom, N., & Friedli, V. (2005). *Hochschulabsolventen gewinnen, fördern und erhalten*. Bern: Haupt.
- Thom, N., & Kraft, T. (2000). *Die Zusammenarbeit zwischen Personalberatern und Klienten bei der Suche und Auswahl von Fach- und Führungskräften* (Arbeitsbericht Nr. 36). Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Thom, N., & Ritz, A. (2000a). *Die Umsetzung von New Public Management-Projekten in der Schweiz aus der Sicht Innovation – Organisation – Personal: Auswertungsbericht einer schriftlichen Befragung* (Arbeitsbericht Nr. 46). Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Thom, N., & Ritz, A. (2000b). *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Thom, N., & Ritz, A. (2017). *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (5. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Thom, N., & Zaugg, R. J. (2000). *Organisation des Personalmanagements* (3. Aufl.) (Arbeitsbericht Nr. 26). Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Thom, N., Friedli, V., & Probst, C. (2000). *Die betriebliche Karriereplanung: Ergebnisse einer Befragung in schweizerischen Unternehmen* (Arbeitsbericht Nr. 37). Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Thomas, D. A., & Ely, R. J. (1996). Making differences matter: A new paradigm for managing diversity. *Harvard Business Review*, 74(5), 79–91.
- Tondorf, K. (1997). *Leistungszulagen als Reforminstrument?: Neue Lohnpolitik zwischen Sparzwang und Modernisierung* (2. Aufl.). Berlin: Ed. Sigma.
- Trevino, L. K., Hartmann, L. P., & Brown, M. E. (2000). Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review*, 42(4), 128–142.
- Truss, C. (2008). Continuity and change: The role of the HR function in the modern public sector. *Public Administration*, 86(4), 1071–1088.
- Truss, C. (2009). Changing HR functional forms in the UK public sector. *International Journal of Human Resource Management*, 20(4), 717–737.
- Truss, C. (2013). The distinctiveness of human resource management in the public sector. In R. J. Burke, A. J. Boblet & C. L. Cooper (Hrsg.), *New horizons in management. Human resource management in the public sector* (S. 17–36). Cheltenham: Elgar.
- Truss, C., Gratton, L., Hope-Hailey, V., McGovern, P., & Stiles, P. (1997). Soft and hard models of human resource management: A reappraisal. *Journal of Management Studies*, 34(1), 53–73.
- Tsui, A. S., & Gutek, B. A. (1999). *Demographic differences in organizations: Current research and future directions*. New York: Lexington Books.
- Tummers, L., & Knies, E. (2016). Measuring public leadership: Developing scales for four key public leadership roles. *Public Administration*, 94(2), 433–451.
- Turner, J. C., Hogg, M. A., Oakes, P. J., Reicher, S. D., & Wetherell, M. S. (1987). *Rediscovering the social group*. Oxford, UK: Basil Blackwell.

- Uhl-Bien, M. (2006). Relational leadership theory: Exploring the social processes of leadership and organizing. *Leadership Quarterly*, 17(6), 654–676.
- Ulrich, D. (Hrsg.). (1999). *Strategisches Human Resource Management*. München: Carl Hanser.
- Ulrich, D., Younger, J., & Brockbank, W. (2008). The twenty-first-century HR organization. *Human Resource Management*, 47(4), 829–850.
- Ulrich, D., Allen, J., Brockbank, W., Younger, J., & Nyman, M. (2009). *HR transformation – Building human resources from the outside in*. New York: McGraw-Hill.
- Vaanholt, S. (1997). *Human Resource Management in der öffentlichen Verwaltung*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Van Iddekinge, C. H., Lanivich, S. E., Roth, P. L., & Junco, E. (2013). Social media for selection? Validity and adverse impact potential of a facebook-based assessment. *Journal of Management*, 42(7), 1811–1835.
- Van Knippenberg, D., & Schippers, M. C. (2007). Work group diversity. *Annual Review of Psychology*, 58, 515–541.
- Van Knippenberg, D., Dreu, C. K. W. d., & Homan, A. C. (2004). Work group diversity and group performance: An integrative model and research agenda. *Journal of Applied Psychology*, 89(6), 1008–1022.
- Van Wart, M. (2005). *Dynamics of leadership in public service: Theory and practice*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Van Wart, M., Hondeghem, A., & Schwella, E. (2015). *Leadership and culture: Comparative models of top civil servant training*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vandenabeele, W. (2007). Towards a public administration theory of public service motivation: An institutional approach. *Public Management Review*, 9(4), 545–556.
- Vandenabeele, W., Ritz, A., & Neumann, O. (2018). Public service motivation: State of the art and conceptual cleanup. In E. Ongaro & S. Van Thiel (Hrsg.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Varone, F. (2014). Administration fédérale. In P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter & S. Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse* (5. Aufl., S. 337–360). Verlag Neue Zürcher Zeitung: Zürich.
- Vedder, G. (2006). Die historische Entwicklung von Diversity Management in den USA und in Deutschland. In G. Krell & H. Wächter (Hrsg.), *Diversity Management: Impulse aus der Personalforschung* (S. 1–24). München: Rainer Hampp.
- der Vegt, V., Gerben, S., Van der Vliert, E., & Huang, X. (2005). Location-level links between diversity and innovative climate depend on national power distance. *Academy of Management Journal*, 48, 322–338.
- Verband Bernischer Gemeinden (VBG) (Hrsg.). (1999). *NPM Wegleitung für kleinere und mittlere Gemeinden: Erste Erfahrungen, Beispiele und Anleitungen*. Bern.
- Verkuil, P. R. (2006). The publicization of airport security. *Cardozo Law Review*, 27(5), 2243–2254.
- Vogel, D. (2016). *Führung im öffentlichen Sektor [Dissertation Universität Potsdam]*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Vogel, R., & Masal, D. (2014). Public leadership: A review of the literature and framework for future research. *Public Management Review*, 17(8), 1165–1189.
- von Rosenstiel, L. (2005). Führungsverhalten und Führungserfolg. Referat gehalten im Rahmen des Exekutive Master of Public Administration der Universität Bern am 14. Januar 2005.
- Vroom, V. H. (1964). *Work and motivation*. New York: Wiley.
- Weber, M. (1976). *Wirtschaft und Gesellschaft* (5. Aufl.). Tübingen: Mohr.
- Weibel, A., Rost, K., & Osterloh, M. (2010). Pay for performance in the public sector – Benefits and (hidden) costs. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 20(2), 387–412.
- Weinert, A. B. (1995). Menschenbilder und Führung. In A. Kieser, G. Reber & R. Wunderer (Hrsg.), *Handwörterbuch der Führung* (2. Aufl., S. 1495–1510). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

- Wenk, M. (1993). Die Beurteilung des Potentials von Führungskräften durch Linienvorgesetzte. Dissertation, Universität St. Gallen.
- Whittington, R. (1993). *What is strategy, and does it matter?* London: Routledge.
- Wiersema, M. F., & Bird, A. (1993). Organizational demography in Japanese firms: Group heterogeneity, individual dissimilarity, and top management team turnover. *Academy of Management Journal*, 36(5), 996–1025.
- Williams, P. (2013). We are all boundary spanners now? *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 17–32.
- Williams, K. Y., & O'Reilly, C. A. (1998). Demography and diversity in organizations: A review of 40 years of research. *Research in Organizational Behavior*, 20, 77–140.
- Wise, L. R., & Tschirhart, M. (2000). Examining empirical evidence on diversity effects: How useful is diversity research for public-sector managers? *Public Administration Review*, 60(5), 386–394.
- Wittenbaum, G. M., & Stasser, G. (1996). Management of information in small groups. In J. L. Nye & A. M. Brower (Hrsg.), *What's social about social cognition?* (S. 3–28). Thousand Oaks: Sage.
- Wohlen. (1998). Jahresbericht 1998 der Einwohnergemeinde Wohlen. Wohlen.
- Wood, S. J., & Menezes, L. D. (1998). High commitment management in the U.K.: Evidence from the workplace industrial relations survey, and employers' manpower and skills practices survey. *Human Relations*, 51(4), 485–515.
- Wright, P. M., & Boswell, W. R. (2002). Desegregating HRM: A review and synthesis of micro and macro human resource management research. *Journal of Management*, 28(3), 247–276.
- Wright, B. E., & Grant, A. M. (2010). Unanswered questions about public service motivation: Designing research to address key issues of emergence and effects. *Public Administration Review*, 70(5), 691–700.
- Wright, P. M., & Nishii, L. H. (2013). Strategic HRM and organizational behaviour: Integrating multiple levels of analysis. In D. E. Guest, J. Paauwe & P. M. Wright (Hrsg.), *HRM and performance: Achievements and challenges* (S. 97–110). Chichester: Wiley.
- Wright, B. E., Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2012). Pulling the levers: Transformational leadership, public service motivation, and mission valence. *Public Administration Review*, 72(2), 206–215.
- Wright, B. E., Christensen, R. K., & Pandey, S. K. (2013). Measuring public service motivation: Exploring the equivalence of existing global measures. *International Public Management Journal*, 16(2), 197–223.
- Wunderer, R., & Grunwald, W. (1980). *Führungslehre I: Grundlagen der Führung*. Berlin/New York: de Gruyter.
- Wunderer, R. (2007). *Führung und Zusammenarbeit. Eine unternehmerische Führungslehre*. (7. Aufl.). Köln: Luchterhand.
- Yoder, J. D. (1991). Rethinking tokenism: Looking beyond numbers. *Gender & Society*, 5(2), 178–192.
- Yukl, G. A. (2005). *Leadership in organizations* (6. Aufl.). Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.
- Yukl, G. A., Mahsud, R., Hassan, S., & Prussia, G. E. (2011). An improved measure of ethical leadership. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 20(1), 38–48.
- Zaugg, R. J. (1996a). *Berner betriebswirtschaftliche Schriften. Integrierte Personalbedarfsdeckung: Ausgewählte Gestaltungsempfehlungen zur Gewinnung ganzheitlicher Personalpotentiale*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Zaugg, R. J. (1996b). Personalbeschaffung und -auswahl in schweizerischen Unternehmungen: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung (Arbeitsbericht Nr. 11). Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Zenger, T. R., & Lawrence, B. S. (1989). Organizational demography: The differential effects of age and tenure distributions on technical communication. *The Academy of Management Journal*, 32(2), 353–376.
- Zimmer, D., & Brake, J. (1993). *Ganzheitliche Personalauswahl*. Bamberg: Lexika.



Digitalisierung ist in aller Munde und mit Digital Government, Smart Cities usw. hält es sich gleich. Der Wandel hin zur *Informationsgesellschaft* hat zwar bereits vor Jahrzehnten begonnen, dennoch befinden wir uns in einer Zeit, in der die massentaugliche Anwendung digitaler Technologien und die Analyse von Unmengen von Daten zu zentralen Treibern der intelligenten *Vernetzung von Kommunikationstechnologien* werden. Daraus resultieren neue Interaktionsformen, die heute zwingend auch von staatlicher Seite genutzt werden müssen, wenn die Leistungsqualität der öffentlichen Verwaltungen weiterhin auf Augenhöhe mit der Lebensrealität von Wirtschaft und Gesellschaft sein soll (Ritz 2017). Gerade die *Stetigkeit* der digitalen Entwicklung entfaltet über die Zeit fundamentale Veränderungen. Im Jahr 2004 setzten sich Levy und Murnane (2004) in ihrer Studie mit den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt auseinander und äußerten sich u. a. dahingehend, dass Autofahren für die Computertechnologie ein zu komplexes Unterfangen sei und von daher Arbeitsplätze wie jene von Taxi- oder Busfahrern nicht durch Technologie wegrationalisiert werden könnten. Zwischenzeitlich finden weltweit Versuche mit selbstfahrenden Autos statt und die Möglichkeiten von Automatisierung und Vernetzung durch die Digitalisierung wird mit hoher Wahrscheinlichkeit zu *grundlegenden Veränderungen* im öffentlichen Verkehr führen. In diesem Kapitel zeigen wir deshalb die Entwicklung der Digitalisierung in der Gesellschaft und ihre Folgen für den modernen Staat und seine Verwaltung auf. Anschließend wird auf die Entwicklungsstufen und Ursachen wie Ergebnisse der E-Government Reform eingegangen, die den eigentlichen Beginn des aktuellsten Reform-Leitbilds im öffentlichen Sektor charakterisiert. Danach werden die Reform-Konzepte der E-Democracy und des Open Government diskutiert, bevor schließlich auf die Zielkriterien der Digitalisierungsreformen anhand der Darstellung internationaler Ländervergleiche eingegangen wird.

Nach dem Studium von Kap. 10 ...

- erkennen Sie die Bedeutung und Auswirkungen der Digitalisierung für die Gesellschaft und staatliche Organisationen,
- sind Sie fähig, potenzielle Veränderungen i. S. von digitalen Handlungsformen und digitalen Geschäftsprozessen in Aufgabenfeldern der staatlichen Verwaltung herzuleiten,
- können Sie die Rolle der Informations- und Kommunikationstechnologien in Bezug auf zentrale verwaltungspolitische Leitbilder unterscheiden,
- verstehen Sie die Reform des E-Government vor dem Hintergrund verschiedener Entwicklungsphasen und Theorie-Ansätze zur Erklärung der Antezedenten und Wirkungen des E-Government,
- verstehen Sie die wesentlichen Anforderungen und Funktionsweisen der E-Democracy in Abgrenzung zu E-Government und Open Government,
- sind Sie in der Lage, Open Government und seine Umsetzung in öffentlichen Gemeinwesen zu analysieren und den Reifegrad entsprechender Ansätze zu beurteilen,
- haben Sie Kenntnisse über die E-Government Reformentwicklungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz,
- können verschiedene Zielkriterien zur Beurteilung der E-Government Reformentwicklungen unterscheiden und haben Kenntnis vom Stand der Entwicklungen aus internationaler Perspektive.

Weiterführende Literatur

- Buffat, A. (2015). Street-level bureaucracy and e-government. *Public Management Review*, 17(1), 149–161.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead – Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.
- Fivaz, J., & Schwarz, D. (2015). Smart Democracy für Smart Cities – Online-Wahlhilfen und ihr Beitrag zu einer modernen Demokratie. *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik*, 52(4), 482–501.
- Harrison, T. M., Guerrero, S., Burke, B., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., & Pardo, T. A. et al. (2012). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, 17(2), 83–97.
- Janssen, M., & Van der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, 33(1), 1–5.
- Lee, G., & Kwak, Y. H. (2012). An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492–503.
- Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29(4), 446–454.
- Meijer, A. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255–269.
- Moon, M. J., & Welch, E. W. (2015). Managing e-government. In J. L. Perry & R. K. Christensen (Hrsg.), *Handbook of public administration* (3. Aufl., S. 436–455). San Francisco: Wiley.
- Schmid, J., Urben, M., & Vatter, A. (2018). Cyberföderalismus in der Schweiz: Befunde zur Digitalisierung kantonaler Verwaltungen. *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 9(1), 12–24.
- United Nations. *E-government survey 2018: Gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies*. New York: United Nations.
- Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2014). The negative effects of open government data – Investigating the dark side of open data. In J. Zhang & R. Gil-Garcia (Hrsg.), *Proceedings of the 15th Annual International Conference on Digital Government Research* (S. 147–152). New York: ACM.

10.1 Entwicklung des digitalen Staats

10.1.1 Leitmedienwechsel und gesellschaftlicher Wandel

Kommunikationsmedien werden als Auslöser von *Wechseln der Leitmedien* in einer Gesellschaft bezeichnet (Baecker 2007). Durch neue Kommunikations- und Verbreitungsformen verändert sich die Gesellschaft und es bilden sich neue *Gesellschaftsstrukturen*. Von der Sprache über die Handschrift hin zum Buchdruck sind gesellschaftliche Strukturen stark beeinflusst worden. Die Informationsgesellschaft und ihre neuen, digitalen Kommunikationsmöglichkeiten könnten ebenso starke Auswirkungen zeigen. Während das Kommunikationsmedium Sprache die Stammesgesellschaft begründete, führten die Schrift zur antiken Hochkultur und der Buchdruck zur modernen Gesellschaft.

Die Einführung des Computers und der damit einhergehenden digitalen Kommunikationsmedien kennzeichnen einen weiteren Leitmedienwechsel. Dabei bedeutet Digitalisierung die Überführung analoger Daten in die digitale Form und umgekehrt (z. B. Musikaufnahmen) bzw. die direkte digitale Erfassung von Daten (z. B. Bildaufnahmen). Durch die binäre Erfassung von Informationen sowie die rasant angestiegenen Speichermöglichkeiten und -kapazitäten mittels Computer hat die Digitalisierung große Entwicklungsschritte mit sich gebracht. Die drei Elemente der Digitalisierung, Automatisierung und Vernetzung sind zentral für diese Entwicklungsschritte (Döbeli Honegger 2017):

- *Digitalisierung* : Umwandlung, Erfassung und Speicherung von Daten bzw. Informationen
- *Automatisierung* : Regelbasierte Erfassung, Speicherung und Verarbeitung von Informationen
- *Vernetzung* : Zeit- und raumübergreifende Vernetzung und Verfügbarmachung von Informationen

Die Digitalisierung kann demnach als eine nächste Stufe der Gesellschaftsentwicklung bezeichnet werden. Deren konkrete Formen und Ausprägungen sind bislang kaum bekannt, doch die folgenden feststellbaren Auswirkungen der Technologieentwicklung dürften nicht ohne Wirkung auf gesellschaftliche Strukturen bleiben:

- Verlust der individuellen Privatsphäre
- Personalisierung von Werbung oder Medizin
- Substitution heute verbreiteter Arbeitsformen durch neuen Technologien
- Möglichkeit einzelner ganze Gesellschaften und Organisationen durch Hacking-Angriffe oder Datenschmuggel zu verunsichern
- Wegfall von medialen Filtern in der Kommunikation zwischen Staat und Individuen
- Unmittelbare Beeinflussungsmechanismen aufgrund von Social Media
- Sich verändernde Ansprüche an Objektivität, Vollständigkeit, Sachlichkeit und Glaubwürdigkeit
- Sich wandelnde Kommunikationsfähigkeiten jüngerer Generationen

10.1.2 Folgen für die staatliche Organisation

Der sich merklich verändernde Kontext aufgrund des sichtbaren Wandels durch Computer, Internet, Smartphones usw. ist relevant für das Public Management und die Reformierung von Verwaltungen. Es gilt die Herausforderungen und Chancen der hinter diesem Wandel stehenden technologischen Möglichkeiten rechtzeitig zu erkennen und zu nutzen. Denn die intelligente Verknüpfung von Daten aus einer Vielzahl von Quellen ermöglicht Informationen so zu verarbeiten, dass die Entscheidungsfindung besser wird. Im Sicherheitsbereich werden Brennpunkte optimal überwacht, bei der Verkehrssteuerung reagieren Verkehrsleitsysteme zeitnah auf das Verkehrsaufkommen, bei der Abfallbewirtschaftung werden Sammelstellen nur bei Bedarf geleert, in der Gesundheitsversorgung helfen Patientendaten Therapien zu verbessern usw. Die Datenvernetzung bietet auch für Städte und Kommunen neue Möglichkeiten, um Agglomerationen und Quartiere verstärkt in soziale Lebensräume weiterzuentwickeln. Ziel ist u. a. die Nutzung des einzelnen Einwohners als Informationsquelle, sprich als eigentlicher Sensor. Das Individuum liefert laufend Standort-, Interaktions- und Verbrauchsdaten und ermöglicht so den steten Dialog zwischen Stadt und Einwohnern, aber auch der Bevölkerung untereinander, um bei Bedarf in Interaktion treten zu können. Der Mensch wird also Teil der technologischen Infrastruktur einer Stadt, welche ihrerseits durch Computertechnologie die Informationen verarbeitet und nutzbar macht. Die öffentliche Verwaltung ist folglich aufgerufen, für Wirtschaft und Gesellschaft jene Rahmenbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten, für z. B. neue Kommunikationsformen und Interaktionsprozesse aufzubauen, die es braucht, um im globalen Wettbewerb um Arbeit, Bildung und Wohlfahrt konkurrenzfähig zu sein (Ritz 2017).

