



Universität Potsdam

Matthias Döring

Der Einfluss von Verwaltungskultur auf die Verwendung von Performance-Daten

Eine quantitative Untersuchung
der deutschen kreisfreien Städte

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management

Matthias Döring

**Der Einfluss von Verwaltungskultur auf die
Verwendung von Performance-Daten**

Eine quantitative Untersuchung
der deutschen kreisfreien Städte

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Universitätsverlag Potsdam 2012

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: 2292
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die **Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management** wird herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

ISSN (Online) 2190-4561

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:
Namensnennung – Weitergabe zu gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland
Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:
<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>

Potsdam, Univ., Masterarbeit, 2011

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2012/5769/>
URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-57698>
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-57698>

Zusammenfassung:

In der aktuellen Performance-Management-Forschung wurden bereits eine Vielzahl von Einflussfaktoren untersucht, die eine zielgerichtete Verwendung von Kennzahlen beeinflussen. Verwaltungskultur spielte hierbei nur eine nachgeordnete Rolle. Die vorliegende Untersuchung verwendet die Daten einer Umfrage in allen kreisfreien Städten Deutschlands, um den Zusammenhang zwischen verschiedenen Kulturtypen und der Verwendung von Kennzahlen zu untersuchen. Als Analyseschema für Verwaltungskultur wird die Grid/Group-Analysis verwendet. Die Ergebnisse sind zum Teil überraschend. Individualistische Kulturen scheinen einen negativen, hierarchistische Kulturen einen positiven Einfluss zu haben. Dennoch wird das Fehlen eines geeigneten Operationalisierungsschemas bemängelt.

Abstract:

The current research on performance management considered several factors influencing the purposeful usage of performance data. Administrative culture is a rather neglected one. This work uses the data from a German-wide survey of all cities with county-status to show the relation between different groups of culture and the usage of performance data. Therefore, the Grid/Group-Analysis is used to categorize administrative culture. The results are partly surprising as individual culture is negatively and hierarchical culture is positively related to the dependent variable. Nevertheless, the missing of a useful operationalization scheme is criticized.

Inhaltsverzeichnis

<i>Liste der Abbildungen</i>	<i>III</i>
<i>Liste der Tabellen</i>	<i>III</i>
1. Einleitung	1
2. Stand der Forschung	3
3. Theorie	5
4. Forschungsdesign und Daten	12
5. Ergebnisse	16
6. Diskussion	19
7. Zusammenfassung	22
Appendix A	
Appendix B	
Appendix C	

Liste der Abbildungen:

1. Vier Kulturtypen und ihre Dimensionen	8
2. Boxplot zur Verteilung der Verwendung von Performance-Daten	16

Liste der Tabellen:

3.1 Erstes Regressionsmodell	17
3.2 Zweites Regressionsmodell	18

1. Einleitung

Im Rahmen der Reformwelle, die in Deutschland als „Neues Steuerungsmodell“ bezeichnet wird, wurden eine Reihe von Projekten in der Verwaltungslandschaft Deutschlands gestartet. Der Fokus der deutschen Reformansätze liegt hierbei vor allem auf Kundenorientierung, Veränderung bisheriger Steuerungssysteme und Einführung neuer Steuerungsinstrumente (Bogumil et al. 2007, 316ff) sind. Besonders auf kommunaler Ebene wurden hierfür verschiedene Reformen bereits verbreitet eingeführt, von der Einführung der Doppik bis zur Erstellung von Produktkatalogen mit Unterstützung der Kosten- und Leistungsrechnung.

