

Prolog

Die öffentliche Verwaltung befindet sich hinsichtlich der angestrebten Reformen in einer besonders schwierigen Lage, da sie spezifische Probleme aufweist. Die vorliegende Arbeit hat einen Ausschnitt aus diesen Fragestellungen zum Gegenstand.

Das Ziel der Verwaltungsreform ist es, effektiver und im Sinne einer *modernen Dienstleistungseinrichtung* sparsamer und bürgernäher zu werden. Hinter den Begriffen New Public Management (NPM) und Neues Steuerungsmodell (NSM) verbergen sich Konzepte zur Umsetzung dieser Reformvorhaben, in denen u.a. flache Hierarchien, kleine Arbeitsgruppen, Kosten-Ergebnis-Nutzen-Modelle favorisiert werden (vgl. Zimmer, 1998; Stucke, 1998).

Die Schwerfälligkeit innerhalb der Verwaltungen kann in weiten Teilen durch deren besondere historische Situation begründet werden. Vor der politischen Wende war der öffentliche Dienst z.B. in West-Berlin ein wesentlicher Faktor zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit (Wollmann, 1998). Aufgrund des geringen Industrieaufkommens und der „Insellage“, wurde die Regulation des Arbeitsmarktes gezielt über Einstellungen in dem öffentlichen Dienst beeinflusst. Hieraus resultiert vor allem für die Berliner Situation, aber auch in anderen Kommunen ein erheblicher Kostendruck durch die Personalsituation.

Nun könnte daraus geschlossen werden, dass die Reduktion der Personalkosten das probate Mittel zur Kostensenkung sei. Dies erfasst jedoch nur einen sehr geringen Teil des Gesamtproblems in der deutschen öffentlichen Verwaltung. Ungünstiger Weise wird bei den Beschäftigten im öffentlichen Sektor die Reformdebatte überwiegend mit Kostensenkung und Rationalisierung in Verbindung gebracht, nicht aber mit Effizienzsteigerung und Qualitätsverbesserung (Wollmann, 1998). Dies führt zu einer allgemeinen Verunsicherung, bei der sich u.a. hohe Fehlzeitenquoten zeigen.

Eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst wurde früher mit der Sicherheit einer Lebenszeitbeschäftigung verknüpft. Seit längerem wird sie ins Zentrum der Kritik gerückt und mit diskriminierenden Formulierungen wie „ineffektiv“, „unmodern“, „verstaubt“ oder auch „Belastung für den Staat und Steuerzahler“ belegt. In dieser Situation erscheint es schwierig, von den Beschäftigten Identifikation mit dem Arbeitgeber (Staat oder Kommune) oder den Arbeitsinhalten, Freude an der Arbeit, hohe Leistungsbereitschaft und Arbeitszufriedenheit zu verlangen, um nur einige der gewünschten Eigenschaften „moderner“ Arbeitnehmer zu nennen.

Dies nun ist der Anlass für die vorliegende Arbeit, nämlich zu prüfen, ob in öffentlichen Verwaltungen, die sich dem Reformprozess geöffnet haben, *Kontextvariablen* extrahiert werden können, die im positivem Zusammenhang mit den gewünschten Attributen „moderner Arbeitnehmer“ stehen. Hierbei wird der Kontext auf den Bereich der wahrgenommenen Führung begrenzt.

Führung in der öffentlichen Verwaltung gewinnt zunehmend an Interesse und Bedeutung, da durch die Flexibilisierung der Verwaltungsstrukturen einerseits die Anforderungen an die Führungskräfte steigen bzw. sich die Inhalte der Führungstätigkeit verändern, andererseits aber die Vorurteile gegenüber den Beschäftigten im öffentlichen Dienst persistent sind.

Somit wird die Führung in Verwaltungen zu einem wesentlichen Faktor der Reformprozesse. Wird nun die Einschätzung der Leitungskräfte hinsichtlich ihres spezifischen Führungsverhaltens durch die unterstellten Mitarbeiter erhoben und mit den Attributen „moderner Arbeitnehmer“ (im Sinne von Erfolgskriterien für die moderne Verwaltung) in Beziehung gebracht, so wird überprüft, ob sich einzelne Führungsverhaltensweisen als günstig oder ungünstig für die jeweils überprüfte (Verwaltungs-)Einheit erweisen. Hierbei wird zwischen transformationaler, transaktionaler und Laissez-Faire-Führung differenziert.

Eine Querschnittsanalyse stellt die empirische Grundlage der Arbeit dar und soll erste Impulse für eine Vertiefung der Forschungsbemühungen bezüglich transformationaler Führung in öffentlichen Verwaltungen bieten.

Mein Dank gilt meinem wissenschaftlichen Betreuer Prof. Dr. D. Liepmann, meinem Mann, meinem Sohn, meinem Vater, meinen Kollegen und Kolleginnen und besonders meiner Mutter, die den Abschluss der Arbeit leider nicht mehr erleben konnte.