Diese Entwicklung bzw. die Digitalisierung bleibt also nicht ohne Auswirkungen auf die staatliche Verwaltung. Die folgenden Tendenzen fördern die Verbreitung von *digitalen Handlungsformen und Geschäftsprozessen* innerhalb des politisch-administrativen Systems sowie zwischen dem Staat und seinen Anspruchsgruppen (Benz 2001, S. 223 ff.; Jansen und Priddat 2001, S. 94 ff.):

- *Kooperation und Wettbewerb:* Der Begriff der „Co-opetition“ beschreibt die verstärkt parallel laufenden Abstimmungsprozesse zwischen den traditionell konkurrierenden staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Rahmen von Verhandlungssystemen bzw. Netzwerken. In durch E-Government breiter sowie zeit- und raumübergreifend organisierten Netzwerken können sowohl konfligierende als auch kooperierende Absichten sowie wechselnde Koalitionen flexibel gestaltet werden. Die Durchsetzung von Partikularinteressen wird aufgrund der erhöhten Transparenz schwieriger. Das Internet erlaubt eine ständige Neukonfiguration der Netzwerke und die Aktivierung verschiedenster Akteurkoalitionen, wobei der Staat nur ein Akteur unter vielen ist. Durch E-Government kann der Staat als Moderator nicht-organisierte Interessen in die Verhandlungen einbeziehen und seine Steuerungskompetenz auch in Zukunft erhalten.
- *Prozessintegration:* Das Wissen und die Kompetenz von Anspruchsgruppen öffentlicher Institutionen werden verstärkt in die Leistungsprozesse der Verwaltung integriert,

d. h. die Aufgabenteilung wird neu definiert. Bürger können auf die Leistungsgestaltung Einfluss nehmen (z. B. Einbezug in Bauplanungsverfahren), Leistungsprozesse selbstständig ausführen (z. B. elektronische Steuererklärung), zur Leistungskontrolle beitragen (z. B. Feedbackprozesse) oder sich an Entscheidungsprozessen beteiligen (z. B. elektronische Abstimmungen). Letztlich geht es um neue und direktere Formen der Bürgerpartizipation in einer Gesellschaft, in welcher der Staat lokale Beteiligungsportale zur Verfügung stellen muss, um der Produzenten- und Konsumentenrolle der Anspruchsgruppen gerecht zu werden.

- *Optimierung der Wertschöpfungskette:* Im Rahmen von intelligentem Outsourcing konzentriert sich der Staat zukünftig stärker auf die Kommunikation mit Netzwerkpartnern, um die Wertschöpfungssteuerung in seiner Hand zu halten und in Bezug auf die gesamtgesellschaftliche Nutzensteigerung zu optimieren. E-Government bietet hier vor allem im öffentlichen Beschaffungswesen mittels elektronischen Ausschreibungsplattformen große Effizienzpotenziale, indem Angebot und Nachfrage schneller, zielgruppenspezifischer und in größerem Umfang aufeinandertreffen. Hieraus können Optimierungspotenziale der Wertschöpfungskette und Einsparungseffekte resultieren.
- *Informations- und Wissensmanagement:* Das öffentliche Gedächtnis garantiert durch verbesserte Transparenz und erweiterten Zugang zu Bürger- und Staatswissen, dass relevante Informationen und zu behaltendes Wissen nicht verloren gehen. Werte basiertes Wissen und entsprechende Entscheidungsergebnisse aus der Vergangenheit müssen mit Interessen der Gegenwart abgewogen werden. E-Government kann den Zugang für die Öffentlichkeit zu staatlichen und gesellschaftlichen Informationen erleichtern, mittels intranetbasierten Wissensmanagementsystemen interne Prozesse professionalisieren und beschleunigen. Im Rahmen der Politikvorbereitung kann die Politik dadurch vor kurzfristig populären Forderungen und Entscheidungen geschützt werden. E-Government ermöglicht die Speicherung, die Verbreitung sowie die Verknüpfung von Wissen und Informationen, womit die Erinnerbarkeit in Politik und Gesellschaft erhöht wird, was zu erhöhter Lernkompetenz der Gesellschaft führt.

Mit dem Einsatz digitaler Technologien verbinden sich aber auch Herausforderungen: die neuen Systeme sind für Missbräuche anfällig, Diskriminierung aufgrund sensibler Informationen ist möglich, die Expertenabhängigkeit wird größer und die Kosten für Systemaufbau und -unterhalt sind nicht zu unterschätzen. Den Gemeinwesen empfiehlt sich der aktive Erfahrungsaustausch, um die Angebote der Tech-Welt bewerten zu können. Letztlich muss sich die Digitalisierung auf den Prüfstand grundlegender staatlicher Werte bewähren: Werden Transparenz und Responsivität für alle erhöht, wird Partizipation gestärkt, nimmt die Effektivität staatlichen Handelns zu, werden Ressourcen effizienter eingesetzt, wird der Schutz der Privatsphäre gewährt oder leiden Rechtssicherheit und Legalität (vgl. Abschn. 2.3)? Hilft der Einsatz digitaler Technologien der Modernisierung von Staat und Verwaltung unter Einbezug dieser Werte, dann wird der digitale Staat ein besserer Staat (Ritz 2017).

10.1.3 Digital Governance

Die *Förderung von Transparenz* (z. B. Gesetze über die Informationsfreiheit, Zugang zu staatlichen Performanzdaten, Open Government Data), *direktere und effizientere Kommunikationsformen* zwischen Staat und Individuum (z. B. Social Media, E-Voting, Feedback-, Dialogprozesse) und die *stärker kooperativ und organisationsübergreifend ausgerichteten Leistungserstellungsprozesse* (z. B. Ko-Produktion, Reintegration, Rezentralisation) sind drei zentrale Bereiche, wo sich der Leitmedienwechsel auf das Verwaltungshandeln auszuwirken beginnt und i. S. von „*Digital Governance*“ ein neues Leitbild von Staat und Verwaltung erkennbar wird (Dunleavy et al. 2006). Aus dem Blickwinkel verwaltungspolitischer Leitbilder (Abschn. 4.2) entspricht dies einer Erweiterung bisheriger verwaltungspolitischer Leitbilder. Neu steht die Integration und Vernetzung administrativer Aufgaben und Strukturen im Vordergrund während die New Public Management-Reformen die Dezentralisierung und Disaggregation organisationaler Hierarchien sowie Förderung von Wettbewerb und Anreizstrukturen vorantrieben. Reformprozesse im öffentlichen Sektor werden letztlich immer an ihrem Beitrag zur sozialen Problemlösungsfähigkeit gemessen. Dunleavy et al. (2006) weisen vor dem Hintergrund der NPM-Reformen im angelsächsischen Raum auf die Schwierigkeiten hin, dass die Managementreformen das Ausmaß an Autonomie und Kompetenzen von Bürgern, um zu Problemlösungen beizutragen, eingeschränkt und das Ausmaß an institutioneller Komplexität ausgeweitet haben. Dies trug dazu bei, dass die Reformwirkungen weniger positiv als erwartet waren. Die NPM-Reform hatte zwar Bezüge zu den Entwicklungen von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), doch bereits früh zeigte sich, dass die E-Government Bewegung einen eigenen Weg beschritt und es keine wesentliche Vereinigung der beiden Reformströme gab. NPM fokussierte auf strukturelle und steuerungsorientierte Lösungsansätze und weniger auf die Integration von Prozessen, Technologien und Aufgaben mittels Informations- und Kommunikationstechnologien. Die in dieser Zeitphase und auch noch anfangs des digitalen Zeitalters dominierenden Neuerungen aus IKT-Perspektive waren vielfach auch auf statische Websites oder einseitige Online-Services beschränkt (vgl. Abschn. 10.2.2).

Zu Beginn der IKT- und E-Government Reformen stand primär die technologische Seite im Fokus der Entwicklungen, um staatliche Leistungen effizienter erbringen zu können. Zwischenzeitlich hat sich der Schwerpunkt hin zur Reformierung von Geschäftsprozessen und Organisationsstrukturen staatlicher Institutionen verschoben. Die technologischen Möglichkeiten sind wichtig, um eine Organisationsentwicklung in Gang zu setzen, letztlich geht es aber um den Mehrwert für die Stakeholders der staatlichen Organisation. Im privatwirtschaftlichen Bereich zeigt sich dies sehr deutlich an neuen Geschäftsmodellen bzw. Firmen wie z. B. Netflix, Uber, Booking oder AirBnB, die nicht aufgrund ihrer Kompetenz im Kernbereich der Geschäftserledigung den Markt eroberten, sondern durch ihre Fähigkeit mittels datengetriebenen Geschäftsmodellen die Schnittstelle zum Endkunden zu besetzen und so ganze Branchen umzukrempeln begannen („Disruption“); das Fernsehen kommt nicht mehr live aus den Studio, den Taxistand braucht es nicht mehr und

Hotels auch nicht mehr zwingend. Der Geschäftserfolg öffentlicher Organisationen bemisst sich letztlich immer an ihrem Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Probleme, sei es durch administrative Leistungen oder organisatorische Prozesse. Die Digitalisierung kann die Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen dahingehend verändern, dass es zu neuen Geschäftsmodellen bzw. Modellen der Aufgabenerfüllung und umfangreichen Reorganisationen im öffentlichen Sektor kommen kann (z. B. E-Health, E-Justice). Diese Veränderungen können zwar disruptiver Art sein, dürften aber im staatlichen Kontext von monopolistisch strukturierten Territorialverwaltungen großmehrheitlich eher evolutionär erfolgen. Mögliche Änderungen sind:

- Neue Technologien ermöglichen ganze *Arbeitsschritte zu automatisieren* und kreieren aufgrund bislang unbekannter Methoden der (Echtzeit-) Datengenerierung, -analyse und -nutzung *neue Wege der Aufgabenerfüllung* (z. B. digitale Kontrollen im Steuer- oder Polizeibereich, präzisere Analyseverfahren bei rechtlichen Arbeiten, Prüfung von Bewilligungen, im Gesundheitsbereich).
- Die bestehende Form der öffentlichen Aufgabenerfüllung transformiert sich grundlegend, indem z. B. neue Organisationsformen die *Schnittstelle zum Leistungsempfänger* viel effizienter, responsiver, umfassender für mehrere Gemeinwesen und einfacher gestalten (z. B. Anmelde-, Reservationssysteme).
- Die bisherige Beziehung zum Leistungsempfänger verändert sich, indem dieser Teil der digitalen Prozesse und Anwendungsformen wird und eigens zur Leistungserbringung i. S. des *Ko-Produzenten* beiträgt (z. B. Schadensmeldungen).
- Bestehende Dienstleistungen und Prozesse werden *veredelt*, indem z. B. vorhandene Nutzerdaten in allen elektronischen Anwendungen vorausgefüllt werden oder Sensortechnologien eingesetzt werden, die eine viel gezieltere Leistungserbringung ermöglichen (z. B. Verkehrsströme und Besuchersicherheit bei Massenveranstaltungen).
- *Personalisierung* der Leistungserbringung durch intelligente Technologien, damit Servicegrad gesteigert, Selbstservice-Fähigkeit und Feineingriffe möglich werden (z. B. Altenpflege).

Neuere digitale Technologien tragen stärker zur *Reintegration und Rezentralisation* staatlicher Einheiten und Prozesse bei (z. B. Rezentralisierung von Agenturen, zentrale Kostensteuerung, Reintegration von Supporteinheiten, zentrale Beschaffungsorganisation). *Kooperation und Vernetzung* auf menschlicher, struktureller und technologischer Ebene sind stärker gefragt und notwendig, um von den Möglichkeiten der Digitalisierung profitieren zu können. Alle Elemente des politisch-administrativen Aufgabenerfüllungsprozesses sind wieder stärker als *Ganzheit* zu begreifen und umfassend auf die Bedürfnisse der Zielgruppen auszurichten (z. B. kundenorientierte Prozessstrukturen, One-Stop-Shop-Strukturen, Data Warehouse Systeme, Erfüllung der Wertschöpfungskette von A bis Z). Rasche *Reaktions- und Anpassungsfähigkeit* gegenüber den Zielgruppen wird wichtiger und die durch Digitalisierungstechnologien ermöglichte Reintegration von Systemelementen ermöglicht dies (z. B. elektronische Dienstleistungen, Zero Touch Technologien,

Open Government Data). Computergestützte *Transparenz* gegen innen und außen soll zudem auch das Vertrauen in die öffentlichen Organisationen und ihre Akteure stärken (Dunleavy et al. 2006).

Die zunehmenden Transparenzforderungen durch die zur Verfügungstellung möglichst vieler Daten, um beispielsweise Korruption vorzubeugen, Vertrauen zu stärken und bessere Leistungen zu stimulieren, werden aber auch kritisch hinterfragt. Aus der Sicht des Schutzes der Privatsphäre, zu umfangreicher staatlicher Kontrollmöglichkeiten und der nicht überprüfbaren, unmittelbaren, ungefilterten und vom Kontext losgelösten Informationsverwendung wird das Entstehen von Unsicherheit, Unklarheit und Verwirrung im öffentlichen Raum kritisiert (Meijer 2009).

Tab. 10.1 zeigt überblicksartig die erläuterten Merkmale und die Rolle von IKT im Rahmen der drei Reform-Leitbilder Bürokratie, New Public Management und Digitalisierung.

Zwischen den dargestellten Leitbildern existieren aber auch Spannungsfelder, die keinesfalls übersehen werden dürfen. Das Leitbild der Digital Governance fußt auf einem Organisationsverständnis der raschen Anpassungs- und Entscheidungsfähigkeit.

Tab. 10.1 Reform-Leitbilder und Digitalisierung

	Leitgedanke	Aufgaben- und Strukturmerkmale	Rolle von IKT
<i>Bürokratie</i>	Klare Zuständigkeitsordnung	Papier-basierte Schriftlichkeit Hierarchie und Professionalismus Gleichbehandlung vor dem Recht	<i>Minimal</i> Automatisierung, Kodifizierung zur Verstärkung von Zentralisierung, Standardisierung und Effizienzsteigerung
<i>NPM</i>	Effiziente und effektive Steuerung	Dezentralisierung Wettbewerb Anreize	<i>Peripher</i> Keine umfassende IKT-Integration Einzelaktivitäten zur Stärkung der Dienstleistungsorientierung Parallelentwicklung E-Government
<i>Digital Governance</i>	Integration und Vernetzung	Reintegration staatlicher Einheiten und Prozesse Bedürfnisorientierte, ganzheitliche Betrachtung des staatlichen Handelns Neue Modelle der Aufgabenerfüllung Digitalisierung aller Kommunikationssysteme Computergestützte Transparenz gegen innen und aussen	<i>Zentral</i> Transaktionale Services Statische Websites, Portale <i>Integral</i> Umfassend bedürfnisorientiert Zeit-, raumübergreifende, vertikale und horizontale Vernetzung Ko-Produktion

Quelle: i. A. Dunleavy 2017

Aufgrund größerer Unsicherheiten, komplexerer Abhängigkeiten und rascherer Veränderungsgeschwindigkeit in Gesellschaft und globaler Wirtschaft gilt es, Organisationen vorzubereiten und wandlungsfähig zu machen. Dahinter steht das Steuerungsverständnis einer „adaptive governance“ (Janssen und Voort 2016). Im Kern geht es um bekannte Steuerungselemente wie dezentrale Entscheidungsfindung, Partizipation weiter Stakeholderkreise in die Entscheidungsfindung und die Nutzung von implizitem Wissen und organisationalem Lernen, um flexibler auf sich ändernde Kontexte und Anforderungen reagieren zu können (Brunner und Lynch 2010). Während staatliche Steuerungstheorien, insbesondere jene der Bürokratie, aber die Stabilität, Accountability und Effizienz von organisatorischen Lösungen im Fokus haben, verlangen die Digitalisierungstheorien raschere Anpassungs- und Reaktionsfähigkeit. Formalisierte und eindeutige Organisationshierarchien, Verantwortlichkeitszuordnungen und jederzeit nachvollziehbare Arbeitsprozesse gewährleisten Transparenz, Verantwortlichkeit, Gleichbehandlung und Stabilität. Diese Organisationsprinzipien machen Entscheidungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen per se eher reaktiv und langsam, die Organisationskultur risikoavers und Verwaltungsleistungen nicht primär innovativ.