Auch das Performance-Measurement und -Management ist ein Steuerungsinstrument, das eine verbesserte Steuerung ermöglichen kann. Durch systematische Erhebung von Kennzahlen verschiedenster Art (Input, Effizienz, Qualität usw.) wird eine Basis zur gezielten Steuerung einer Verwaltungseinheit geschaffen. Zwar ist dieses Instrument noch nicht so weit verbreitet wie die bereits genannten, jedoch ist auch hier eine zunehmende Implementation zu beobachten (Proeller und Siegel 2009). Angestrebt wird eine Verzahnung der verschiedenen Instrumente: Produktkataloge, die mittels der Kosten- und Leistungsrechnung bewertet wurden, Kennzahlen, die sich auf die Prozesse und Leistungen im Verwaltungsbetrieb abbilden und zur Steuerung dessen verwendet werden können.

Jedoch ist die rein formale Einführung eines solchen Instrumentes noch lange keine Garantie für eine zielgerichtete Verwendung von Kennzahlen. Vom Ignorieren der Kennzahlen bis zu Disfunktionalitäten wie „Gaming“ (siehe hierzu Hood 2006) gibt es eine Spannweite an Problemen die auftreten können trotz formeller Einführung. In diesem Zusammenhang ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass Moynihan (2010) die Frage, unter welchen Bedingungen Performance-Daten (PD) überhaupt verwendet werden, als eine der „big questions of Performance Management“ bezeichnet hat.

In der Performance-Management-Literatur wurde eine Vielzahl von Einflussfaktoren hierzu untersucht. Von Leadership (Broadnax und Conway 2001; Dull 2009) über Datenqualität und -verfügbarkeit (Ammons und Rivenbark 2008; de Lancer Julnes und Holzer 2001) bis hin zu externen Einflussfaktoren (de Lancer Julnes und Holzer 2001) wurde versucht die Verwendung von Performance-Daten zu erklären. Verwaltungskultur wurde hierbei nur

sperrlich betrachtet. Wenn Performance-Measurement und -Management jedoch als organisatorische Handlung verstanden wird, so spielen Werte, Normen und Handlungsweise („behavior“, „artefacts“, „values“) (vgl. Hofstede et al. 1990) der Organisation eine wichtige Rolle, um dieses Handeln zu verstehen.

Die vorliegende Arbeit soll einen quantitativen Beitrag zur Untersuchung des Zusammenhanges zwischen Verwaltungskultur und Verwendung von PD stellen, unter Verwendung der Grid-Group-Analysis von Mary Douglas und Aaron Wildavsky (1982) verwendet werden. Es soll untersucht werden, welchen Einfluss verschiedene Verwaltungskulturtypen auf die Verwendung von PD haben.

Hierbei wird sich zeigen, dass nur zwei der vier Kulturtypen signifikanten Einfluss auf die Kennzahlen-Verwendung haben. Andere Faktoren, wie die Datenqualität, haben einen bedeutend stärkeren Einfluss, Kultur besitzt nur eine geringe Wirkung haben.

Im ersten Abschnitt dieser Arbeit werde ich einen kurzen Überblick über die bereits bestehenden Kenntnisse verschiedener Einflussfaktoren auf die Verwendung von PD geben. Hierbei soll vor allem der Stand der Untersuchung von kulturellen Faktoren gezeigt werden.

Anschließend beschreibe ich Verwaltungskultur und die Versuche der Konzeptionalisierung. Für die Verwendung der Verwaltungskultur in dieser Arbeit beschreibe ich die Grid-Group-Analysis. Die vier Kulturtypen werden vorgestellt und Implikationen auf den Untersuchungsgegenstand aufgezeigt.

Schließlich entwickle ich Hypothesen, die einen Zusammenhang zwischen den Kulturtypen und der Verwendung von PD herstellen sollen. Um diese Hypothesen zu testen, werde ich, nach einer ersten deskriptiven Analyse mittels Regressionsmodellen den Einfluss verschiedener Faktoren ermitteln. Ziel ist es, die Hypothesen unter Beachtung von Kontrollvariablen zu bestätigen oder zu widerlegen.

Abschließend werden die Ergebnisse diskutiert und im Kontext des Performance-Management nachvollzogen.