1 Einführung und Überblick

In dem folgenden Kapitel werden die organisationspsychologischen Grundlagen der Arbeit vorgestellt. Hierbei wird auf eine Einbettung spezifischer verwaltungsgeschichtlicher Daten in die gesetzte Organisationstheorie Wert gelegt. Somit soll den Lesern verdeutlicht werden, dass Verwaltungsorganisationen und ihre Strukturen Ergebnisse einer Jahrhunderte dauernde Entwicklung sind. Hierdurch soll einerseits ein Verständnis für die Hintergründe der vielfach beklagten Trägheit der Verwaltungen hinsichtlich der Wandelbereitschaft erarbeitet werden und andererseits sollen aber auch die häufig unterschätzten Potenziale für Entwicklungen aufgezeigt werden.

Ziel ist es, die Rahmenbedingungen für Verwaltungen zu klären, um dann im darauf folgenden Kapitel zum organisationalen Lernen darstellen zu können, weshalb der Bezugsrahmen organisationalen Lernens (Wiegand, 1996) als geeignetes Konzept für Verwaltungsorganisationen angesehen werden kann. Hierbei werden unterschiedliche Konzepte vorgestellt und hinsichtlich ihrer Eignung diskutiert, wengleich an dieser Stelle deutlich angemerkt werden muss, dass dieses Kapitel nicht den Anspruch der Vollständigkeit erhebt. Dies ist aufgrund der erheblichen Forschungstätigkeit und Publikationsschwemme im Rahmen dieser Arbeit nicht zu leisten. Dieser Abschnitt schließt mit einer kurzen Ausführung über die Grundlagen des Lernens.

Ziel des Kapitels zum organisationalen Lernen ist es, einerseits die Vorteile des zugrunde gelegten Konzepts zu verdeutlichen, andererseits aber auch dessen Grenzen aufzuzeigen.

Das nachfolgende Kapitel befasst sich mit den Grundlagen der transformationalen Führung (Bass, Avolio & Jung, 1995; Bass, 1998; Bass & Avolio, 1990). Einer kurzen Begriffsbestimmung folgt eine Verknüpfung von Führung und organisationalem Wandel, wobei die Bedeutung der Führung für Transformationsprozesse herausgearbeitet wird. Ein historischer Abriss schließt sich an, bei dem auf einen umfassenden Rahmen verzichtet wird, stattdessen der Focus auf die Ursprünge transformationaler Führung gelegt wird (Weber, 1976a, 1976b; Kerr & Jermier, 1978). Die Bedeutung der charismatischen Eigenschaft von Führungskräften wird erarbeitet und als zentraler Aspekt des Ansatzes verdeutlicht (vgl. Vries, Roe & Taillieu, 2002). Eine Übersicht über die Komponenten des Instruments zur Erhebung des „Full Range of Leadership“ (Bass, 1998) geht in die abschließende kritische Bewertung des Modells über.

Der theoretische Teil der Arbeit schließt mit einer Darstellung und Integration der verwendeten Instrumente zur Erfassung der relevanten psychometrischen Konstrukte.

2 Organisationspsychologische Einbettung

In den folgenden Ausführungen wird eine Verknüpfung von verwaltungsgeschichtlichen Aspekten und organisationstheoretischen Annahmen angestrebt. Ziel dieses Abschnittes ist es, die Bedeutung des historischen Kontextes für die heutige Ausprägung der Verwaltungsstrukturen transparent zu machen. Es wird eine situative Perspektive gewählt, da sie der Beschreibung des Kernpunktes von Verwaltungsorganisationen –den Strukturen– am besten Rechnung trägt.

2.1 Situativer Ansatz

Von zentraler Bedeutung bei den situativen Ansätzen ist das Konzept von Kieser (1995) sowie dessen Weiterentwicklungen. Einleitend ist eine Begriffsbestimmung notwendig, um das Verständnis zu erleichtern.

Die „Situation“ eines Unternehmens wird auch unter dem Begriff „Kontext“ gefasst. Sie stellt die unabhängige Größe dar, aufgrund derer sich Strukturmerkmale ableiten lassen. Zur Situation zählen Aspekte, wie die Größe, Technologie, Umwelt und der Gründungsmodus des Unternehmens.

Die „Strukturvariablen“ stellen die abhängigen Größen dar, die durch Prädiktoren erklärt werden sollen.

Bestimmung des Begriffs „Struktur“ in Bezug auf Verwaltungsorganisationen

Die Verwaltungsreform wird ebenso oft als Strukturreform bezeichnet. Hiermit ist das zentrale Anliegen der Reformbestrebungen bereits verdeutlicht: bestehende Strukturen innerhalb eines Unternehmens erfüllen die Anforderungen nicht (mehr) und müssen entsprechend verändert werden; doch stellt sich hier automatisch die Frage nach der Auswahl bzw. Bestimmung der Strukturdimensionen und deren Operationalisierung.

Kieser und Kubicek (1992) beschreiben die herausragende Bedeutung der Auswahl der relevanten Strukturdimensionen wie folgt:

Die ausgewählten Dimensionen bilden das Konzept der Organisationsstruktur. Damit wird der inhaltliche Rahmen vorgegeben, in dem sich alle weiteren Überlegungen bewegen.