Verwaltungshandeln im demokratischen Staat folgt letztlich Organisations- und Steuerungsprinzipien, die mit einer vergleichsweise hohen Reaktionsdauer auf Umweltveränderungen verbunden sind. Janssen und Voort (2016) beschreiben diese unterschiedlichen Anpassungsmöglichkeiten verschiedener Ebenen der Governance anschaulich. Auf der Ebene der Steuerung operativer Tätigkeiten ist die Anpassungsfähigkeit am höchsten und die Anpassungsdauer am kürzesten bzw. beträgt zumeist ein paar wenige Tage. Auf der Ebene (agiler) Software Projekte dauern Anpassungen Tage bis Wochen, auf der Ebene des Programmmanagements Wochen bis Monate, auf der Ebene der Organisationssteuerung Monate bis Jahre und im Modus der Netzwerksteuerung rasch ein bis mehrere Jahre. Verwaltungen demokratischer, föderaler und konsensual orientierter Regierungssysteme agieren oft im Netzwerkmodus, weshalb ihr Handeln eher langsam ist, dafür aber ihre auf Akzeptanz stößenden Lösungsansätze erfolgreicher als rasche Problemlösungen sind (Ritz et al. 2019). In diesem Kontext spielt sich auch die Digitalisierung ab. Während die unterschiedlichen Werte und Organisationsprinzipien im Organisationsalltag oft parallel und übereinander mit mehr oder weniger großen Schwierigkeiten angewendet werden, sind sich die meisten Akteure der grundlegenden Herausforderung nicht bewusst:

- „Taken to the extreme adaptive governance may challenge the whole idea of a formal organization. Thinking ‚capabilities‘, ‚adaptiveness‘, ‚learning‘, ‚coping with surprise‘ implies less control and procedures. At the same time, controls and procedures are crucial for stability and accountability.“ (Janssen und Voort 2016, S. 3)

Zusätzlich wird deutlich, dass die re-integrativen Kernelemente des Digital Governance Leitbilds aufgrund des Vernetzungselements auch zu mehr zentral gesteuerten Entscheidungsprozessen führen können und unklar ist, welche Steuerungsprinzipien wie stark gewichtet werden müssen. Die Forderung nach Transparenz ist dabei der gemeinsame Nenner

der unterschiedlichen Leitbilder. Die Spannungsfelder sind aber erkennbar und werden eine dauernde Herausforderung für öffentliche Organisationen sein, die sich einem grundsätzlichen „*Veränderungsparadoxon*“ ausgesetzt sehen: die der Verwaltungsorganisation von Politik und Gesellschaft übertragenen obersten Leitwerte sind auf Transparenz, Verantwortlichkeit und Stabilität ausgerichtet und gleichzeitig muss sich die nicht dem Marktdruck ausgesetzte Organisation laufend selber reformieren, um ihre Anpassungs- und Leistungsfähigkeit gegenüber Politik und Gesellschaft rechtfertigen zu können.

Während die dargestellten Leitbilder vor allem die Unterschiede zwischen den Anforderungen der Digitalisierung und der Gegebenheiten des Verwaltungsstaats betonen, lassen sich aber auch *Gemeinsamkeiten* erkennen. Digitalisierungstechnologien und noch viel mehr die darauf basierende Robotik wird sich auf den Arbeitsplatz der Zukunft auswirken. Es bleibt offen, inwiefern die neuen Technologien künstlicher Intelligenz über Fähigkeiten menschlicher Intelligenz verfügen werden und diese nicht nur in einem sehr begrenzten Aufgabenbereich einsetzen können. Künstliche Intelligenz und ihre Anwendungen im Bereich der Sprachentwicklung, neuronalen Netzwerke, maschinellem Lernen und Robotik haben aber überzeugende Stärken. Sie können nämlich fehlerfreies, robustes, standardisiertes, routiniertes und insofern sehr sicheres Funktionieren von Arbeitsprozessen gewährleisten. Der „Traum der lebendigen Maschine“ (Steil und Maier 2017, S. 403) i. S. höchstmöglicher Adaptivität und Nutzung von Ermessensspielräumen ist noch nicht realisiert, doch für nicht hochkomplexe und klar definierte Routinetätigkeiten lassen sich die Technologien optimal einsetzen. Dabei zeigen sich Gemeinsamkeiten zum effizienten und neutralen Beamten der legalen Herrschaftsform nach Weber und es stellt sich die Frage, ob der Einsatz dieser Technologien nicht das entsprechende Verwaltungshandeln verstärken bzw. ersetzen wird (vgl. auch Abschn. 4.2.1). Der öffentliche Angestellte im Bürokratie-Leitbild verfolgt das Ziel des möglichst fehlerfreien, effizienten und legalistisch klar eingeschränkten Verwaltungshandelns. Die Bürokratie ist eine Vollzugsmaschine und was eignet sich für diesen routinemäßigen, standardisierten Vollzug besser als der Einsatz von Technologien, die dies ermöglichen (vgl. auch Abschn. 10.2.3)?

10.2 E-Government

10.2.1 Definition von E-Government

Electronic Government, kurz E-Government, ist aus dem heutigen Verwaltungsmanagement nicht mehr wegzudenken. Bereits in den 1980er- und 1990er-Jahren hielten die Begriffe der Elektronischen Datenverarbeitung (EDV) oder der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) Einzug in die Verwaltung. Als logische Fortentwicklung der Nutzbarmachung von EDV und IKT in allen Bereichen der Verwaltungsführung erlangte E-Government kurz nach New Public Management eine bis heute anhaltende Bedeutung. Moon und Welch (2015) definieren E-Government stark aus einer Technologie- und Anwendungsperspektive: „E-government is the application and use of information and

communication technologies in the public sector for any type of activity, including back-office administrative work and front office service activities.“ Vor dem Hintergrund der weiter fortschreitenden Digitalisierung und ihrer Auswirkungen auf Geschäftsmodelle und Strukturveränderungen in öffentlichen Organisationen ist jedoch der Bezug zur organisatorischen Gestaltung zentral:

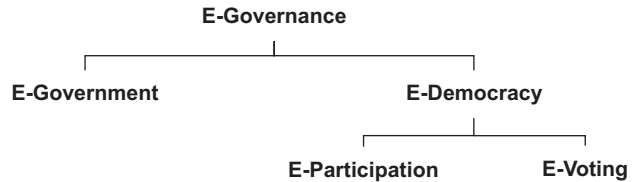
E-Government kann definiert werden als Instrument der organisatorischen Gestaltung von Interaktions- und Kommunikationsbeziehungen sowie Leistungsprozessen innerhalb des Staates wie auch zwischen dem Staat und seinen Anspruchsgruppen mittels Informations- und Kommunikationstechnologien.

Folgende vier Anwendungsfelder des E-Governments verdeutlichen dessen konkrete Umsetzung (Schedler et al. 2003, S. 23 ff.):

- *Elektronische Beschaffung und Produktion:* Elektronische Steuerung und Gestaltung von Wertschöpfungsprozessen bei der öffentlichen Leistungserbringung (z. B. Public Private Partnerships) sowie E-Procurement im Sinne elektronisch abgewickelter Beschaffungsvorgänge öffentlicher Gemeinwesen und privater Anbieter (z. B. Ausschreibungsplattformen, Internetauktionen, elektronische Marktplätze oder Transaktionsformen)
- *Elektronische öffentliche Leistungen:* Externer amtlicher Geschäftsverkehr (z. B. elektronische Steuererklärung oder Wohnsitzanmeldung) sowie Informationsdienste (z. B. Bürgerportale)
- *Elektronische interne Zusammenarbeit:* Ermöglichung, Beschleunigung und Unterstützung des internen Geschäftsverkehrs und der Arbeitsprozesse durch elektronische Systeme (z. B. Intranet, Workflow Systeme, elektronische Geschäftsverwaltung und Archivierung)
- *Elektronische Demokratie:* Partizipations- und Entscheidungsverfahren, z. B. im Rahmen von Abstimmungen oder Wahlen sowie elektronische Diskussionsforen und Informationsdienste zur Unterstützung der politischen Meinungsbildung

E-Government bezieht sich somit nicht nur auf die administrative Seite des staatlichen Handelns, sondern alle Prozesse und Beziehungen zwischen Staat und Bürgern bzw. Bevölkerung (*Government to Citizen*, G2C), Staat und Mitarbeitenden, Staat und Wirtschaft, NPO's und NGO's (*Government to Business*, G2B) und inter- wie auch intrastaatlichen Institutionen (*Government to Government*, G2G) können anhand entsprechender Technologien weiterentwickelt werden.

E-Government betrifft neben der Exekutive auch die Geschäftsprozesse von Legislative und Justiz. Insbesondere *E-Justice* hat sich zu einer eigenständigen Ausprägung von E-Government entwickelt und beabsichtigt die elektronische Abwicklung aller Justizverfahren, sodass eine effizientere Akten- und Fallbearbeitung durch beispielsweise elektronische Behördenkontakte, elektronische Eingaben, Akteneinsicht oder Verknüpfung von Akten mit Rechtsquellen und darauf basierenden Such- und Bearbeitungsprozessen möglich wird (vgl. auch Lienhard und Kettiger 2016).

Abb. 10.1 E-Governance

In diesem weiten Begriffsverständnis von E-Government sind folglich demokratische Wahl-, Abstimmungs- oder Partizipationsprozesse ebenfalls enthalten. Aufgrund der Vielfalt von sogenannten E-Begriffen ist die Abgrenzung zwischen unterschiedlichen Konzepten oft unklar und wird uneinheitlich gehandhabt. In Abb. 10.1 ist die Begriffsvielfalt dargestellt, wobei hier zwischen E-Government und E-Democracy (vgl. Abschn. 10.3) unterschieden wird. *E-Governance* dient als Oberbegriff für das umfassende Steuerungskonzept anhand digitaler Technologien. Die Unterscheidung von *E-Government* und *E-Democracy* zeigt sich im jeweiligen Bürgerverständnis. Ersteres sieht den Bürger bzw. die Bevölkerung primär als Empfänger von staatlichen Dienstleistungen, wozu vielfach auch die Begriffe *E-Administration* und *E-Services* verwendet werden. Zweiteres versteht den Bürger in seiner Rolle als mündigen Partner im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse. Dazu gehören alle technologiebasierten Partizipationsverfahren, seien es Formate für kleinzahlige oder solche für großzahlige Beteiligungsprozesse (*E-Partizipation*). Dabei werden keine eigentlichen politischen Entscheide gefällt, sondern im Rahmen der Politikvorbereitung und partizipativen Entscheidungsfindung werden Meinungen ausgetauscht, gesammelt und je nach Bedarf ausgewertet. E-Partizipationsverfahren sind beispielsweise in Planungsprozessen wie jenen der Raumplanung oder bei der Diskussion von Bürgerhaushalten verbreitet. Gegenüber klassischen Partizipationsverfahren soll damit dem veränderten Kommunikationsverhalten in der Bevölkerung Rechnung getragen werden, um den Einbezug in die politische Meinungsbildung zu erhalten und zu fördern. Dem politischen Entscheidungsprozess i. S. von Wahl- und Abstimmungsverfahren dient dagegen das *E-Voting*. Im weiteren Sinne gehört auch E-Business zu E-Governance, unter welchem hier primär die automatisierten Geschäftsprozesse eines Unternehmens im privatwirtschaftlichen Kontext verstanden werden – im Wissen darum, dass E-Business ebenso im öffentlichen Sektor zum Einsatz kommt.

10.2.2 Entwicklungsstufen des E-Government

Unabhängig von der inhaltlichen Ausgestaltung hat E-Government bislang unterschiedliche Entwicklungsstufen in öffentlichen Institutionen erreicht. Diese reichen von der Informationsstufe bis hin zur einseitigen Prozessverlagerung zum Nutzer. Weiter entwickelte Konzepte des E-Government erreichen die Kommunikations- und Partizipationsstufe durch den wechselseitigen Austausch von Informationen. Innerhalb von noch weiter fortgeschrittenen elektronischen Diensten ermöglicht die Transaktionsstufe den

unterbrechungsfreien Leistungsaustausch und die Bezahlung indem beispielsweise Konzessionen übers Internet verlängert werden können.

Layne und Lee (2001) beschreiben die evolutionäre Entwicklung von E-Government Anwendungen, die sich angesichts der technologischen, organisationalen und managerialen Fähigkeiten einer Verwaltung durch zunehmende technologische Integration sowie organisationale Komplexität auszeichnen. Sie stellen diesen Entwicklungsprozess in vier Stufen vor (vgl. Abb. 10.2). Auf der *ersten* Stufe sind Verwaltungen bemüht, eine erste Online-Präsenz der Verwaltung zu etablieren. Gegen Ende dieser Stufe werden die Inhalte indexiert und katalogisiert. Der Fokus liegt auf der systematischen Erfassung und Präsentation von staatlichen Informationen auf einer Website. Die *zweite* Stufe ist durch die Verknüpfung der staatlichen IKT-Systeme und Datenbanken mit Online-Anwendungen charakterisiert, so dass Nutzer elektronische Transaktionen durchführen können (z. B. Gebührenzahlungen, Passbestellung). Ziel ist die Abwicklung von Geschäftsvorgängen zwischen internen Systemen und externen Nutzern möglichst ohne Intervention durch staatliche Mitarbeitende. Auf der *dritten* Stufe erfolgt die Integration von staatsebenenübergreifenden Systemen in ähnlichen Aufgabenfeldern und Geschäftsprozessen. Wenn beispielsweise Prozesse in Zusammenhang mit Fahrzeugausweisen, -bewilligungen und -steuern von kommunalen und regionalen Behörden organisiert sind, dann ist das Ziel, alle Dienstleistungen mittels eines Online-Interfaces abwickeln zu können. Die *vierte* Stufe integriert zusätzlich Geschäftsprozesse unterschiedlicher Aufgabenfelder, Behördenfunktionen und Dienstleistungskategorien. Der umfassende One-Stop-Shop, mittels dessen die Anspruchsgruppen nur über eine Online-Stelle zu ihren Leistungen kommen, ist Ziel dieser vertikalen und horizontalen Verknüpfung staatlicher Geschäftsprozesse, IKT-Systeme und zugrunde liegender Datenbanken. Eine ähnliche Darstellung der Entwicklungsstufen zeigen Moon und Welch (2015), sie unterscheiden jedoch:

- *Ein-Weg-Kommunikations-Stufe*: Web-Präsenz und passive Informationsversorgung via Internet
- *Interaktive Stufe*: Zwei-Weg-Kommunikation, einfache Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger (Fragen & Antworten), elektronische Formulare, interaktiv aktualisierte öffentliche Statistiken sowie Daten
- *Transaktionsstufe*: Reorganisierte Geschäftsprozesse, online Finanz- und Servicetransaktionen
- *Integrationsstufe*: Horizontal und vertikal integrierte Leistungsprozesse
- *Nahtlosstufe*: Übergangslose Integration unterschiedlicher öffentlicher Informationen und Leistungen sowie deren Verfügbarkeit auf diversen Medien und Technologien

Die letzte Stufe verdeutlicht was oft mit den Begriffen von „*Self-Government*“ und „*Open Book Government*“ umschrieben wird. Die möglichst vollständige und umfassende Digitalisierung von öffentlichen Leistungserbringungsprozessen sowie der jederzeitige Zugriff der Anspruchsgruppen auf ihre Datenbestände und Möglichkeiten der Veränderung und Weiternutzung involvieren die Bürger in die staatliche Leistungserbringung als

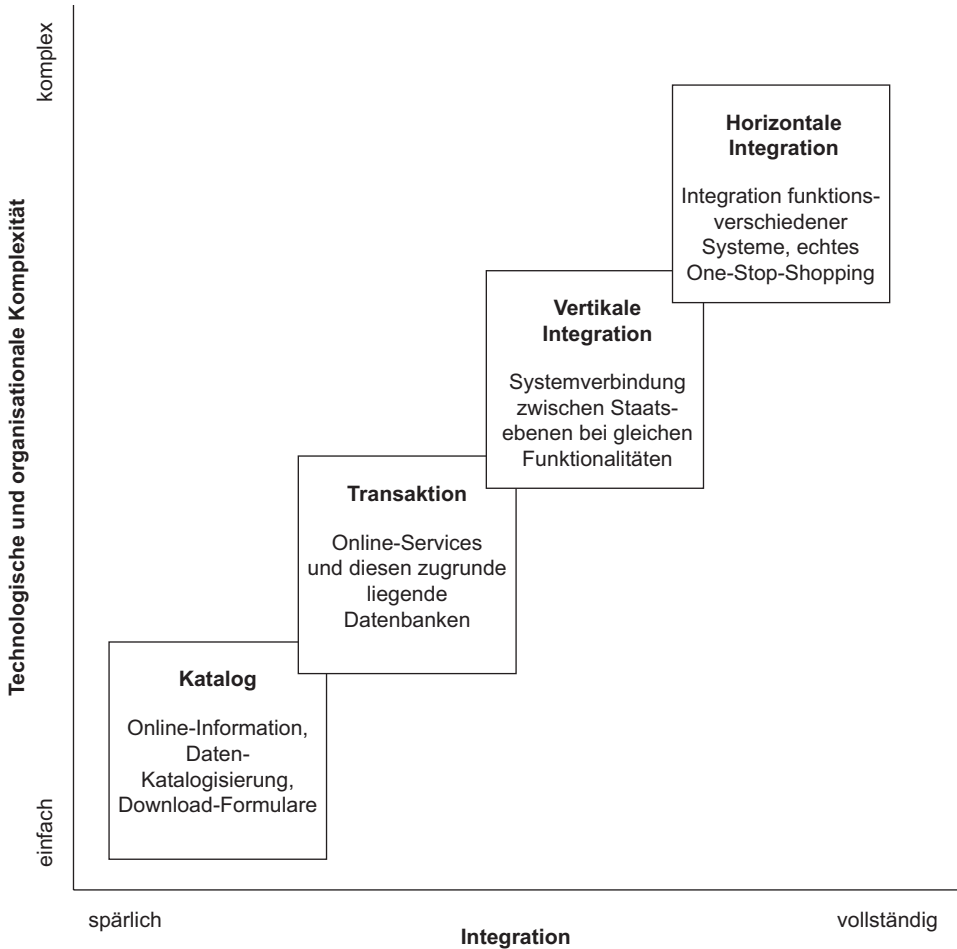


Abb. 10.2 E-Government Phasen nach Layne und Lee (2001)

Ko-Produzenten. Die Nutzer der IKT-Systeme sind gleichzeitig Konsumenten und Produzenten der Leistungen bzw. der dahinter stehenden Prozesse. Die Digitalisierung ermöglicht diese zudem zu selbstständigerem Handeln und Interagieren mittels der für sie relevanten Datenbestände und öffentlichen Organisationen.

Diese Stufengliederung entlang technologischer und organisationaler Komplexität wurde von Andersen und Henriksen (2006) kritisiert, weil die technologische Komponente betont wird, die bereits seit Jahren durch Beratungsfirmen und internationale Organisationen im Vordergrund von E-Government sei. Es gilt zu vermeiden, dass der Reifegrad von E-Government nur anhand der operationellen und technischen Möglichkeiten beurteilt wird. Insgesamt ist die Literatur dominiert durch Betrachtungen von Informationsqualität, Effizienz oder inter- wie auch intrastaatlicher Schnittstellenproblemen. In ihrem Modell, das im Großen und Ganzen derselben Entwicklung wie in Abb. 10.2 dargestellt

folgt, werden die Stufenunterschiede jedoch von der Nutzerseite her betrachtet. Im Zentrum steht weniger, was technologisch möglich ist, sondern was einen echten Mehrwert für die Nutzer bringt und welche organisationalen Veränderungen für die staatliche Organisation damit verbunden sind. Dies relativiert auch die oft einseitig auf Stufe vier ausgerichtete E-Government Entwicklung. Vielmehr stellt sich die Frage, welche Stufe aus *Organisations- und Nutzersicht* überhaupt erstrebenswert ist. Dies kann sich je nach Anwendungsgebiet und Politikbereich unterscheiden. Wird mit administrativen Services oft eine höchstmögliche Integration von Datenbanken und möglichst effiziente, holistische Interaktion angestrebt, so kann es sich z. B. im Polizeibereich sehr wohl zeigen, dass gewisse Prozesselemente oder Schnittstellen bewusst unterbrochen werden und eine Interaktion mit Personen notwendig ist oder im Gesundheitsbereich eine höchstmögliche Transparenz nicht dem Nutzerinteresse entspricht. Vor diesem Hintergrund ist die Kombination von Technologiemöglichkeiten und Nutzerperspektive sicherlich sinnvoll. Wesentlich erscheint, dass die Nutzerperspektive nicht nur aus einer betriebswirtschaftlich orientierten Serviceorientierung reflektiert wird, sondern auch vor dem Hintergrund der rechtstaatlichen Anforderungen an E-Government Angebote.