2. Stand der Forschung

In diesem Kapitel wird der aktuelle Forschungsstand dargestellt. Dadurch soll ersichtlich werden, welchen Beitrag diese Arbeit im Forschungsrahmen für Performance Management leistet.

Die systematische Verwendung von PD ist für ein Steuerungsmodell nach Vorbild des „New Public Management“ grundlegend (Schedler und Proeller 2006, 184f). Jedoch ist nicht ausreichend untersucht, welche Faktoren eine Verwendung von PD überhaupt begünstigen, hemmen oder gar notwendig bedingen. Dabei ist diese Frage essentiell für alle weiteren Überlegungen über Vorteile des Performance Management, der Nützlichkeit von PD, als auch die institutionelle Ausgestaltung. Es wäre zu kurz gedacht davon auszugehen, dass, wenn eine systematische Kennzählerhebung per Gesetz oder Verwaltungsvorschrift erforderlich, diese auch zielgerichtet und sinnvoll ausgenutzt wird. Unter den vielen möglichen Erklärungsfaktoren, die die Verwendung von Kennzahlen unterstützen können, fokussiert diese Arbeit vor allem die kulturellen Faktoren. Gerade für deutsche Kommunen finden sich kaum empirische Untersuchungen zu diesem Thema.

Einen Mangel an Untersuchungen zur Verwendung von Performance-Daten zeigen De Lancer Julnes und Holzer (2001) auf. In ihrer quantitativen Untersuchung entwickeln sie zwei Erklärungsfaktorgruppen, die zum einen die Implementation eines Performance-Measurement-Systems und zum anderen die Verwendung von PD unterstützen. Dies sind „rational/technocratic factors“, die vor allem in der Phase der Implementation eine starke Rolle spielen. Dazu gehören Aspekte wie eine genügende Ressourcen-Ausstattung, eine starke Zielorientierung und ein Impuls zur Implementation, der aus der Organisation („internal requirements“) selbst kommt. Für die eigentliche Verwendung von PD stehen für De Lancer Julnes und Holzer vor allem „political/cultural factors“ im Vordergrund. Ein Hang zur Risikovermeidung soll überwunden werden. Einerseits soll dies durch klare externe Unterstützung und Interesse durch Bürger und Politiker erreicht werden. Andererseits soll eine „[culture of] performance improvement“ entstehen, damit PD aufgenommen und verwendet werden. Eine genauere Aufschlüsselung, was darunter zu verstehen ist, wird aber

nicht weiter ausgeführt. Außerdem spielen kulturelle Faktoren insgesamt eine geringere Rolle als politische Faktoren.

Broadnax und Conway (2001) setzen in ihrer Fallstudie über die „Social Security Administration“ besonders auf die Führungspersönlichkeiten von Verwaltungseinheiten, um eine unterstützende Kultur für Performance-Management zu schaffen. Es sei wichtig, dass Performance-Management, sowie dessen Bewusstsein, die gesamte Organisation durchdringe. Doch eine explizite, unterstützende Verwaltungskultur wird nicht skizziert.

Franklin (2000) beschreibt die Notwendigkeit einer Kultur des „strategic thinking“, in der vor allem ein Verständnis für kontinuierliche Verbesserung und Wandel geschaffen wird und eine klare Zielorientierung dominiert (ähnlich der Zielorientierung bei De Lancer Julnes/Holzer 2001).

In ihrer Untersuchung über Organisationklima und – kultur entwickeln Zammuto und Krakower (1991) ein umfassendes Konzept, das vier verschiedene Kulturtypen unterscheidet:

- developmental culture
- rational culture
- internal process culture
- group culture

Dieses Konzept wird unter anderem von Pandey et al. (2007) angewendet. Sie greifen jedoch nur einen Kulturtypen auf: die „developmental culture“. Die Idee dahinter ist, dass eine wandlungsfreudige Kultur eher bereit ist Risiken einzugehen und neue Instrumente tendenziell schneller aufnimmt.