10.2.3 Input-, Prozess- und Output-Theorien des E-Government

Die theoretischen Blickwinkel, aber oft auch die empirischen Forschungsstränge zu E-Government lassen sich gut den drei Kategorien Input-, Prozess- und Output-Theorien zuordnen (Moon und Welch 2015).

Input-Theorien versuchen zu erklären, inwiefern Technologie zu sozialem Wandel und zu gesellschaftlichen Wirkungen führt. Der *technologische Determinismus* (Smith und Marx 1994) sieht den Einfluss von Technologie auf strukturellen, kulturellen und verhaltensorientierten Wandel auf einem Kontinuum von stark bis schwach ausgeprägt. Die Grundaussage ist, dass der Technologieeinsatz sich im öffentlichen Sektor auf die Strukturen, Funktionen und Wirkungen staatlicher Steuerung auswirkt. Die daran anschließende Frage ist, welche Rolle denn E-Government Technologien im öffentlichen Sektor spielen. Die *soziotechnische Systemtheorie* (Trist und Bamforth 1951) geht davon aus, dass es bei der Technologieentwicklung und deren Auswirkungen auf die situative Strukturierung und das Zusammenspiel von Mensch und Technologie ankommt. Es stellt sich also die Frage wie E-Government Technologien mit Institutionen und Individuen interagieren.

Prozess-Theorien widmen sich der Übernahmen und Verbreitung von Technologien bzw. von E-Government. So zeigt die S-förmige Verbreitungskurve der *Diffusions- und Lebenszyklusmodelle*, dass die erste Phase eine noch vergleichsweise schwache Technologieverbreitung zur Folge hat, da nur eigentliche Innovatoren und später die „early adopters“ die Technologie annehmen. Je mehr Anwender es gibt, desto größer wird der Verbreitungsgrad. Die frühen und späten Mehrheiten suchen im Gegensatz zu den Innovatoren erprobte Technologien und Produkte. In der Sättigungsphase nimmt die Verbreitung wieder ab, da nun bereits eine immer größer werdende Mehrheit die Technologie kennt und

die Zuwachsraten abnehmen. In diesen Modellen interessieren vor allem auch die Einflussfaktoren auf die Adoptionsbereitschaft (z. B. sozio-ökonomische, persönlichkeitsorientierte und verhaltensorientiert-kommunikative Einflussfaktoren) (Rogers 2010). Die Adoptionsbereitschaft hängt ebenfalls mit dem *Technologie-Akzeptanz-Modell* (Davis 1989; Venkatesh und Davis 2000) zusammen, wonach die Akzeptanz und Nutzung von Technologien von der wahrgenommenen Nützlichkeit, Nutzerfreundlichkeit und Nutzungsaufwand sowie der individuellen Einstellung gegenüber der Technologieanwendung beeinflusst wird. Technologieakzeptanz und -übernahme werden im Weiteren von der Struktur sozialer Netzwerke der Nutzer beeinflusst.

Output-Theorien widmen sich den Auswirkungen von E-Government. Abgesehen von positiven Auswirkungen gibt es auch Studien, die auf die vergleichsweise geringe Effektivität von E-Government-Projekten hinweisen, u. a. weil IKT-Investitionen nicht per se mit positiven Outcomes verbunden sind, sondern oft das notwendige Humankapital und ein unterstützender Organisationskontext fehlt (Moon 2002). Mehrheitlich wird aber auf die positiven Effekte von Technologieinvestitionen in staatlichen Organisationen hingewiesen und die Übersichtsstudie von (Pang et al. 2014) listet empirische Studien auf, die u. a. positive Zusammenhänge mit Outcomes wie Stabilität und Leistung, Arbeitsleistung, Prozesseffizienz und Kostensenkung, Zufriedenheit, Transparenz, Korruptionsprävention und Vertrauen belegen. Eine Verallgemeinerung ist jedoch nicht möglich, denn oft sind die Kontexte zu unterschiedlich, sodass E-Government Anwendungen kontextspezifische Wirkungen zeigen. Lee (2017) analysiert in ihrer Studie den Einfluss von E-Government auf die Korruptionskontrolle in 172 OECD- und Nicht-OECD-Ländern über einen Zeitraum von acht Jahren. Die Ergebnisse zeigen, dass E-Government bzw. unterschiedliche im E-Government Index der Vereinten Nationen (vgl. Abschn. 10.5) gemessene Ausprägungen positiv mit dem Ausmaß an Korruptionskontrolle korrelieren. In dieselbe Richtung weist der Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an E-Partizipation und Korruptionskontrolle. Die durchgeführte Moderationsanalyse verdeutlicht aber, dass diese Zusammenhänge vor allem für Nicht-OECD-Länder gelten. Das heißt, in den OECD-Ländern mit entwickelten Institutionen und vergleichbar hoher Transparenz im öffentlichen Sektor vermag E-Government die Korruptionskontrolle kaum mehr zu beeinflussen.

Eine interessante Perspektive zu Auswirkungen von E-Government nimmt Buffat (2015) ein. Er diskutiert anhand einer Literaturstudie die Auswirkungen auf das Handeln von öffentlichen Angestellten an der „Kundenfront“ (*Street-Level Bureaucrats*). Aufgrund der durch neue Technologien verminderten Kontakte zwischen Angestellten und Leistungsmepfängern, automatisierten Entscheidungsprozessen sowie dadurch eingeschränkteren Ermessens- und Handlungsspielräume bis hin zum vollständigen Wegfallen der Schnittstellenfunktionen dieser Frontmitarbeitenden würde ein Wandel von der „Street-Level Bureaucracy“ zur „Screen-Level Bureaucracy“ stattfinden. Im Extremfall ersetzt Technologie bzw. deren automatisierte Entscheidungsalgorithmen die menschliche Urteils- und Entscheidungsfähigkeit, wodurch situationsadäquate Intervention und Nutzung von Ermessensspielräumen simplifizierten Wenn-Dann-Regelungen weichen müssen (sogenannte „*curtailment thesis*“). Gleichwohl sind solche Auswirkungen noch kaum empirisch untersucht und dürften sich eher in der Massenadministration mit stark formalisierten Entscheidungsprozessen und weniger im eigentlichen

Anwendungsfeld der Street-Level Buraucrats wie z. B. Gesundheit, Soziales, Bildung oder Polizei zeigen. Ebenso stellt sich die Frage, ob denn die technologischen Entwicklungen nicht bereits so weit sind, dass eben die Kombination von technologiebasierten Entscheidungsprozessen und menschlichen Interventionen möglich sind bzw. die technologischen Elemente nicht letztentscheidend wirken, sondern primär den Prozess unterstützen, effizienter und effektiver machen („*enablement thesis*“). Hinzu kommt, dass die IKT-Anwendungen oft gar nicht in der Lage sind, die umfassende Entscheidungssituation der Frontarbeit abzubilden, Führungskräfte nicht die Zeit und Ressourcen zur vollständigen Informationsverarbeitung haben und somit der Handlungsspielraum bei den Mitarbeitenden bestehen bleibt. Insofern haben neue Technologien unterschiedliche und gemischte Auswirkungen, da die konkrete Realität der Aufgabenerfüllung einen Komplexitätsgrad aufweist, der die IKT kaum zum alles beherrschenden Instrument macht, sondern seine Potenziale zur Unterstützung etablierter Verfahren nutzt.

10.3 E-Democracy

Im Gegensatz zu E-Government verfolgt E-Democracy nicht den Einsatz digitaler Technologien zur besseren Informationsversorgung der Bevölkerung und Leistungserbringung aus Verwaltungssicht, sondern den Zugang zu Informationen über den *politischen Prozess* und die damit verbundenen Entscheidungssituationen. Dadurch sollen die Bürger von einer passiven zu einer *aktiv-partizipierenden* Haltung im politischen Prozess motiviert werden. Diese Mitwirkung im politischen Prozess wird gefördert durch die Herstellung und Stärkung horizontaler Verbindungen zwischen Individuen innerhalb der Gesellschaft sowie vertikaler Verbindungen zwischen Debatten in der Zivilgesellschaft und den politischen Verantwortungsträgern (Chadwick 2003).

„[E-Democracy] is associated with efforts to broaden political participation by enabling citizens to connect with one another and with their representatives via new information and communication technologies.“ (Hansard Society zit n. Chadwick 2006, S. 86)

E-Government bringt den Staat näher zur Bevölkerung, jedoch hauptsächlich aus deren Erwartungen nach bequemen und rasch verfügbaren Informationen und Leistungen. E-Democracy folgt einem anderen Ziel, nämlich die aktive und frühzeitige Einbindung von Bürgermeinungen sowie die Förderung des Dialogs und deliberativer Beratungen in der Politikentwicklung (Chadwick 2003). Gleichzeitig soll die *Meinungsbildung und -äußerung* durch IKT-Anwendungen unterstützt und die *demokratischen Mitwirkungsverfahren* an das veränderte Informations- und Kommunikationsverhalten angepasst werden. Dabei geht es jedoch nicht einfach nur um die Entwicklung von Kommunikationsplattformen zur Förderung von Partizipation, sondern um eine Vielzahl von Mitteln und Aktivitäten, die unter Beizug von IKT die *Qualität, Gerechtigkeit und Effizienz demokratischer Partizipation* steigern sollen. Zentrale Anwendungen von E-Democracy unterstützen dabei die:

- *Information* (z. B. Online-Wahlhilfen i. S. von Kandidatenprofilen, vgl. Praxisfenster),
- *Beratung* (z. B. Bürgereinbezug in den parlamentarischen Prozess durch Diskussionsforen) und
- *Mobilisation* der Bevölkerung (z. B. Internet- oder Social Media-basierte Bottom-up-Initiativen) politischen Prozess (Lee et al. 2011) und
- *Entscheidung* in Wahl- und Abstimmungsverfahren (z. B. E-Voting).

Chadwick (2003) unterscheidet zwischen Konsultations- und Partizipationsprozessen von E-Democracy. Dabei ermöglichen Informations- und Kommunikationstechnologien die unmittelbare Erfassung und Auswertung von Meinungen. Das *Konsultationsmodell* bezeichnet die Informationssammlung aus der Bevölkerung zu bestimmten Themen im Politikprozess. Die direkte Konsultationsform ermöglicht das Umgehen von Informationsfiltern und -verstärkern wie z. B. Interessenvertretern, wodurch die Politik ein stärker unmittelbares und weniger verzerrtes Feedback zu ihren Vorhaben erhält. Konsultationsverfahren bewegen sich auf einem Kontinuum zwischen den Polen sehr niederschwelliger Erfassung und Aggregation von Informationen hin zu aufwändigen Interaktions- und Deliberationsverfahren. Die Information wird im Rahmen von Konsultationsverfahren als passive Ressource verwendet. Vielfach werden konkrete Fragen an die Betroffenen gestellt, die sich auswerten lassen und deren Antwortspielraum beschränkt sind bzw. sich auf die zur Diskussion stehende Lösungsansätze bezieht. Das heißt, grundlegend andere Lösungsansätze als die von der Politik eingeschlagenen werden zumeist ausgefiltert oder marginalisiert.

Das *Partizipationsmodell* hingegen sieht Interaktion als konstitutives Element des demokratischen Entscheidungsprozesses an. Meinungsbildung und politisches Handeln kommt interaktiv in Forumsgruppen, Austauschplattformen oder virtuellen Gemeinschaften zustande. Die dadurch generierte Prozessdynamik ermöglicht und fördert das Zustandekommen zivilgesellschaftlicher Aktionen und Vorstöße. Nicht die möglichst umfassende Informationssammlung und -aggregation steht im Vordergrund, sondern die Förderung der Qualität und Dichte einer Debatte. Aus Freiwilligkeit entstehende Debatten und Aktionen sollen so zur Entstehung und Belebung des öffentlichen Raums beitragen. Usenet, Newsgroups, Chat Rooms, Social Media und andere Netzwerksoftware, die das spontane Zusammenkommen politisch interessierter Akteure und das Aktivieren gesellschaftspolitischer Prozesse ermöglicht, sind Technologien dieser Partizipationsformen. Sogenannte „Online Citizens“ und die sich daraus formierende „Cyber Civil Society“ bzw. deren politische Mobilisation kann auch entsprechenden politischen Druck ausüben und zu gesellschaftlichen Veränderungen führen. Dies zeigte der im Jahr 2010 begonnene Umsturz autokratischer Regimes unter dem Namen des arabischen Frühlings eindrucklich (Norris 2012).

Praxisfenster

Online-Wahlhilfen

Seit rund zehn Jahren haben sich Online-Wahlhilfen – oft auch als Voting Advice Applications (VAAs) bezeichnet – als zunehmend wichtige Informationsquellen im Vorfeld von Wahlen etabliert. Die grundlegende Funktionsweise von Online-Wahlhilfen ist

denkbar einfach und vergleichbar mit der Funktion von Online-Partnerbörsen: Ein Wähler beantwortet eine Reihe von Fragen zu politischen Sachthemen. Basierend auf diesen Antworten wird ein politisches Profil erstellt und mit den gespeicherten Profilen der Parteien bzw. der Kandidierenden verglichen. Auf diese Weise erhält jeder Wähler eine individuelle Wahlempfehlung, die aufzeigt, welche Parteien oder Kandidierenden ihm politisch nahestehen und welche weniger.

Die erste Wahlhilfe überhaupt war der niederländische „Stemwijzer“. Bei den Wahlen 2006 wurde der „Stemwijzer“ erstmals nur noch online angeboten und über 5 Mio. Mal benutzt bei rund 9,8 Mio. Wählern, die sich insgesamt an den Wahlen beteiligt haben (Ladner und Fivaz 2012). Heute existieren in europäischen Ländern in der Regel oft mehrere, sich konkurrenzierende Online-Wahlhilfen, so boten bei den finnischen Parlamentswahlen 2007 nicht weniger als 20 Online-Wahlhilfen den Wählern ihre Dienste an (Ruusuvirta 2010, S. 47–49). Der deutsche „Wahl-o-Mat“ gilt als die am meisten benutzte Online-Wahlhilfe. Anlässlich der Bundestagswahl 2017 wurde er über 15,7 Mio. Mal benutzt. In Relation zur Anzahl Wähler dürfte jedoch die luxemburgische Plattform „smartwielen“ den Spitzenplatz belegen. Bei den Wahlen 2018 wurde sie über 200.000 Mal benutzt und das in einem Land mit etwas über 240.000 Wählern! In der Schweiz wird seit 2003 die Online-Wahlhilfe „smartvote“ angeboten und wurde seither bei über 250 Wahlen auf nationaler, kantonaler und lokaler Ebene eingesetzt. Im Vorfeld der Wahlen 2015 wurde „smartvote“ mehr als 1,3 Mio. Mal benutzt. Bereinigt man die Mehrfachzählungen in der Statistik, so ließ sich jede fünfte Wählerin bzw. jeder fünfte Wähler eine Wahlempfehlung erstellen.

Die politikwissenschaftliche Forschung interessiert sich in den letzten Jahren immer stärker für Online-Wahlhilfen und ihre Auswirkungen auf das Verhalten und die Entscheidungsprozesse der Wählenden sowie auf das Funktionieren moderner repräsentativer Demokratien (Garzia und Marschall 2014). Durch zahlreiche Studien konnte gezeigt werden, dass Online-Wahlhilfen wichtige positive Effekte aufweisen: Ihre Benutzer/innen sind deutlich besser über politischen Positionen der zur Wahl stehenden Parteien und Kandidierenden informiert und werden animiert sich zusätzlich weitere Informationen zu suchen und sich vermehrt in politischen Diskussionen zu engagieren (Fivaz und Nadig 2010). Zudem führt ihre Benutzung auch zu einer höheren Wahlbeteiligung – vor allem unter Frauen und jungen Wähler/innen. Im Fall der Schweiz dürfte der Effekt bei ca. 1.5 Prozentpunkten liegen (Garzia et al. 2017), was in etwa dem Anstieg der Wahlbeteiligung der letzten Jahre entspricht.

Was die Effekte der Online-Wahlhilfen auf die Wahlentscheidung betrifft, so liegen nur einige vorläufige Resultate vor. Die Mehrheit der Benutzer/innen gibt in Umfragen zwar an, dass die Online-Wahlhilfen ihre Wahlentscheidungen beeinflusst haben. Auf Grund methodischer Probleme (z. B. Selbstselektionsprozesse, Kausalitätsproblem) lassen sich noch keine verlässlichen Aussagen dazu machen, in welchem Ausmaß und in welche Richtung die Wahlentscheidungen beeinflusst werden. Im Augenblick versuchen mehrere Forschungsprojekte anhand experimenteller Designs diese Fragen zu beantworten. Zudem gehen diese neuesten Projekte den Fragen nach, inwiefern

Online-Wahlhilfen Lösung oder doch eher Ursache zentraler Herausforderungen der heutigen Demokratien sind wie z. B. der laufend zunehmenden politischen Polarisierung oder inwiefern sie sich auf das gute Funktionieren zentraler Prozesse und Prinzipien repräsentativer Demokratien wie z. B. der Transparenz, Accountability oder Responsiveness auswirken.

10.4 Open Government

E-Government und Open Government stehen in einem engen Bezug, auch wenn Open Government nicht als Unterkategorie des E-Government bezeichnet wird. Open Government ist aus der E-Government Entwicklung heraus entstanden und legt einen besonderen Schwerpunkt auf den *Status bzw. die freie Verfügbarkeit von Informationen* (Abu-Shanab 2015). Der Begriff „open“ kennzeichnet eine Vielzahl von Ansätzen und Technologien wie z. B. „open access“, „open data“, „open information“, „open innovation“, „open knowledge“, „open platform“ oder „open source“, die allesamt ein Kernanliegen haben:

- Informationen sollen frei zugänglich gemacht, verbreitet, geteilt und weiterverwendet werden, um Innovationen zu fördern.

Die „Open-Bewegung“ argumentiert vom Standpunkt aus, dass der Staat verpflichtet sei, alle Informationen, die mittels Steuergelder generiert werden, der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Stand ursprünglich das Transparenzargument an erster Stelle, so hat sich Open Government über die Jahre verstärkt in Richtung Interaktion und Kollaboration zwischen Staat, Individuen, Wirtschaft und dem NPO-Sektor entwickelt. Die Verheiratung politischer Transparenzziele mit Möglichkeiten moderner Technologien hat zudem zur Bildung neuer Initiativen und Organisationen geführt, die sich der *zivilgesellschaftlichen Kontrolle* des staatlichen Handelns und der Überprüfung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Organisationen anhand eigens kombinierter, ausgewerteter und neu dargestellter Informationen verschrieben haben (Harrison et al. 2012b).

Mit dem Regierungsantritt des amerikanischen Präsidenten Obama im Januar 2009 und der kurz darauf publizierten „Open Government Directive“ der Regierung Obamas erhielt Open Government seine wesentliche Verbreitung. Obama legte damals fest, dass seine Regierung sich an den Prinzipien Transparenz, Partizipation und Kollaboration orientieren werde und jede Bundesbehörde musste festlegen, wie sie Transparenz und öffentliches Engagement in ihren Aufgabenbereichen steigern wollen (Obama 2009). Open Government definiert sich seither maßgeblich durch diese drei Elemente (vgl. zum Folgenden Stürmer und Ritz 2014).

Transparenz stellt das Fundament von Open Government dar. Diese wird maßgeblich durch gesetzliche Grundlagen, typischerweise Öffentlichkeits- bzw. Informationsfreiheitsgesetze, gefördert. Solche Gesetze sind in rund 100 Ländern weltweit in Kraft (Vleu-gels 2012). Sie sehen vor, dass Behördendokumente grundsätzlich als öffentlich gelten,

solange sie nicht die Sicherheit des Landes oder die Privatsphäre von Personen beeinträchtigen. Regierungs- und Verwaltungsunterlagen sollen damit auf Anfrage hin zugänglich gemacht werden. Dem Anspruch von Open Government genügt diese passive Öffnung des Staates jedoch noch nicht. Open Government sieht vor, dass Behörden aktiv jegliche nicht sicherheitskritischen oder personenbezogenen Informationen veröffentlichen (vgl. nachstehendes Praxisfenster). Damit erweitert Open Government das „Information Pull-Prinzip“ von Öffentlichkeitsgesetzen mit dem „Information Push-Prinzip“ von Open Government Data (Ginsberg 2011). Frei verfügbare Behördendaten bilden damit die Voraussetzung und Grundlage aller Open Government Anwendungen. Durch geeignete Visualisierungen mittels Open Data Applikationen lassen sich auch komplexe Datenbestände wie beispielsweise Finanzdaten zugänglich machen (Stürmer 2013).

Praxisfenster**Open Finance Applikation**

Zur Schaffung von Transparenz wurde im Juli 2013 durch den Schweizer Verein Open-data.ch das umfangreiche Sparpaket des Kantons Bern als so genannte Open Finance Applikation dargestellt (vgl. auch [Kanton Bern] 2014). Damit das umfassende Sparpaket der Bevölkerung und den Politikern besser verständlich gemacht werden konnte, wurden mittels Open Data die finanziellen und personellen Einsparungen proportional zum Geldbetrag als interaktive Open Finance Applikation visualisiert und veröffentlicht. Eine gezielte Befragung bei Parlamentsmitgliedern ergab, dass sich über die Hälfte mit dieser Open Finance Applikation einfacher über das Sparpaket informieren konnten (Schori 2013). Die Open Finance Applikation des Sparpakets stellt eine typische Transparenzschaffende Open Government Initiative dar, wie mittels neuartiger Darstellungsformen ansonsten abstrakte Zahlen mit visuellen Informationen angereichert attraktiv und leichter nachvollziehbar dargestellt werden können. Damit hat die Applikation die Transparenz gegenüber der bisherigen Berichtsform gesteigert, da bisher kaum ersichtliche Größenverhältnisse und Direktionszugehörigkeiten der Einsparungsposten transparent geworden sind. Könnte die Bevölkerung dem Parlament Rückmeldungen zur Priorisierungspräferenz von Sparmaßnahmen mitteilen, dann würde die Transparenz-Anwendung um partizipative Elemente erweitert. Diese Zusatzfunktion wurde jedoch aus Ressourcengründen nicht umgesetzt.

Partizipation bzw. die Möglichkeiten an öffentlichen Vorgängen teilzunehmen, ist keine Neuerfindung der Open Government Bewegung, sondern zentrale Grundlage unseres Demokratieverständnisses (vgl. auch Abschn. 10.3). So involvieren heutige Regierungen in allen entwickelten Ländern Bürger in die politischen Abläufe (OECD 2001). Der neuartige Partizipationsansatz des Open Government kennzeichnet die Niederschwelligkeit und Feingranularität, in der die öffentliche Meinung in Regierungsprozesse integriert wird (vgl. nachstehendes Praxisfenster). Zudem wird Partizipation nun nicht mehr vorwiegend auf die politische Teilhabe der Bürger bezogen, sondern ermöglicht die freiwillige Mitwirkung vermehrt auch im Kontext routinemäßiger und staatlicher Leistungen (Abu-Tayeh

et al. 2018; Harrison et al. 2012b). Gemäß dem Open Government Umsetzungsmodell von Lee und Kwak (2012) sollen in die politischen Entscheidungsprozesse möglichst viele Ideen und Verbesserungsvorschläge aus der Bevölkerung einfließen. Mit dem aggregierten kollektiven Wissen der Öffentlichkeit sind Regierungen umfassender informiert, können bessere Entscheide rascher fällen, Abläufe optimieren und schneller auf Veränderungen reagieren (Bonabeau 2009).

Praxisfenster

Partizipation bei der Mängelerfassung

Aktive Partizipation der Bürger ist z. B. bei den Meldesystemen von Mängeln an öffentlicher Infrastruktur möglich. Plattformen wie „FixMyStreet“ aus Großbritannien, „SeeClickFix“ aus den USA oder „Züri wie neu“ aus der Schweiz ermöglichen die niederschwellige Erfassung von Rückmeldungen betreffend Schäden an Straßen, defekter Beleuchtung oder anderer, leicht erkennbarer Schäden an öffentlichen Einrichtungen. Die Einwohner können durch ihre lokale Präsenz mittels Smartphone den Mangel fotografieren, kommentieren, automatisch per GPS-Sender geografisch zuordnen und an die Behörde senden, die innert Stunden oder Tagen über den Stand der Arbeiten informiert. Alternativ können Bürger auch selbst behobene Mängel melden. Diese Art von Open Government Anwendung zeigt auf, wie die Bevölkerung in die Ausführung und Überwachung öffentlicher Leistungserfüllung einbezogen wird. Die tatsächliche Problemlösung geschieht nach wie vor auf Behördenseite, sodass von einer Partizipations- aber nicht Kollaborationsanwendung gesprochen wird (Lee und Kwak 2012). In Zürich werden sozusagen täglich Meldungen auf „Züri wie neu“ eingegeben. Aufgrund der positiven Evaluation des einjährigen Pilotbetriebs wurde entschieden, die Open Government Anwendung in den Regelbetrieb zu überführen und noch weiter auszubauen (Stadt Zürich 2014).

Kollaboration als dritter Pfeiler von Open Government umschreibt verschiedene Formen, wie Bürger mit Regierung und Verwaltung zusammenarbeiten und mittels digitaler Hilfsmittel gemeinsame Lösungen entwickeln (vgl. nachstehendes Praxisfenster). Als Abgrenzung zu Partizipation stehen bei Kollaboration die hohe Komplexität der Aufgabenstellung sowie die Koproduktion von Resultaten im Zentrum (Lee und Kwak 2012). Gemäß Von Lucke (2012) werden darunter Initiativen verstanden, die der gemeinsamen Finanzierung (Crowd Funding), der gemeinsamen Wissenserarbeitung (Crowd Sourcing), dem gemeinsamen Überwachen (Crowd Monitoring) oder anderen kollaborativen Tätigkeiten zwischen Staat und Bürger dienen. Als Ergänzung dazu hat Linders (2012) eine umfassende Typologie von Koproduktions-Initiativen entwickelt, die elektronisch unterstützte Kollaborationsaktivitäten von Bürgern und Regierungen in den Bereichen „Government as platform“ und „Do it yourself Government“ (die Bewohner helfen sich selber) beschreibt. Hilgers und Ihl (2010) sprechen dabei auch von „Citizensourcing“, dem Schaffen von Mehrwert durch die Bürger in Zusammenarbeit mit der Verwaltung.

Praxisfenster

Kollaboration durch Open Source Software

Kollaboration zwischen Behörden und Bürgern geschieht beispielsweise dann, wenn Staat und Öffentlichkeit Open Source Software gemeinsam herstellen. „LibreOffice“ ist ein Beispiel für eine durch Verwaltung und Open Source Community entwickelte Software-Lösung. Die ursprünglich vom Open Source Projekt [OpenOffice.org](https://www.openoffice.org) abgespaltene Office-Anwendung wird heute mehrheitlich durch kleine Softwarefirmen sowie Freiwillige weiterentwickelt. Daneben wirken auch Behörden wie die Stadt München mit eigenen Mitarbeitenden an der Entwicklung von LibreOffice mit und finanzieren gemeinsam mit anderen öffentlichen Stellen die spezifische Weiterentwicklung der Open Source Office-Lösung (OSB Alliance 2013). An sogenannten „Hackfests“ arbeiten Behörden und ehrenamtlich tätige Programmierer zusammen an der Verbesserung von LibreOffice (The Document Foundation 2012). Die daraus entstandenen Resultate bzw. der erweiterte Funktionsumfang, können sowohl von der Stadtverwaltung München als auch von der gesamten Öffentlichkeit kostenlos genutzt werden. Diese Art von Kollaborationsinitiativen zeigen exemplarisch auf, wie Behörden die geeigneten Rahmenbedingungen schaffen können, um der Bevölkerung Koproduktion zu ermöglichen (Linders 2012).

Lee und Kwak (2012) haben vor diesem Hintergrund ein Reifegradmodell entwickelt, um das Ausmaß der Open Government Entwicklungen in staatlichen Organisationen beurteilen zu können. Sie unterscheiden dabei folgende Stufen:

- *Ausgangslage*: Statische Einweg-Kommunikation vom Staat zu Anspruchsgruppen, zu meist über katalogisierte Informationen auf öffentlichen Websites. Die Nutzer nehmen eine passive Rolle ein und es findet kein Informationsaustausch statt (vgl. auch Abschn. 10.2.2).
- *Datentransparenz*: Transparenz über staatliche Prozesse und Leistungsergebnisse durch zur Verfügung Stellung von Daten auf dem Internet. Zentral hierfür sind die Identifikation relevanter Informationen für die Öffentlichkeit sowie die Gewährleistung der Datenqualität betreffend Genauigkeit, Konsistenz und Aktualität. Auf dieser Stufe werden nicht mehr alle verfügbaren Informationen zugänglich gemacht, da qualitativ ungenügende Datensätze zu Fehlinterpretationen staatlichen Handelns und Fehlentwicklungen neuer Anwendungen führen kann.
- *Offene Partizipation*: Die Datentransparenz der zweiten Stufe ist die Voraussetzung für Partizipation. Während zuvor Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, öffnet sich der Staat auf Stufe drei gegenüber dem breiten Publikum, indem der Einbezug der Öffentlichkeit in die staatlichen Prozesse aktiv gesucht und angestrebt wird. Basis für diese Öffnung sind Web 2.0-Technologien wie Blogs, Dialogforen, Netzwerkbildung usw. Im Gegensatz zu klassischen Feedbackinstrumenten wie z. B. Umfragen ermöglicht diese Stufe dem Bürger die spontane, direkte, informale Interaktion mit staatlichen Organisationen und Akteuren. Die zeitnahe und persönliche Reaktion auf das Bürgerfeedback ist zentral auf dieser Stufe, auch wenn immer noch stark

standardisierte Prozesse und Koordinationsmechanismen dahinterstehen. Ebenfalls wird der Datensicherheit und dem Schutz der Privatsphäre hohes Gewicht beigemessen.

- *Offene Kollaboration*: Kollaboration steht im Gegensatz zur Partizipation für das Engagement und die Involvierung von Bürgern in komplexe Aufgaben und Projekte, die spezifische Leistungen durch Zusammenarbeit von Staat und Privaten oder auch unterschiedlichen staatlichen Akteuren untereinander erzielen wollen. Beispielsweise werden gemeinsam Dokumente erstellt, Open Source Software entwickelt oder zusammen Daten analysiert. Die Kollaboration kann auch durch öffentliche Wettbewerbe stimuliert werden. Die dazu notwendige Technologie zeichnet sich durch die entsprechende Kollaborationsfähigkeit über Organisationsgrenzen hinweg aus (z. B. Google Docs, Wikis etc.) und gewährleistet v. a. auch die Interoperationalität der Datensätze zur Weiterbearbeitung.
- *Umfassendes Engagement*: Die letzte Stufe stellt eine weitere Steigerung der vorangehenden Stufe durch ein höheres Ausmaß an Beteiligungsvolumen, Aufgabenkomplexität und -breite dar. Hierfür ist die Interaktionsfähigkeit der staatlichen Organisation mit möglichst allen verfügbaren elektronischen Kommunikationsmitteln erforderlich und deren nahtlose Integration miteinander ist gewährleistet. Wie bereits bei den E-Government Entwicklungsstufen kommt auch hier der horizontalen und vertikalen Integration eine hohe Bedeutung zu. Kontinuierliche Verbesserung der staatlichen Leistungsebringung durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Nutzung der besten Ideen und Fähigkeiten wird angestrebt. Stehen zuvor stärker prozess- und output-orientierte Erfolgskriterien zur Beurteilung des staatlichen Open Government Niveaus im Vordergrund, sind auf der fünften Stufe wirkungsorientierte Ziele in Übereinstimmung mit den übergeordneten Zielen der staatlichen Organisation entscheidend. Kriterien wie Prozessverlässlichkeit oder Kosteneinsparungen sind nicht mehr alleinige Kriterien auf dieser Stufe, sondern werden durch Fragen nach erhöhter Qualität, Innovation und Systemlernen ergänzt.

Die oben angesprochene *Bewertung* von Open Government Initiativen ist in der Tat eine Herausforderung und wird vielfach noch vernachlässigt (Harrison et al. 2012b). Im Zentrum steht die Beurteilung des öffentlichen Wertbeitrags i. S. von „Public Value“. Jetzek et al. (2014) sehen Transparenz- und Partizipationsausmaß als Beurteilungskriterien des öffentlichen Wertbeitrags, während Effizienzgrößen der Beurteilung des ökonomischen Wertbeitrags dienen. Andere Studien verwenden z. B. Anzahl geschaffener IT-Startups aufgrund von Open Government Daten als wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Innovationsleistung von Open Government (Lakomaa und Kallberg 2013). Davies und Perini (2016) haben untersucht wie Open Government Initiativen in Entwicklungsländern die Inklusion, Innovation und Verantwortlichkeit beeinflussen. Abgesehen von diesen umfassenden Bewertungskriterien stellen sich aber auch Fragen nach der Relevanz von Informationen für die unterschiedlichen Anspruchsgruppen des Staates. So sind beispielsweise Informationen, die von Unternehmungen genutzt und zu marktfähigen Produkten entwickelt werden können, kaum jene, die Private zur Überprüfung der Verantwortlichkeit

staatlichen Handelns benötigen. Insofern ist die auf Stufe 2 erwähnte Datenselektion von hoher Relevanz und die dafür Verantwortlichen müssen sich bewusst sein, welche Interessen bedient werden sollen. Ebenso stellt sich neben der Datenqualität die Frage nach der Auffindbarkeit und Bekanntmachung von Open Government Data, so dass möglichst alle die wollen und fähig sind davon profitieren können. Zusätzlich steht bei der Beurteilung von Open Government Vorhaben die Schwierigkeit an, situativ jene Wirkungen messen und bewerten zu können, die sich aus der Sicht einer Vielzahl an Interessengruppen und den Zielen verschiedener Aufgabenfelder ergeben (Harrison et al. 2012a). Vor dem Hintergrund, dass vorwiegend auf positive Auswirkungen von Open Government hingewiesen wird, diskutieren schließlich Zuiderwijk und Janssen (2014) auch negative Seiten von Open Government wie z. B. Gesetzesverstöße aufgrund von Datenverfügbarkeit, Probleme betreffend Dateneigentumsrechte, Qualitätsprobleme, veraltete Daten, Ressourcenverschwendung und unklare Verantwortlichkeitszuordnungen, die zur Bewertung herangezogen werden können.

10.5 Ländervergleiche und Reformziele

E-Government oder Open Government stellen Reformansätze dar, die eine globale Verbreitung zeigen und zumeist nach dem auch für Managementreformen typischen Ansatz verlaufen: Verschiedene Reformelemente werden beobachtet, beschrieben und schließlich i. S. eines Agenda-Setting zu einem Reformansatz gebündelt, der den Reformbedarf und bereits erste Antworten darauf enthält. Der Vergleich zwischen Ländern und Institutionen zum Entwicklungsstand kommt vielfach hinzu, um die Bedeutung der Reform, aber auch die nicht genutzten Potenziale aufzuzeigen. Solches *Benchmarking* dient letztlich der weiteren Reformentwicklung. Wissenschaft, Verwaltungen, private Beratungsfirmen und auch internationale Organisationen sind dabei bedeutende Treiber solcher Vergleiche und Entwicklungsströme. Mit Ländervergleichen ist zudem eine hohe Medienaufmerksamkeit verbunden, die zusätzlich als Thementreiber wirkt. In ihrem Vergleich von 18 Benchmarking-Studien zu E-Government halten Janssen et al. (2004) fest, dass die Studien oft eine begrenzte Output-Perspektive verwenden, die auf dem zugrundeliegenden E-Government Verständnis fußt. Dieses bezeichnet E-Government als Online-Leistungsangebot eines Gemeinwesens und misst primär die Anzahl angebotener Services. Beschränken sich Vergleiche auf diese einseitig technologischen Angebotslösungen, dann führt der durch Benchmarking ausgelöste Veränderungsdruck in dieselbe Richtung und verfehlt das Ziel der *Förderung breiterer E-Government Ansätze*. Solche lassen sich aufgrund der Qualität der angebotenen Informationen und der organisationalen, aber auch gesellschaftlichen Wirkungen des Technologieeinsatzes bewerten.