Auch Moynihan (2010) greift dieses Konzept in seiner Untersuchung über die Nutzung von Kennzahlen auf. Hier zeigt er einen positiven Zusammenhang zwischen Verwendung von Performance-Daten und einer „developmental culture“, also einer offenen, innovationsfreudigen und risikobereiten Organisationskultur. Gleiches gilt für Flexibilität.

Innovationskultur als einzelnes Untersuchungs-Item kann jedoch kein umfassendes Konzept für die Beschreibung einer Organisation sein. Eine hohe Flexibilität und Risikobereitschaft ist vor allem in der Phase der Einführung neuer Instrumente relevant. Wenn es darum geht zu erklären, wie und warum Kennzahlen (zum Teil Jahre nach der Einführung) verwendet werden, sind diese Faktoren jedoch wenig hilfreich.

Van Dooren, Halligan und Bouckaert (2010) erwähnen in ihrer Untersuchung über

Performance Management ein anderes Konzept für Verwaltungskultur. Auf der Suche nach Erklärung für die Nicht-Verwendung von PD beziehen sie sich auf ein Modell, das seine Wurzeln in der Anthropologie hat: die Grid-Group-Analysis. Entwickelt von Douglas und Wildavsky (1982), wendet Hood (1998) den Ansatz auf den öffentlichen Sektor an. Es werden 4 Kulturtypen unterschieden, die sich aus den zwei Dimensionen Grid (grob: Regelgebundenheit) und Group (grob: Gruppendynamiken) ableiten. Den 4 Kulturtypen schreiben Van Dooren et al. unterschiedliche Präferenzen bezüglich Performance-Daten zu. Jedoch bilden sie keine expliziten Hypothesen. Auch fehlt es an einer empirischen Überprüfung.

An diesem Punkt soll diese Arbeit ansetzen und überprüfen, ob die Grid-Group-Analysis als Erklärung für unterschiedliche Verwendung von PD angewendet werden kann. Es soll überprüft werden, ob verschiedene Kulturtypen unterschiedlichen Einfluss auf die Verwendung von PD haben. Wenn dies zutrifft, soll außerdem die Richtung des Einflusses anhand von Hypothesen getestet werden.

Im anschließenden Kapitel soll die unabhängige Variable 'Verwaltungskultur' näher beleuchtet werden.

3. Theorie

In diesem Kapitel sollen die konzeptionellen Grundlagen für die Untersuchung erläutert werden. Zuerst wird der Begriff des „purposeful use“ (Moynihan 2011) erläutert, der als abhängige Variable in dieser Untersuchung dienen soll. Anschließend wird der Begriff der Verwaltungskultur näher beleuchtet. Schließlich wird die Operationalisierung nach Hood (1998; in Anlehnung an Douglas/Wildavsky 1982) verwendet um Hypothesen zu entwickeln, welcher Kulturtyp welchen Einfluss auf die zweckmäßige Verwendung von Performance Management hat. Diese Hypothesen sollen in den darauf folgenden Kapiteln schließlich statistisch getestet und diskutiert werden.

Für die Konzeptionalisierung der Verwendung von Performance als abhängige Variable verwende ich das Konzept des „purposeful use“ (Moynihan 2011). Eine reine Verwendung von Kennzahlen an sich kann noch keinen Erfolg darstellen. Der Aspekt der Zweckmäßigkeit