Die *Europäische Union* erfasst in ihrem E-Government Benchmark alle zwei Jahre den Stand der Entwicklungen in den 28 EU-Mitgliedstaaten (European Commission 2018). Die Bewertung erfolgt anhand sogenannter „Mystery Shoppers“, die i. S. des Normalbürgers staatliche Webportale testen und beurteilen. Als Bewertungskriterien dienen die

Nutzerorientierung inkl. Nutzerfreundlichkeit, Transparenz über die Performanz, Verwendung persönlicher Daten, grenzüberschreitende Mobilität i. S. des Zugangs zu den Portalen für Personen und Firmen aus dem Ausland sowie Vorhandensein von Basisdiensten wie z. B. eine digitale Identität. Während Österreich mit Skandinavien, Malta, Estland und Lettland am besten abschneidet, bewegt sich Deutschland im Mittelfeld. Die Schweiz ist wie auch in anderen E-Government Vergleichsstudien schlechter positioniert als die beiden Nachbarländer und hinkt vor allem bei den Basisdiensten nach (United Nations); u. a. aufgrund des Fehlens einer digitalen Identität, des vergleichsweise wenig verbreiteten digitalen Postverkehrs zwischen Verwaltung und Bevölkerung und der kaum angebotenen Vorausfüllung digitaler Formulare durch vorhandene Daten. Der Druck des EU E-Government Benchmark nimmt aber auch auf die Schweiz als Nicht-EU-Mitgliedsland zu und so wird gegenwärtig die E-Government Strategie Schweiz mit Nachdruck vom Bund vorangetrieben (vgl. nachstehendes Praxisfenster).

Praxisfenster

E-Government Strategie „Digital First“ der Schweiz

Um die Digitalisierung von Behördenleistungen gemeinsam voranzutreiben, verfolgen Bund, Kantone und Gemeinden die E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023. Diese soll per Ende 2019 erneuert und von den drei Staatsebenen verabschiedet werden. „Digital First“ folgt dem Grundgedanken, dass Bund, Kantone und Gemeinden zukünftig bei der Bereitstellung von Informationen und Diensten den digitalen Kanal priorisieren. Bei der Umsetzung entsprechender Vorhaben gelten die Zielkriterien der Nutzerorientierung, Offenheit und Transparenz sowie Standardisierung und Interoperabilität als handlungsleitend. Künftig sollen möglichst alle Behördengänge, die durch die Automatisierung von Prozessen und behördenübergreifende Datentransfers vermieden werden können, wegfallen. Die stark verankerte horizontale wie vertikale Zusammenarbeit im föderalistischen Staatswesen der Schweiz soll auch wegleitend für die E-Government Strategie sein, sodass Mehrfachausgaben aufgrund von Schnittstellenproblemen verhindert werden können und durchgängig elektronische Prozesse etabliert werden. Maßnahmen sollen in den vier strategischen Handlungsfeldern „Interaktion und Partizipation“, „Basisdienste und Infrastruktur“, „Organisation und rechtliche Grundlagen“, „Vertrauen und Wissen“ erarbeitet werden.

Quelle: Bundesrat (2018)

Eine weitere Vergleichsstudie analysierte den Zustand und die Verbesserungspotenziale von E-Government in den drei DACH-Staaten *Deutschland, Österreich und Schweiz* (Avenir Suisse 2018). Als Beurteilungskriterien dienten in diesem Fall:

- „*Digital by Default*“: Etablierung des digitalen Kanals für alle möglichen Behördenkontakte aus einer Nutzerperspektive.
- „*Once Only*“: nur einmalige Erhebung von Daten dank verbessertem Datenaustausch zwischen nationalen und internationalen Verwaltungen.

- *Vertrauenswürdigkeit und Sicherheit* dank einer elektronischen Identifikation zur Durchführung anspruchsvoller Geschäfte.
- *Offenheit und Transparenz* betreffend ungehinderten Zugang zu staatlichen Informationen und Wiedernutzung von Daten i. S. von Open Government sowie die Möglichkeit für Bürger, ihre digitalen Daten bei Behörden selbst verwalten zu können.
- *Interoperationalität* zwischen den Informationssystemen öffentlicher Verwaltungen zur medienbruchfreien Kommunikation.
- *Befähigung* der Verwaltungsangestellten und deren Führungskräfte, damit Technologien genutzt und die digitale Transformation weiterentwickelt wird.

Die Ausgangslage der drei Länder wird insgesamt als gut bezeichnet, obwohl sich v. a. auch aus Nutzerperspektive klare Verbesserungspotenziale zeigen. Während beispielsweise die Nutzerzahlen seit 2012 in Deutschland zurückgingen, in Österreich zunahmen und der Schweiz stagnierten, nahm in allen drei Ländern die Nutzerzufriedenheit ab, was ein Hinweis auf die rasanten Entwicklungen in der Privatwirtschaft sein kann. *Deutschland* verfügt über vorbildliche rechtliche und strukturelle Rahmenbedingungen, u. a. aufgrund eines E-Government Gesetzes. Die existierenden Angebote werden jedoch vergleichsweise schlecht genutzt und die Nutzerfreundlichkeit ist verbesserungswürdig. Bestrebungen zur Einrichtung eines einzigen Bürgerportals aller online-Verwaltungsleistungen zeigen aber die richtige Stoßrichtung auf. *Österreich* hat aufgrund der frühzeitigen Entscheidung zu einer konsequenten Umsetzung seiner E-Government Strategie eine starke Stellung unter den DACH-Nationen. „M(obile)-Government“ orientiert sich konsequent an der modernen Lebensrealität der Gesellschaft und soll die Abwicklung aller öffentlichen Online-Dienste via Smartphone ermöglichen. Zudem existieren verschiedene Initiativen zur Förderung der digitalen Basiskompetenzen in digital weniger versierten Bevölkerungsgruppen. Die *Schweiz* hat insgesamt Aufholpotenzial wie das auch in der EU-Benchmark Studie (European Commission 2018) aufgezeigt wird. Der ausgeprägte Föderalismus könnte da auch Hindernis sein, wenn es um Zentralisierungsbestrebungen durch E-Government geht. Aber auch die vielen Klein- und Kleinstgemeinden haben Potenzial, ihre Online-Leistungsangebote zu verbessern und auch gemeindeübergreifend besser zu koordinieren. Es existieren noch zu viele dezentrale Lösungsansätze und „Digital by Default“ durch kundenzentrierte Online-Dienste ist klar noch nicht erreicht.

Die für alle drei Länder besondere Rolle des „Cyberföderalismus“ wurde in der Studie von Schmid et al. (2018) am Beispiel der Schweizer Kantone untersucht. Die Autoren kommen zum Schluss, dass die föderale Struktur sich nur teilweise auf die Innovationskraft der Kantone im E-Government Angebot auswirkt bzw. das föderale Experimentierlabor nicht zu großen Entwicklungsunterschieden zwischen den Gliedstaaten führt. Die fehlenden Entwicklungsunterschiede stützen teilweise ebenso die These, dass die Kleinteiligkeit der kantonalen Struktur sich zentralisierend und angleichend auf das Digitalisierungsniveau auswirkt. Folglich kann nicht beantwortet werden, ob der „Cyberföderalismus“ letztlich eher zu Divergenz oder Konvergenz zwischen den E-Government Entwicklungsniveaus führt. Weitere Einflussflussfaktoren wie z. B. die E-Government

Dienstleistungen auf Gemeindeebene, der Prozentanteil an im urbanen Raum wohnhafter Bevölkerung, Gesamtausgaben pro Kopf, Einwohnerzahl oder die Anzahl Gemeinden im Kanton zeigen keinen signifikanten Einfluss auf den E-Government Entwicklungsstand. Einzig der Ressourcenindex des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) i. S. der höheren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Kantons korreliert positiv mit dem Entwicklungsstand. Das kann dahingehend interpretiert werden, dass Kantonsverwaltungen von einkommensstärkeren, d. h. finanziell und wirtschaftlich leistungsfähigeren Kantonen eine breitere E-Government Angebotspalette entwickeln, weil ein größerer Druck von seiten der Wirtschaft und der Bevölkerung auf die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ausgeht. Insgesamt wird aber deutlich, dass andere Faktoren, die nicht in Verbindung mit dem Föderalismus stehen, einen stärkeren Zusammenhang mit dem Entwicklungsindex aufweisen dürften.

Einen vergleichsweise breiteren Ansatz des Ländervergleichs wählen die Vereinten Nationen, die bereits seit 2001 den „*United Nations E-Government Survey*“ unter ihren Mitgliedsländern durchführen (United Nations). Ein Mix aus quantitativer Umfrage und qualitativen Fallstudien sowie Expertenworkshops soll die Zuverlässigkeit der Studienergebnisse gewährleisten. Der Studie liegen drei Dimensionen bzw. Datenquellen der Vereinten Nationen zugrunde, welche die Nutzung digitaler Angebote durch die Bevölkerung erst ermöglichen:

- Angemessenheit der Telekommunikationsinfrastruktur (Telecommunication Infrastructure Index TII)
- Fähigkeiten, von Arbeitsbevölkerung und Gesellschaft IKT zu nutzen (Human Capital Index HCI)
- Verfügbarkeit von Online-Dienstleistungen und -Inhalten (Online Service Index OSI)

Auf der Basis dieser drei Indizes wird der sogenannte „*E-Government Development Index (EGDI)*“ gebildet. Er steht für die Bereitschaft und Kapazität staatlicher Institutionen, die IKT für die öffentliche Leistungserbringung zu nutzen. Das übergeordnete, *internationale Reformziel* ist jedoch nicht technologischer Natur, sondern verfolgt die Beeinflussung der E-Government Reformen in Richtung der Nachhaltigkeitsziele der UN Agenda 2030. Der Einsatz neuer Technologien soll helfen, Gesellschaften nachhaltiger und resilienter zu machen, indem der Technologieeinsatz staatliches Handeln im Krisenfall unterstützt und verbessert. Folgende Reformziele werden durch den EGDI verfolgt (United Nations):

- *Resilienz*: Der EGDI anerkennt jene Technologien besonders, die für Notfallszenarien und -lösungen zum Einsatz kommen bzw. die Resilienz in solchen Situationen erweitern. Dazu gehören z. B. Geografische Informationssysteme (GIS) oder IKT zur raschestmöglichen Prävention von und Reaktion in Krisensituationen, aber auch zur Koordination von Notfalleinsätzen und Wiederaufbauarbeiten.
- *Technologiezugang*: Ebenso im Zentrum steht die Verbreitung der Technologien unter dem Blickwinkel eines kostengünstigen Technologiezugangs für möglichst alle Teile

der Bevölkerung. Dies ist eine zentrale Verantwortung von Staaten und somit auch der E-Government Entwicklung. Die weltweite Verbreitung und Nutzung neuer Technologien soll in den einzelnen Ländern zu einer Verringerung sozialer Exklusion führen und länderübergreifend die digitale Kluft zwischen mehr und weniger entwickelten Ländern verkleinern. E-Government kann zu erhöhter „E-Inklusion“ führen, gleichzeitig aber aufgrund fehlender Geräte oder Internetzugänge und zu hoher Kosten einen Ausschluss der am wenigsten privilegierten Bevölkerungsteile zur Folge haben.

- *Inklusion benachteiligter Bevölkerungsgruppen*: Auch wenn die weltweit größten Bevölkerungsteile keinen Zugang zu Internet und E-Government Angeboten haben, so zeigt sich, dass in den vergangenen Jahren zumindest die E-Government Angebote zu spezifischen Programmen für Frauen, Kinder, Personen mit Behinderungen, ältere Personen, indigene Bevölkerungsteile und von Armut betroffenen Menschen kontinuierlich zugenommen haben. Gleichwohl gilt es das Niveau an digitalen Fähigkeiten i. S. der „Digital Literacy“ zu fördern, auch unter den öffentlichen Angestellten.
- „Cybersecurity“: Schließlich gehören auch die mit der Digitalisierung notwendig gewordenen Kapazitäten zur Gewährleistung von „Cybersecurity“ zur Qualitätsbeurteilung von E-Government, wenn es um den Schutz von Individuen, Industrien und Nationen in einer global vernetzten Welt geht.

Die Bewertung der Länder und Regionen auf der Basis des EGDI zeigt folgende Entwicklungen (United Nations):

- Kontinuierlicher Anstieg des EGDI-Niveaus und der Verbreitung von E-Government, v. a. auch unter jenen Ländern mit einem tiefen EGDI-Wert, die um 50 % von 32 Ländern im Jahr 2016 auf 16 % im Jahr 2018 zurückgegangen sind.
- Der stärkste Anstieg der Teilindizes verzeichnet der OGI, also die Online-Services der Staaten. Ein großer Anteil des Anstiegs geht auf die Verbreitung von Transaktionsleistungen zurück (z. B. Begleichung von Energieversorgungsleistungen, Abwicklung der Einkommenssteuern, Firmengründungen).
- Zwei Drittel aller UN-Mitgliedsländer weisen einen hohen bis sehr hohen EGDI-Level auf.
- Aus einer Kontinentenperspektive weist Europa, namentlich die Länder Dänemark, Finnland und die Niederlanden, wie bereits in den Jahren zuvor den höchsten EGDI vor Nord- und Latein-Amerika, Asien, Ozeanien und Afrika auf. Deutschland, Schweiz und Österreich befinden sich in der zweiten Hälfte der zwanzig am weitesten entwickelten Nationen (vgl. Tab. 10.2).
- Die stärksten Niveauanstiege weisen die Länder der Regionen Lateinamerika und Asien auf.
- Die digitale Kluft zeigt sich dennoch, denn 14 Länder mit tiefen EGDI gehören zu Afrika und auch zu den weltweit am schwächsten entwickelten Nationen.
- Der Anteil an Ländern, die Formen von E-Partizipation durch E-Government ermöglichen, hat sich seit 2016 verdoppelt. Dabei dominiert jedoch stark die Beratungs- und

Tab. 10.2 Die 20 führenden E-Government Nationen

Land	Region	OSI	HCI	TII	EGDI	Rang 2016	Rang 2018
Denmark	Europe	1,00	0,95	0,80	0,92	9	1
Australia	Oceania	0,97	1,00	0,74	0,91	2	2
Republic of Korea	Asia	0,98	0,87	0,85	0,90	3	3
United Kingdom	Europe	0,98	0,92	0,80	0,90	1	4
Sweden	Europe	0,94	0,94	0,78	0,89	6	5
Finland	Europe	0,97	0,95	0,73	0,88	5	6
Singapore	Asia	0,99	0,86	0,80	0,88	4	7
New Zealand	Oceania	0,95	0,95	0,75	0,88	8	8
France	Europe	0,98	0,86	0,80	0,88	10	9
Japan	Asia	0,95	0,84	0,84	0,88	11	10
USA	Americas	0,99	0,89	0,76	0,88	12	11
Germany	Europe	0,93	0,90	0,80	0,88	15	12
Netherlands	Europe	0,93	0,92	0,78	0,88	7	13
Norway	Europe	0,95	0,90	0,71	0,86	18	14
Switzerland	Europe	0,85	0,87	0,84	0,85	28	15
Estonia	Europe	0,90	0,88	0,76	0,85	13	16
Spain	Europe	0,94	0,89	0,70	0,84	17	17
Luxembourg	Europe	0,92	0,78	0,80	0,83	25	18
Iceland	Europe	0,73	0,94	0,83	0,83	27	19
Austria	Europe	0,87	0,85	0,77	0,83	16	20

Quelle: United Nations (2018)

Informationsseite der Partizipation im Gegensatz zu partizipativen Entscheidungsmechanismen.

- Die Politikfelder Bildung und Gesundheit zeigen die höchsten Entwicklungsstände, auch wenn die Unterschiede zu anderen Politikfeldern wie etwa Umwelt oder Soziales nur gering sind.

Gerade die Unterschiede zwischen den Nationen lassen auf das Potenzial schließen, das E-Government hat, um einen Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen 2030 leisten können. Die technologischen Möglichkeiten sind bereits heute enorm und entwickeln sich rasant weiter. Staatliche Organisationen sind von daher aufgerufen, Entwicklungen in den Bereichen Erfassung, Analyse und Nutzung von Big Data, App-Entwicklungen, Künstliche Intelligenz, Robotik, Sensortechnologien, virtuelle Realität, Internet der Dinge, Blockchain-Technologien usw. zu beobachten und situativ einzusetzen.

Betreffend die wissenschaftliche Untersuchung von *Einflussfaktoren* auf die E-Government Entwicklung zeigt sich, dass ein Großteil der Publikationen entweder konzeptioneller Natur ist oder als Einzelfallstudie und auch ländervergleichende Fallstudien publiziert wurden (Srivastava und Teo 2007). Die quantitative empirische Studie von Srivastava und Teo (2007) hingegen widmet sich dem Querschnittsvergleich der E-Government Entwicklung in 115 Ländern und untersucht anhand des „Technology–Organisation–Environment Framework

(TOE)“ den Einfluss von Technologie, Organisation und Umwelt auf die Fähigkeit zur *Innovationsübernahme* der Länder, E-Government Entwicklungen sind maßgeblich von den technologischen Möglichkeiten einer Organisation getrieben, doch organisationale Ressourcen wie die Qualifikation von Mitarbeitenden, finanzielle Ressourcen und auch Umweltfaktoren wie der makroökonomische Kontext und das gesellschaftliche Humankapital sind relevant, Anhand von Daten aus international vergleichenden Berichten zum Entwicklungsstand von E-Government und zum Wettbewerbsniveau eines Landes wird aufgezeigt, dass technologische Kapazitäten wie die IKT-Infrastruktur und der Entwicklungsstand der Technologie den größten Zusammenhang mit dem Entwicklungsniveau von E-Government zeigen, Ebenfalls eine positive Korrelation weist das gemessene Humankapital auf, Betreffend Umweltfaktoren zeigt sich, dass gute makroökonomische Bedingungen nicht signifikant mit dem Entwicklungsniveau zusammenhängen, jedoch die Qualität öffentlicher Institutionen, gemessen anhand von Rechtssicherheit und Korruptionsausmaß schon, Das Ergebnis zeigt eine eher überraschende negative Beziehung und lässt die Autoren schlussfolgern, dass bessere öffentliche Institutionen ein höheres Vertrauensmaß in die existierenden Prozesse zur Folge haben und Umstellungen auf E-Government Prozesse oder die Einführung von entsprechenden Partizipationsformen auch behindern und verlangsamen können,

Die Analyse *gescheiterter* E-Government Projekte zeigt, dass gängige Schwächen des Projektmanagements auch zu Projektmisserfolgen im E-Government führen (Anthopoulos et al, 2016): Mehrdeutige und unklare Ziele, Mängel in der Projektführung, verfehlte Nutzerbedürfnisse, mangelnde Mitarbeitermotivation, hohe Mitarbeiterfluktuation und zu lange Entwicklungsdauer sind typische Misserfolgsfaktoren, Auch Probleme bei der Übertragung von Technologien aus privatwirtschaftlichen Anwendungen in den öffentlichen Sektor oder fehlende politische Unterstützung können zum Nicht-Reüssieren von E-Government Projekten führen,

Literatur

- Abu-Shanab, E. A. (2015). Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model. *Government Information Quarterly*, 32(4), 453–463.
- Abu-Tayeh, G., Neumann, O., & Stuermer, M. (2018). Exploring the motives of citizen reporting engagement: Self-concern and other-orientation. *Business & Information Systems Engineering*, 60(3), 215–226.
- Andersen, K. V., & Henriksen, H. Z. (2006). E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model. *Government Information Quarterly*, 23(2), 236–248.
- Anthopoulos, L., Reddick, C. G., Giannakidou, I., & Mavridis, N. (2016). Why e-government projects fail? An analysis of the healthcare.gov website. *Government Information Quarterly*, 33(1), 161–173.
- Baecker, D. (2007). *Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft: Vol. 1856, Studien zur nächsten Gesellschaft* (Orig.-Ausg. 1. Aufl.), Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Benz, A. (2001). *Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse*. München/Wien: Oldenbourg.
- Bonabeau, E. (2009). Decisions 2.0: The power of collective intelligence. *MIT Sloan Management Review*, 50(2), 45–52.

- Brunner, R. D., & Lynch, A. H. (2010). *Adaptive governance and climate change*. Boston: American Meteorological Society.
- Buffat, A. (2015). Street-level bureaucracy and e-government. *Public Management Review*, 17(1), 149–161.
- Bundesrat, S. (2018). Bundesrat heisst Eckwerte für die E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023 gut. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-72924.html>, Zugegriffen am 05.02.2019.
- Chadwick, A. (2003). Bringing e-democracy back in: Why it matters for future research on e-governance. *Social Science Computer Review*, 21(4), 443–455.
- Chadwick, A. (2006). *Internet politics: States, citizens, and new communication technologies*. Oxford: Oxford University Press.
- Davies, T., & Perini, F. (2016). Researching the emerging impacts of open data: Revisiting the ODDC conceptual framework. *The Journal of Community Informatics*, 12(2), 148–178.
- Davis, F. D. (1989). Perceived usefulness, perceived easy of use, and user acceptance of information technology. *MIS Quarterly*, 13(3), 319–340.
- Döbeli Honegger, B. (2017). *Mehr als 0 und 1: Schule in einer digitalisierten Welt* (2., durchgesehene Aufl.). Bern: hep der Bildungsverlag.
- Dunleavy, P. (2017). Digital change, modern bureaucracy and big data, Conference paper prepared for EGPA Conference, Milano. 31.07.2017.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead – Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.
- European Commission. (2018). *eGovernment benchmark 2018, Securing eGovernment for all*. Brussels: European Commission.
- Fivaz, J., & Nadig, G. (2010). Impact of voting advice applications (VAAs) on voter turnout and their potential use for civic education. *Policy & Internet*, 2(4), 167–200.
- Fivaz, J., & Schwarz, D. (2015). Smart Democracy für Smart Cities – Online-Wahlhilfen und ihr Beitrag zu einer modernen Demokratie. *HMD Praxis Der Wirtschaftsinformatik*, 52(4), 482–501.
- Garzia, D., & Marshall, S. (2014). *Matching voters with parties and candidates, Voting advice applications in a comparative perspective*. Colchester: ECPR Press.
- Garzia, D., Trechsel, A. H., & Angelis, A. d. (2017). Voting advice applications and electoral participation: A multi-method study. *Political Communication*, 34(3), 424–443.
- Ginsberg, W. R. (2011). The Obama administration's Open Government Initiative: Issues for Congress: CRS Report for Congress Prepared for Members and Committees of Congress. <http://www.fas.org/sgp/crs/secretary/R41361.pdf>. Zugegriffen am 24.04.2014.
- Harrison, T. M., Guerrero, S., Burke, B., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., et al., Pardo, T. A. (2012a). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, 17(2), 83–97.
- Harrison, T. M., Pardo, T. A., & Cook, M. (2012b). Creating open government ecosystems: A research and development agenda. *Future Internet*, 4, 900–928.
- Hilgers, D., & Ihl, C. (2010). Citizensourcing: Applying the concept of open innovation to the public sector. *International Journal of Public Participation*, 4(1), 67–88.
- Jansen, S. A., & Priddat, B. P. (2001). *Electronic government: Neue Potenziale für einen modernen Staat*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Janssen, M., & Van der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, 33(1), 1–5.
- Janssen, D., Rothier, S., & Snijders, K. (2004). If you measure it they will score: An assessment of international e-government benchmarking. *Information Polity*, 9(3/4), 121–130.
- Jetzek, T., Avital, M., & Bjorn-Andersen, N. (2014). Data-driven innovation through open government data. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 9, 100–120.

- Kanton Bern. (2014). Sparmassnahmen der Angebots- und Strukturüberprüfung 2014. [be-asp,budget,opendata.ch/](http://be-asp.budget.opendata.ch/). Zugegriffen am 05.02.2019.
- Ladner, A., & Fivaz, J. (2012). Voting advice applications. In N. Kersting (Hrsg.), *The world of political science, Electronic democracy* (S. 177–198). Opladen/Berlin/Toronto: Budrich.
- Lakomaa, E., & Kallberg, J. (2013). Open data as a foundation for innovation: The enabling effect of free public sector information for entrepreneurs. *IEEE Access*, 1, 558–563.
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional e-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122–136.
- Lee, E. (2017). *The impact of e-government on corruption control* (Vol. 276). https://uknowledge.uky.edu/mpampp_etds/276/. Zugegriffen am 11.02.2019.
- Lee, G., & Kwak, Y. H. (2012). An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492–503.
- Lee, C. P., Chang, K., & Berry, F. S. (2011). Testing the development and diffusion of e-government and e-democracy: A global rerspective. *Public Administration Review*, 71(3), 444–454.
- Levy, F., & Murnane, R. J. (2004). *The new division of labor: How computers are creating the next job market*. New York/Princeton: Russell Sage Foundation; Princeton University Press.
- Lienhard, A., & Kettiger, D. (Hrsg.). (2016). *Schriftenreihe zur Justizforschung: Vol. 5, Justiz zwischen Management und Rechtsstaat, Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt „Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz“*. Bern/Baden-Baden/Wien: Stämpfli.
- Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29(4), 446–454.
- Lucke, J. v. (2012). *Open Government Collaboration – Offene Formen der Zusammenarbeit beim Regieren und Verwalten*. Friedrichshafen: Deutsche Telekom Institute for Connected Cities, Zeppelin University GmbH.
- Meijer, A. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255–269.
- Moon, M. J. (2002). The evolution of e-government among municipalities: Reality or rhetoric? *Public Administration Review*, 62(4), 424–433.
- Moon, M. J., & Welch, E. W. (2015). Managing e-government. In J. L. Perry & R. K. Christensen (Hrsg.), *Handbook of public administration* (3. Aufl., S. 436–455). San Francisco: Wiley.
- Norris, P. (2012). Political mobilization and social networks, The example of the Arab Spring. In N. Kersting (Hrsg.), *Electronic democracy* (S. 53–76). Opladen: Barbara Budrich.
- Obama, B. (2009). Memorandum for the heads of executive departments and agencies – SUBJECT: Transparency and open government, in: General Services Administration: Transparency and Open Government, Intergovernmental Solutions Division, Washington, DC. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment. Zugegriffen am 24.04.2014.
- OECD. (2001). Citizens as partners: Information, consultation and public participation. www.ecnl.org/dindocuments/214_OECD_Engaging%20Citizens%20in%20Policy-Making.pdf. Zugegriffen am 24.04.2014.
- OSB Alliance. (2013). Behörden-finanziertes Crowdfunding-Projekt zu OOXML in LibreOffice/ Apache OpenOffice erfolgreich abgeschlossen, nächste Anwender-gesteuerte Entwicklungsphase geplant, Pressemitteilung der Open Source Business Alliance. http://www.osb-alliance.de/file-admin/Working_Groups/OfficeInteroperability/Project1/2013-09-17_OSBA_Pressemitteilung_OOXML_Projekt_abgeschlossen_DE.pdf. Zugegriffen am 24.04.2014.
- Pang, M., Lee, G., & DeLeon, W. (2014). IT resources, organizational capabilities, and value creation in the public sector organizations: Public-value management perspective. *Journal of Information Technology*, 20(3), 187–205.
- Ritz, A. (2017). Ist der digitale Staat ein besserer Staat? *Focus*, 17(5), 1.

- Ritz, A., Haldemann, T., & Sager, F. (2019). Regieren in der Schweiz – Grundelemente, Herausforderungen und Denkanstöße. In A. Ritz, T. Haldemann & F. Sager (Hrsg.), *Blackbox Exekutive: Regierungslehre in der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro.
- Rogers, E. M. (2010). *Diffusion of innovations* (4. Aufl.). New York: Free Press.
- Ruusuvirta, O. (2010). Much ado about nothing? Online voting advice applications in Finland. In L. Cedroni & D. Garzia (Hrsg.), *Voting advice applications in Europe: The state of the art* (S. 47–63). Neapel: ScriptaWeb.
- Schedler, K., Summermatter, L., & Schmidt, B. (2003). *Arbeitspapiere zum Public Management, Electronic Government einführen und entwickeln, Von der Idee zur Praxis*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Schmid, J., Urben, M., & Vatter, A. (2018). Cyberföderalismus in der Schweiz: Befunde zur Digitalisierung kantonaler Verwaltungen. *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 9(1), 12–24.
- Schori, M. (2013). Visualisierung von Finanzdaten im Kanton Bern [Masterarbeit EMBA Public Management an der Berner Fachhochschule]. Bern.
- Smith, M. R., & Marx, L. (1994). *Does technology drive history? The dilemma of technological determinism*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Srivastava, S. C., & Teo, T. S. H. (2007). What facilitates e-government development? A cross-country analysis. *Electronic Government, an International Journal*, 4(4), 365–378.
- Stadt Zürich. (2014). Weiterführung von „Züri wie neu“ – Mängelmelder wird optimiert und ausgebaut, Medienmitteilung Tiefbau- und Entsorgungsdepartement vom 10. Juli 2014. <https://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/departement/medien/medienmitteilungen/2014/juli/140710a.html>. Zugegriffen am 26.04.2018.
- Steil, J. J., & Maier, G. W. (2017). Robots in the digitalized workplace. In G. Hertel, D. Stone, R. D. Johnson & J. Passmore (Hrsg.), *The Wiley Blackwell handbook of the psychology of the internet at work* (S. 403–422). Hoboken: Wiley Blackwell.
- Stürmer, M. (2013). Open Finance Apps: Chancen und Voraussetzungen bei der Visualisierung von Finanzdaten.: SGVW Fokus-Bericht. www.sgvw.ch/d/fokus/Seiten/130712_OpenFinanceApps_Stuermer.aspx. Zugegriffen am 24.04.2014.
- Stürmer, M., & Ritz, A. (2014). Public Governance durch Open Government, In Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (Hrsg.), *Yearbook of Swiss Society for Administrative Sciences*, 5, 125–138.
- Avenir Suisse. (2018). *Max Weber in der Digitalisierungsfalle? E-Government in Deutschland Österreich und der Schweiz*. Zürich: Avenir Suisse.
- The Document Foundation. (2012). LibreOffice Hackfest 2012 in Munich, Conference announcement. <https://wiki.documentfoundation.org/Hackfest/Munich2012>. Zugegriffen am 24.04.2014.
- Trist, E. L., & Bamforth, K. W. (1951). Some social and psychological consequences of the Longwall method of coal-getting: An examination of the psychological situation and defences of a work group in relation to the social structure and technological context of the work system. *Human Relations*, 4(1), 378–385.
- United Nations. (2018). *E-government survey 2018: Gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies*. New York: United Nations.
- Venkatesh, V., & Davis, F. D. (2000). A theoretical extension of the technology acceptance model: Four longitudinal field studies. *Management Science*, 46(2), 186–204.
- Vleugels, R. (2012). Overview of all FOI laws, Fringe special. https://right2info.org/resources/publications/laws-1/ati-laws_fringe-special_roger-vleugels_2011-oct. Zugegriffen am 24.04.2014.
- Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2014). The negative effects of open government data – Investigating the dark side of open data. In J. Zhang & R. Gil-Garcia (Hrsg.), *Proceedings of the 15th annual international conference on Digital Government Research* (S. 147–152). New York: ACM.s.

Wir sind uns bewusst, dass dieses Buch und die darin vorgestellten Elemente des Berner Public Management-Modells eine erfolgreiche Führung von öffentlichen Organisationen nicht garantieren können. Führungskräfte des staatlichen Sektors bewegen sich immer in ihrem spezifischen Kontext. Dazu kennt jede Nation, Region und auch die jeweilige Staatsebene, in der sich die Institution befindet, andere Rahmenbedingungen und eigene Anforderungen an die Leistungserfüllung. In jeder Institution stellen sich aber *grundlegende Fragen*: Wird ein gemeinsames Ziel verfolgt? Sind die Prozesse aufeinander abgestimmt? Behindern sich Ziele, Strukturen und Personen gegenseitig oder tragen sie gemeinsam zur Ergebniserreichung bei? Während Zielkonflikte im politischen Aushandlungsprozess notwendig und in einer lebendigen Demokratie an der Tagesordnung sind, so sollte vor allem die Leistungserfüllung in Verwaltungen und Behörden eine Zielrichtung kennen und Wirkungen verfolgen. Dies unabhängig davon, ob es sich dabei um Leistungsprozesse der unmittelbaren Politikvorbereitung oder um die Erstellung weniger politikrelevanter Leistungen handelt. Man kann solche Entwicklungen sich selbst bzw. den tradierten Handlungsmustern und gewachsenen Abläufen überlassen, was jedoch in aller Regel zu Effektivitäts- und Effizienzeinbußen führt.

Public Management als Disziplin liefert hier wichtige Beiträge als Ergänzung zu den gewachsenen Abläufen und verfolgt neben einer *analytischen* auch einen *normative Perspektive*: die gut geführte Organisation zur Förderung übergeordneter Zielsetzungen eines Staatswesens. Im Zentrum der Disziplin steht die zielorientierte Leitung und Gestaltung öffentlicher Organisationen sowie deren internen und externen Prozesse unter Berücksichtigung der politisch-rechtlichen Legitimation, einer effektiven wie effizienten Aufgabenerfüllung und eines nachhaltigen Ressourceneinsatzes. Neben Strukturen, Prozessen und Fachexpertise kommt hierfür auch der Ausübung von strategischen Managementfunktionen, deren Verantwortungsträger für die Ergebniserreichung verstärkt individuell verantwortlich sind, eine wichtige Rolle zu. Viele Leitungsverantwortliche im staatlichen Sektor

haben in den letzten Jahren festgestellt, dass insbesondere bei der Führung von Organisationen und Personen im öffentlichen Bereich *große Verbesserungspotenziale* vorhanden sind. Insofern ist es zentral, diesen Wandel zu effektiverer Führung zu steuern. Sowohl Menschen als auch soziale Systeme sind aber nur in einem gewissen Umfang veränderbar. Aus diesem Grund ist es notwendig, einen solchen Wandlungsprozess sehr verantwortungsvoll zu gestalten im Wissen um die *Grenzen* der betroffenen Menschen und auch Institutionen.

Das *Berner Public Management-Modell* will in diesem Sinne die Wertschöpfung durch die Verwaltungspraxis anhand von wissenschaftlichen Erkenntnissen und anwendungsorientierten Inhalten verbessern. Die dargestellten Kontexte und Managementdimensionen scheinen uns aus den folgenden Überlegungen heraus eine entscheidende Grundlage für den Wandel hin zu gut geführten öffentlichen Organisationen zu sein:

- Das Public Management hat eine enorme Wichtigkeit, wenn man sich die Grösse und *Bedeutung öffentlicher Organisation* in der Gesellschaft vorstellt. Was die Politik entscheidet, was im Recht gesetzt wird, was bei den Einwohnern ankommt, all das ist maßgeblich vom Verwaltungshandeln im Rahmen der Politikvorbereitung, der Planung und des Vollzugs von Politiken beeinflusst.
- Die Disziplin hat eine lange Tradition in unterschiedlichen Kulturräumen und verfügt über elaboriertes *Spezialwissen*, das sich von generischem Managementwissen unterscheidet, dieses für die Verwaltungspraxis aber auch situationsspezifisch optimal nutzbar macht.
- Verwaltungshandeln ist *kontextorientiert*. Es gilt die Managementinstrumente an die lokalen Gegebenheiten unter Berücksichtigung der übergeordneten Werte der Staatstätigkeit, der staatlichen Strukturen, der Regierungsform, der Verwaltungskultur und des Personalsystems anzupassen.
- Verwaltungsmanagement muss sich laufend an veränderte Kontexte anpassen und über die besondere Fähigkeit verfügen, sich angesichts mangelnden Marktdrucks *selber zu reformieren*. Eine Offenheit gegenüber Wandel zeichnet jene öffentlichen Verwaltungen aus, die produktiv mit den *Spannungsfeldern* rund um Hierarchie, Stabilität und Innovation umzugehen wissen, was letztlich ein zentraler Erfolgsfaktor für die staatliche und gesellschaftliche Wertschöpfung darstellt. Verwaltungsreformen und der damit einhergehende Austausch zwischen sich reformierenden Gemeinwesen untereinander, aber auch mit der reflektierenden Wissenschaft dienen einem solchen produktiven Umgang.
- Die Ziele staatlichen Handelns müssen konsequent auf die *Leistungen* und *Wirkungen* bei den jeweiligen *Anspruchsgruppen* ausgerichtet sein. Das strategische Verwaltungsmanagement stellt hierfür die passenden Planungs- und Analyseprozesse inkl. dazugehöriger Instrumente bereit. Dabei gilt es den besonderen Entscheidungsprozessen und deren Auswirkungen auf das strategische Handeln der Akteure besonderen Augenmerk beizumessen. Im Zeitalter der Informationsgesellschaft kommt hier der Verwaltung

selbst auch eine Verantwortung für die Pflege der organisationalen *Reputation* i. S. strategischer Erfolgspotenziale zu.