muss mit berücksichtigt werden. Moynihan (2009) unterscheidet vier verschiedene Möglichkeiten PD zu verwenden: passive, political, perverse und purposeful. Eine passive Verwendung bedeutet, dass Verwaltungseinheiten nur das Notwendigste, von ihnen Geforderte tun werden, ohne selbst aktiv zu steuern oder zu gestalten. Wenn Verwaltungseinheiten wiederum die Kennzahlen als Mittel zum Zweck verwenden, um die eigene Existenz zu legitimieren oder Ressourcenanteile zu sichern, so spricht man von „political use“. Eine pervertierte Verwendung von PD entsteht, wenn die Verwaltungseinheiten einem hohen Druck ausgesetzt sind, bestimmte Kennzahlen zu maximieren. In solchen Fällen entwickelt sich Fehlverhalten in der Verwendung von PD, die u.a. dem eigentlichen Organisationsziel zu wider laufen können.¹ Nur eine zweckgebundene („purposeful“) Verwendung von Kennzahlen kann zielführend für eine effektivere Steuerung sein und wird von Befürwortern des Performance Management angestrebt (vgl. Moynihan 2009, 3). Moynihan (2011) stellt hierfür einen Index bereit, bestehend aus 4 Items. Ein Item beschreibt einen Lernprozess, der mit Hilfe von Kennzahlen geschaffen werden kann. In diesem Datensatz wird dieser Aspekt durch die „Lernen“-Items der Frage nach Funktion abgebildet (siehe Appendix A). Zwei andere Items sind Indikatoren für Planungsprozesse mit Prioritätenbildung. Dies wird ebenfalls in der Frage nach der Funktion durch die Items „Management“ abgebildet. Das letzte Item dieses Indexes greift eine regelmäßige Verwendung von PD auf. Die regelmäßige Verwendung kann im Rahmen dieser Untersuchung vorausgesetzt werden, da nur Fachbereiche und Ämter den Fragebogen ausfüllten, die auch über eine Kennzahlenerhebung verfügen (siehe Non-Response-Analyse weiter oben).

Das Konzept wird um die Funktion der „Accountability“, also interne und externe Rechenschaftslegung und Berichterstattung, erweitert, da PD hierfür grundlegend verwendet werden können.²

Als unabhängige Variable soll in dieser Untersuchung Verwaltungskultur verwendet werden. Der schwer zu fassende Begriff der Verwaltungskultur ist ein „Wieselwort“ (Stuchlik 2009, 34). In der Literatur finden sich verschiedenste Konzepte und Definition, die versuchen diesen

1 Hierzu gehören Effekte wie „cherry-picking“, „goal displacement“ oder „gaming“. Siehe hierzu weiterführend: (Country & Marschke, 2004; Van Thiel & Leeuw, 2002)

2 Eine ausführlichere Diskussion findet sich hierzu bei Smith 1990.

abstrakten Begriff zu fassen und zu beschreiben (vgl. Faure 1993).

Jann (2002) schlägt in Anlehnung an Christensen/Peters (1999) eine Typologisierung in drei Bereiche vor: Einerseits könne Verwaltungskultur als Organisationskultur (intra-organisatorisch) verstanden werden. Die konzeptionelle Basis hierfür stellt hierbei häufig Scheins 3-Ebenenmodell dar (Schein 1985), das das Handeln von Organisationen durch sichtbare „artefacts“ und unsichtbare „espoused values“ und „basic assumptions and values“ beschreibt.

Eine zweite Kategorie stellt Verwaltungskultur als Bestandteil der politischen Kultur (inter-organisatorisch) dar. Hierbei wird vor allem auf die öffentliche Einstellung gegenüber Verwaltungen und ihren Platz in der Gesellschaft beschrieben.

Die dritte Kategorie ist die Beschreibung von Verwaltungskultur auf Systemebene. Verwaltungskultur wird als umfassender „way of life“ (Douglas 1978) verstanden. Hofstede (1980) hat in seiner empirischen Untersuchung „Culture's Consequence“ vier Dimensionen für Kulturen identifiziert. Relevant war der Grad des Individualismus', das vorhandene Machtgefälle, der Grad Maskulinität, so wie der Grad der Risikovermeidung.