- Zur Sicherung strategischer Erfolgspotenziale ist einerseits eine Konzentration auf die staatlichen *Kernkompetenzen* notwendig und andererseits eine von der Zentralverwaltung losgelöstere Form der Aufgabenerfüllung in anderen Aktivitätsbereichen. Dies erfordert grundsätzlich *flexible Organisationsstrukturen*, die sich weniger an der klassisch vertikalen und horizontalen Arbeitsteilung orientieren, sondern organisatorische Lösungen mit abgestufter staatlicher Verantwortung ermöglichen. Die erfolgreiche Flexibilisierung und Dezentralisierung im Gemeinwesen benötigt zunächst ein fundiertes Verständnis der Organisationsalternativen und die Verankerung zentraler Grundsätze der Public Corporate Governance.
- Zur Steigerung der Qualität und Wirtschaftlichkeit staatlicher Aufgabenerfüllung bedarf es eines Finanzmanagements, das den Grundsätzen der *Transparenz* und *Rechenschaftspflicht* folgt und sich leistungsorientierte Instrumente zu Nutzen macht. Das *Performance Budgeting* in Verbindung mit einer mittelfristigen Planung, die der Verknüpfung von Finanzen und Leistungen mehr Gewicht beimisst, sind hierfür bewährte Ansätze. Sie ermöglichen den politischen Instanzen mehr Einblick in die Verwaltungstätigkeiten und eine bessere Verknüpfung von politischer und strategischer Planung.
- Verwaltungsarbeit unterliegt per se verschiedenen *Kontrollinstanzen*. Dabei gilt es die unterschiedlichen Aufsichts- und Steuerungsinstrumente *mit Augenmaß* aufeinander abzustimmen, damit sich das System nicht unnötig mit Kontroll- und Evaluationsaktivitäten selber beschäftigt. *Punktuelle* Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten müssen durch die *laufende* Steuerung anhand von Controllinginformationen ergänzt werden. Berichtserstattungen und Managementinformationssysteme basieren auf qualitativ sowie quantitativ erhobenen Daten aus Kennzahlensystemen, Qualitätsmanagementmodellen und für die vertiefende Analyse herbeigezogenen Evaluationsuntersuchungen. Politische wie betriebliche Entscheidungen werden künftig verstärkt steuerungsrelevante Informationen benötigen und die *Öffentlichkeit* wird vermehrte Informationstransparenz fordern.
- Verwaltungsarbeit steht immer im Spannungsfeld von unterschiedlichen *Werten* wie z. B. Kontrolle versus Vertrauen. Gerade in öffentlichen Institutionen entsteht *Vertrauen* aber nicht nur durch *Personen*, sondern auch durch *Institutionen* und ihre rechtmässigen Prozesse und Strukturen. Die Werte sind in öffentlichen Organisationen aufgrund ihres institutionellen Rahmens vergleichsweise stark institutionalisiert und führen immer wieder zu Konflikten, wenn es um die Reformierung und den Wandel in öffentlichen Organisationen geht. Der gegenwärtige *Kulturwandel* in Wirtschaft und Gesellschaft zwingt auch öffentliche Verwaltungen vermehrt flexibel, unternehmerisch und zielgruppenorientiert zu agieren. Um die natürlich entstehenden institutionellen Widerstände überwinden zu können, ist Kulturarbeit notwendig. Eine Reformstrategie ist die mit möglichst gut voraussehbaren, standardisierten, replizierbaren und stabilen

Verfahren gewährleistete politische und verwaltungsinterne Verantwortung durch weniger strukturierte Innovationsprozesse zu ergänzen und herauszufordern. Diese ermöglichen der staatlichen Institution letztlich die Existenz als gleichwertiger Partner neben anderen Wirtschafts- und Gesellschaftsbereichen.

- Kulturwandel und Innovation fordern von den führungsverantwortlichen Verwaltungsangestellten eine unternehmerische Arbeitshaltung. „*Unternehmerischen Bürokraten*“ gibt es; sie zu gewinnen, zu erhalten und zu fördern erfordert den gezielten Aufbau eines *erweiterten Personalmanagements*. Dieses aktiviert bestehendes Leistungspotenzial durch Qualifikation und Motivation, die den Servicegedanken und die Gemeinwohlförderung öffentlicher Organisationen ins Zentrum des Unternehmerverständnisses stellen. Solche Führungsverantwortung i. S. der *Public Leadership* kombiniert hohe Identifikation mit den „Produkten“ der Verwaltungsarbeit, den dahinterliegenden Werten und einem stärker generischen Management- und Führungsverständnis.

Wir schließen unsere Ausführungen mit dem einleitend zitierten Peter F. Drucker. Als einer der Väter der modernen Managementlehre und Vordenker des heutigen Managementwissens stellte er vor rund 70 Jahren fest:

- „Das bestgehütete Geheimnis im Management ist die Tatsache, dass es die erste systematische Anwendung von Theorien und Prinzipien des Managements nicht in einem Geschäftsunternehmen gab, sondern im öffentlichen Sektor.“
(Peter F. Drucker, in Beatty 1998, S. 120)

Peter F. Drucker dachte dabei an die Reorganisation der US-Army während der Präsidentschaft von Theodore Roosevelt (1858–1919). Könnte es nicht sein, dass in Zukunft der öffentliche Sektor wieder vermehrt in der Lage ist, „Benchmarks“ für gutes Führungshandeln und beste Managementpraktiken zu setzen? Die Chancen sind intakt.

Literatur

Beatty, J. (1998). *Die Welt des Peter Drucker*. Frankfurt a. M.: Campus.

Stichwortverzeichnis

A

Ablauforganisation 121, 214, 222, 333, 555
Abweichungsberichte 323
Accountability 270
Ampelsystem 325
Amtspflicht 73
Anreiz 78, 83, 122, 407, 437, 452, 511, 512, 516, 539
Anreizsystem 83, 333, 373, 401, 523
Assessment Center 489, 490, 495, 533, 534, 558
Aufbauorganisation 182, 222, 332, 523
Aufgabenplanung 140, 142, 307, 533
Automatisierung 605
Autonomie 207, 218, 383, 390, 510, 519

B

Balanced Scorecard 327, 328
Barriere 242, 243, 386, 397
Beamte 73, 81, 432, 438, 534, 542
Beamtenrecht 434, 438
Beamtenstatus 432, 452
Bedingungsgröße 243
Benchmarking 272, 412
Berichtswesen 273, 322
 Cockpit-Systeme 324
Bindungseffekt 544
Change Management 256
Public Private Partnership 195
Bounded Rationality 111
Budgetbindung 308
Budgetierung 279, 312
Budgetprozess 285

Bürger 85, 92, 141, 161, 206, 229, 329, 374, 376, 400, 402
Bürgerbefragung 333, 374, 403
Bürgertypologie 374
Bürokratie 72, 80, 93, 162, 166, 216, 377, 439, 476, 478, 543, 612
Bürokratieabbau 169
Bürokratiekritik 75, 85
Bürokratiemodell 74, 94, 478
Business Reengineering 238, 249

C

CAF (*Common Assessment Framework*) 337, 338
 Selbstbewertung 337
Cafeteria-Ansatz 519
Controlling 83, 208, 218, 225, 376, 402
Cost-Center 218

D

Datenerfassungssystem 319
Datenschutz 274
Debitorenmanagement 192
Delegation 80, 134, 161, 208, 220, 230, 246, 309, 478, 552
Deming-Kreis 332, 334
Demokratie 82, 107, 372, 376, 378
Deregulation 80
Deutero learning 531
Dezentralisation 59, 77, 80, 173, 246, 375, 383
Dienstrecht 237, 543
digitaler Staat 605

Digitalisierung 445, 458, 603
 Disruption 608
 Diversität 390, 462

E

E-Democracy 614, 619
 Effektivität 18, 182, 246, 339, 560, 576, 583
 Effizienz 11, 18, 78, 82, 180, 182, 214, 240, 376, 576
 Effizienzanalyse 341
 EFQM (*European Foundation for Quality Management*) 334, 335, 336, 338
 E-Governance 614
 E-Government 607, 612
 Eigenerstellung 177, 178, 180–182, 544
 Eigenschaftstheorie 553
 Eingriffsverwaltung 177
 Entscheidungsrationalität 107
 betriebliche 107
 politische 107
 Erfolgskontrolle 340
 Erfolgspotenzial 121, 224
 Ergebnisgröße 324
 Ergebnisorientierung 73, 373, 445
 Ethik 567
 Evaluation 146, 304, 311, 339–341, 345, 436
 formative 341, 345
 summative 342, 345
 Vorgehensmodell 343
 Ex-ante-Evaluation 341
 Exekutive 308, 309, 322
 Ex-post-Evaluation 342

F

Fehlertoleranz 383, 387, 390
 Finanzmanagement 275
 Finanzplanung 140
 Formalisierung 162, 165
 Formalziele 329
 Forschung 12, 16
 Fremderstellung 84, 178
 Fremdevaluation 326
 Fremdsteuerung 512
 Führung 524, 558
 Eigenschaftstheorie 556
 Interaktionstheorie 559
 Situationstheorie 560
 Verhaltenstheorie 559

Führungserfolg 552
 Führungskultur 547
 Führungsstil 80, 81, 519, 547, 553, 561, 575, 579
 Führungstheorie 555
 Führungsunterstützung 143, 320, 326
 Führungsverantwortung 553
 Fünf-Faktoren-Modell 556

G

Gesetzesevaluation 341
 Gewährleistungsstaat 17, 85, 161, 203, 375
 Gleichstellung 315
 Globalbudget 301, 307, 309, 311
 Governance 84
 Güter
 öffentliche 54

H

Handlungsspielraum 38, 50, 77, 79, 121, 215, 230, 311, 578
 Harvard-Ansatz 457
 Hierarchie 84, 163, 172, 198, 200, 223, 249, 252, 302, 436, 477, 538
 Hoheitsverwaltung 182

I

Ideengenerierung 136, 246, 397–399, 410, 414
 Imageeffekt 543
 Impact 18, 174, 176, 302, 303, 306, 332, 341
 Indikatoren 177, 303–305, 312, 328, 578, 579
 politische 325, 326
 Informationsauftrag 274
 Informationsform 273
 Informationsinhalt 273
 Informationstermin 273
 Informationsverdichtung 323
 Inkrementalismus 112
 Innovation 197, 373, 382, 393, 395, 397
 Innovationsfähigkeit 231, 551
 Innovationsinstrument 399, 405, 410
 Innovationsmanagement 413
 Innovationspotenzial 122, 385, 409
 Innovationsprozess 388, 389, 393, 397, 408, 410
 Input 18, 179, 224, 502, 581
 Inputgröße 324

Institutionalisierung 8
Institutionenökonomie 80, 82
ISO 334

J

Jährlichkeitsprinzip 115, 308

K

Kameralistik 94, 308, 376
Kennzahlen 161, 323, 324, 326, 412
Kernkompetenzen 120, 134, 177, 225, 226, 397
Kernprozess 225, 227
Kollaboration 624
Kommunikation 252, 274, 347, 524, 607
Kongruenzprinzip 553
Kontext 38, 44, 50, 115, 164, 241
Kontraktmanagement 83, 93, 301
Kontrollverantwortung 273
Konzernorganisation 93, 205, 307
Kooperation 175, 178, 400
Kraftfeld-Analyse 248
Kreativität 136, 387, 389, 392, 410, 434
Kreditübertragung 308
Kreditverschiebung 308
Kultur 45, 197, 357, 359, 370, 381, 390, 461, 520, 553
Kulturwandel 122, 366, 368, 372, 395, 409, 549, 566
Kundenorientierung 215, 222, 227, 231, 329, 332, 374, 390, 561
Kudentypologie 374

L

Leadership 546, 558
Legislative 309, 322, 326, 399
Legitimation 133, 151, 175, 342, 382, 548, 549, 566
Leistungsanbieter 142, 177, 178, 302
Leistungsbeurteilung 302, 502, 504, 523, 579
Leistungsempfänger 75, 131, 134, 161, 206, 224, 302, 329, 332, 341, 400
Leistungserbringer 142, 178, 181, 307, 308, 385, 386
Leistungserstellung 92, 172–174, 178, 182, 216, 219, 227, 236, 328, 329, 334, 338, 375, 395
Leistungsfinanzierer 206

Leistungsindikator 303, 325, 522
Leistungs kontrakt 142, 207, 236, 301, 302, 311, 312
Leistungslohn 398, 437, 507, 512, 519, 521
Leistungspotenzial 516, 549
Leistungsprozess 21
Leistungstiefe 174, 182, 184, 194, 205
Leistungsvergleich 272, 376, 402, 577
Leistungsverwaltung 182, 404
Leitbild 68, 78, 85, 89, 124, 140, 224, 333, 520, 608
Lohnsystem 516, 517, 526

M

Macht 40
Machtgrundlage 548
Machtpolitik 273
Make-or-Buy 84, 187
Management
 des Wandels 237, 241, 248, 249
 strategisches 118
Management by Objectives (MbO) 75, 143, 575, 576
Managementphilosophie 331
Mängelmanagement 401
Matrixorganisation 220
Menschenbild 239, 240, 511, 550
Messbarkeit 16
Mikromanagement 16
Mission 125, 126, 140, 336, 562
Mitarbeitendenbefragung 348
Mitarbeitergespräch 502, 523, 533, 542
Motivation 16, 83, 220, 243–245, 501, 508, 511, 549, 566
Multi-Disziplinarität 11, 12, 15

N

Netzwerk 84, 89, 197, 201, 202, 411
New Public Management 13, 77, 92
Niskanen-Bürokratiemodell 81
Nonprofit-Organisation 9, 15, 329

O

Oberaufsicht 272
öffentliche Güter 54
Öffentlicher Dienst 426
öffentlicher Sektor 6

Öffentlichkeitsprinzip 274
Open Book Government 615
Open Government 622
 Ordnungsmäßigkeit 21, 74
 Organisationsalternative 182, 187, 215
 Organisationsentwicklung 93, 225, 238,
 240, 249, 252, 379, 396, 405,
 411, 521, 522
 Organisationsform 182, 215
Outcome 18, 142, 174, 176, 179, 302,
 303, 332
Outplacement 544
Output 18, 142, 174, 176, 179, 224,
 227, 229, 302, 306, 332,
 502, 581
 Outsourcing 188, 193

P

Partizipation 113, 196, 239, 243, 246, 247,
 313, 374, 549, 577, 579, 623
Performance Management 278, 501
 Personalabbau 435, 541
 Personalabteilung 374, 477
 Personalauswahl 224, 333, 396, 437, 488
 Personalbeschaffung 486
 Personalbeurteilung 452, 461, 501
 Personalentwicklung 376, 396, 452, 461, 495,
 526, 531, 544, 547, 576, 579
 Personalerhaltung 396, 452, 506, 519, 576
 Personalfreistellung 433, 452, 542
 Personalführung 225, 377, 461, 521, 546, 550
 Personalgewinnung 452, 481, 517
 Personalmanagement 81, 94, 375, 444, 526,
 542, 544, 579
 Personalpolitik 454
 Personalstrategie 455, 457
 Personalsystem 425, 440
 Planungsprozess 21
 Planungssystem 320
Policy Cycle 108
 Politikevaluation 345
 Politikgestaltung 220, 275
 Politikinnovation 395
 Politikkonzept 341
 Politikplan 142, 325
 Portfolioansatz 132
 Principal-Agent-Theorie 83
Private Management 50

Privatisierung 51, 84, 93, 94, 182, 187, 435
 Produkte 302
 Produktgruppe 142, 302, 303, 308, 324
 Produktivität 19, 79, 135, 378
 Profit-Center 207
 Programmevaluation 340
 Programmtheorie 341
 Promotor 248
 Prozessevaluation 341
 Prozessorganisation 175, 214, 215, 222
 Prozessorientierung 175, 230, 231, 239
Public Administration 12
 Public-Choice-Theorie 80
 Public Corporate Governance 208
Public Leadership 572
Public Management 6, 11, 14
Public Private Partnership 59, 194
Public Service Motivation 17, 513

Q

Qualifikation 72, 83, 177, 244, 438, 517,
 531, 566
 Qualität 176, 307, 330, 345, 404, 409, 439,
 491, 504, 517, 524, 583
 Qualitätsmanagement 327, 330
 Qualitätszirkel 247, 373, 407–409
 Querschnittsfunktionen 237

R

Rahmenstruktur 220, 236
 Rationalität
 betriebliche 107
 politische 107
 Rechnungssystem 319
 Rechtmäßigkeit 21, 74
 Rechtsordnung 383
 Reformevaluation 341
 Regelkreis-Denken 320
 Regelungsdichte 167
 Regierungsform 44
 Regierungs-Holding 233
 Regulierung 7
 Relevanz
 strategische 176
 Reporting 273, 322, 326
 Reputation 148
Return on Investment 327

S

Sachziele 329
Schuldenbremse 287
Scientific Management 73
Selbstevaluation 326
Selbststeuerung 512
Sonderbericht 323
Sozialkapital 89
Sozialkompetenz 240, 251, 491, 496, 547
Spartenorganisation 217, 232
Spezifität 134, 177, 178
Staat
 digitaler 605
Staatsausgaben 9
Staatsbeitrag 195
Staatsstruktur 44
Staatstätigkeit 47
Stabilität 9
Stakeholder-Analyse 131
Standardbericht 323
Steuerung 17
Steuerungsebene 121, 214, 217, 395
Strategie 107, 115, 120, 206, 329, 336, 520
Strategieevaluation 127
Strategieformulierung 126
Strategieprozess 124
Strategiesystem 320
Strategieumsetzung 126
strategische Relevanz 176
strategisches Management 118
Street-Level Bureaucrats 618
Strukturmerkmal 162
Subsidiarität 9
Supportprozess 226
SWOT-Analyse 132

T

Talent Management 526
Teamanreiz 521, 551
Transparenz 21, 176, 220, 227, 274, 322,
 328, 411, 606, 607, 610, 622

U

Umsystem 38, 121, 124, 131, 372
Unternehmensstrategie 176, 328, 457
Ursache-Wirkungs-Zusammenhang 327

V

Veränderungsfähigkeit 243, 373, 379
Veränderungsphasen 251, 256
Veränderungspotenzial 241, 379
Veränderungsstrategie 245, 247
Verantwortung 87
Vernetzung 605
Verwaltungsinnovation 395
Verwaltungspolitik 68, 85
Verwaltungsreform 66, 214, 400, 434
Vision 140, 224, 328, 329, 336,
 562, 566
Vollzugskontrolle 343
Vorgesetztenverhalten 547
Vorschlagswesen 401, 405, 519

W

Werte 22, 54, 359, 389, 565
Wertschöpfungsprozess 328
Wettbewerbsfähigkeit 385
Wettbewerbssurrogat 335, 413
Wirkung 18, 22, 124, 133, 161,
 174, 303, 305, 321, 345,
 373, 394, 405
Wirkungsebene 179, 180, 307, 373
Wirkungsevaluation 341, 343, 345
Wirkungsindikator 218, 303, 325,
 345, 522
Wirkungskontrolle 219
Wirkungsmodell 304, 327, 330
Wirkungsorientierung 75, 94, 175,
 235, 339
Wirtschaftlichkeit 19, 179, 180, 232, 240,
 329, 411, 504
Wissen 606, 607
Wissensmanagement 385, 413, 414, 607

Z

Zentralisation 173, 446
Zertifizierung 332, 335
Ziel 18
 strategisches 124, 161
Zielorientierung 17
Zielvereinbarung 501, 502, 525, 576,
 577, 579
Zweck-Mittel-Zusammenhang 22, 327