Um den Begriff Verwaltungskultur im Rahmen dieser Untersuchung greifbarer machen zu können, verwende ich ein Analyseschema, das Christopher Hood (1998) in Anlehnung an die Anthropologin Mary Douglas entwickelt hat: die Grid-Group-Analysis. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass Werte, Strukturen und Handlungen einander bedingen. Eine Trennung dieser Elemente wird somit nicht für notwendig und sinnvoll erachtet. Angenommen wird, dass nur eine bestimmte Anzahl von Kulturen existiert. Diese Kulturen benötigen die jeweils konträren Kulturtypen als Gegenpol, um die eigene Existenz zu rechtfertigen.

Verwaltungskulturen werden entlang zweier Dimensionen, Grid und Group, unterschieden. Erstere misst, inwiefern das Handeln der Akteure innerhalb einer Verwaltungseinheit von formellen und informellen Regeln festgelegt ist. Hierzu gehören z.B. Gesetze, Verwaltungsvorschriften, aber auch Kleidungs- oder Verhaltenskodexe.

Letztere beschreibt, wie stark die Akteure in Gruppenentscheidungen und -dynamiken eingebunden sind, wie klar Gruppengrenzen definiert sind und wie stark kollektiv gearbeitet wird. Gibt es ein Organisationsleitbild oder arbeiten die Mitarbeiter als metaphorische Inseln innerhalb der Organisation? Gibt es gemeinsame Veranstaltungen oder ist die Organisation rein professionell?

In den jeweiligen Ausprägungen „high“ und „low“ bilden sich vier Typen von Verwaltungskultur.

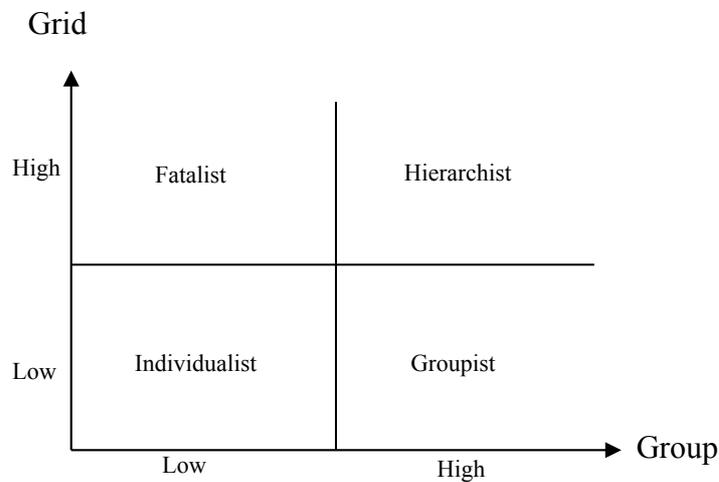


Abbildung 1: Van Dooren et al. 1998, 141

Bei einer schwachen Regel- und Gruppenbindung (Grid – low, Group – low) spricht man von einer „Individualistischen Kultur“. Jeder Akteur der entsprechenden Verwaltungseinheit arbeitet mehr oder weniger souverän und unabhängig von seinen Kollegen. Wettbewerb und Rivalität sind vorherrschende Mechanismen, um beste Leistungen und höchste Effizienz zu erreichen. Grundlegend ist die Annahme, dass alle Individuen egoistisch, opportunistisch und nutzenmaximierend handeln (Hood 1998).

In der Literatur wurde eine solche individualistische Kultur als maßgebliche Grundlage der New Public Management-Bewegung angesehen. Osborne und Gaebler (1992) beschrieben eine „entrepreneurial organization“, die sich besser dafür eignet marktwirtschaftliche Prinzipien in den Arbeitsablauf aufzunehmen. Wettbewerb, Anreizstrukturen und performance-basierte Steuerung sind Beispiele, bei der effizientes Arbeiten durch individualistische Denkansätze angeregt werden sollen.

Entsprechend ist davon auszugehen, dass individualistische Kulturen die Verwendung von PD anstreben, um Effizienz und Effektivität aktiv messen zu können.

Individualistische Kulturen misstrauen größeren Organisationen mit hierarchischen Strukturen tendenziell (vgl. Hood 1998, 114). Deshalb ist öffentliche Rechenschaftslegung ein zentrales Element für Individualisten.

Bezogen auf die drei Items Lernen, Management und Accountability ist zu erwarten, dass Accountability (vor allem externe) für Individualisten eine wichtige Rolle spielt. Des Weiteren ist zu vermuten, dass PD tendenziell zum Management verwendet werden. Um die individuelle Performance stetig im Wettbewerb zu verbessern, dürfte ein Lernprozess angestrebt werden. Insgesamt sollte eine individualistische Kultur die zweckmäßige Verwendung von PD befördern.

H₁: Eine individualistische Kultur hat positiven Einfluss auf die zweckmäßige Verwendung von Performance-Daten.

Wenn Akteure relativ frei von einschränkenden Regeln handeln können, jedoch ein starker Kollektivismus vorherrscht (Grid – low, Group – high), so spricht man von einer „Egalitären Kultur“. In egalitären Kulturen wird in gleichberechtigten Gruppen verhandelt und gearbeitet. Wichtige Entscheidungen werden kollektiv debattiert und erörtert. Eine Über-Unterordnung ist für diesen Kulturtyp eine Anathema (Hood 1998, 120f).

Das Arbeiten derartiger Gruppen ist geprägt von gegenseitiger Kontrolle durch Normen und Werte. Rangordnungen und Hierarchie werden abgelehnt. Es wird versucht die strikte Trennung von Produzenten und Konsumenten aufzuweichen oder zumindest einen stetigen Dialog zwischen beiden Gruppen zu entwickeln, um unmittelbare Partizipation zu schaffen. Verstärkt wird der Dialog durch einen besonderen Fokus auf Accountability nach außen. Alle Beteiligten sollen einer ständigen öffentlichen Kontrolle ausgesetzt sein, um individuelle Machtausnutzung zu unterbinden. Kennzahlen können hierbei als zentrales Instrument verwendet werden.

H₂: Eine egalitäre Kultur hat einen positiven Einfluss auf die Verwendung von Performance-Daten.

Wenn die Regelbindung hoch ist, die Gruppenbindung aber schwach (Grid – high, Group – low), so ist von einer „Fatalistischen Kultur“ die Rede. In derartigen Verwaltungseinheiten herrscht zwar eine allgemeine Gebundenheit an Regeln und Konventionen, jedoch mangelt es an einem übergeordneten Gemeinschaftsgefühl. Die Arbeitenden sind in ihrem Handeln

eingeschränkt, arbeiten jedoch isoliert voneinander. Dadurch entsteht ein losgelöstes Pflichtgefühl. Mitarbeiter versuchen alle Möglichkeiten zu nutzen, um ihre Einschränkungen zu umgehen (Hood 1998, 146ff).

Aus fatalistischer Sicht sind Organisationen unberechenbar, da sie als Spiegel ihrer Umwelt dienen. Viele komplexe, miteinander verwobene Variablen beeinflussen das Handeln einer Organisation und die Ergebnisse des Handelns selbst. So herrscht bei den Beteiligten ein Gefühl des begrenzten Einflusshorizontes. Eine Vielzahl externer Faktoren beeinflusst unkontrolliert die Verwaltungseinheit und die Produktion ihrer Güter. Ein Beispiel ist, dass das Handeln von Verwaltungseinheiten auch durch den politischen Willen geprägt wird. Die selbe Verdrossenheit des eigenen Machthorizontes kann durch scheinbar politische Willkür und direkte Einflussnahme in die Arbeit der Verwaltung entstehen. Auf kommunaler Ebene entspräche dies einer instabilen politischen Situation in der Stadtverordnetenversammlung. Wenn Stadtverordnete häufig den politischen Kurs wechseln und den Verwaltungseinheiten sehr rigide Vorschriften machen, kann sich eine fatalistische Kultur entwickeln.

Jedes aktive Gegensteuern bezüglich auftretender Probleme unterliegt dem Generalverdacht, kontraproduktiv zu werden. Unter dem Motto „[For every] solution there is a problem“ (Hood 1998, 148), wird versucht, so wenig Einfluss wie möglich und so viel wie nötig zu nehmen, wobei die Notwendigkeit im fatalistischen Sinne eine sehr niedrige Hemmschwelle besitzt, da wie oben aufgeführt, kein Anreizsystem vorhanden ist.

Fatalistische Kulturen besitzen wenig Eigenmotivation Performance Management durchzuführen. Sollte dies trotzdem politisch durchgesetzt werden, so ist zu erwarten, dass jedes erdenkliche Schlupfloch verwendet wird, um dem zu entgehen. Dadurch kann es zu „Fassade“-Erscheinungen kommen, wie sie auch Van Dooren et al. als so genanntes „window-dressing“ vermutet (ebend. 2010, 142).

Werden PD's dennoch erhoben, so ist fraglich, ob diese sinnvoll genutzt werden. Da Management und Planung für eine fatalistische Kultur zwecklos erscheinen, fällt dieses Nutzungsziel heraus. Auch Accountability spielt, wenn überhaupt, eine sehr geringe Rolle und wird nur soweit verfolgt wie nötig. Vor allem eine Rechenschaftsabgabe nach innen, also für andere Mitarbeiter, ist aufgrund der geringen Group-Ausprägung nicht zu erwarten.

Insgesamt dürfte eine fatalistische Kultur eine zweckmäßige und sinnvolle Verwendung von PD behindern.

H₃: Eine fatalistische Kultur hat negativen Einfluss auf die zweckmäßige Verwendung von Performance-Daten.

Besteht eine starke Regelbindung sowie eine Organisation als geschlossene Gruppe (Grid – high, Group – high), so spricht man von einer „Hierarchistischen Kultur“. Diese Kultur entspricht ungefähr einer klassischen Weberschen Verwaltung mit strengen Kompetenzabgrenzungen, klaren Zuständigkeiten und festen Amtswegen. Jeder Mitarbeiter ist integraler Bestandteil einer funktionierenden Gemeinschaft mit festen Rollen in einem System der Über- und Unterordnung (Hood 1998, 73f).

Eine solche Kultur ist geprägt durch einen Fokus auf professionelle Arbeit, Planung und Management. Organisatorisches Ziel ist es, Expertise zu sammeln und Handlungen durch Vorschriften und Planung zu strukturieren. Zu vermuten ist also, dass hierarchistische Kulturen Kennzahlen für eine bessere Planung und besseres Management heranziehen werden. Außerdem ist eine externe Rechenschaftslegung von großer Bedeutung.

H_{4a}: Eine hierarchistische Kultur hat positiven Einfluss auf die zweckmäßige Verwendung von Performance-Daten.

Dem gegenüber wird in der Literatur oft angemerkt, dass stark hierarchische Organisationen Neuerungen grundsätzlich skeptisch gegenüberstehen (Osborne und Gaebler 1992). Reformen, wie die Einführung des Performance-Measurement-Systems, dürften entsprechend Schwierigkeiten haben sich durchzusetzen und in den routinierten Arbeitsablauf einzufließen. Die relativ starre Kombination von festen Gruppen- und Regeldynamiken lässt vermuten, dass Neuerungen, wie die Einführung eines Performance-Managementsystems, Schwierigkeiten haben werden, auf Akzeptanz zu stoßen. Van Dooren et al. weisen darauf hin, dass ein solches Kennzahlen-System nur dann akzeptiert wird, solange es nicht den „accepted professional definitions and norms“ widerspricht (ebend.)

H_{4b}: Eine hierarchistische Kultur hat negativen Einfluss auf die zweckmäßige Verwendung von Performance-Daten.

Die in diesem Kapitel abgeleiteten Hypothesen werden in folgenden Kapiteln untersucht. Schließlich soll festgestellt werden, welchen Einfluss die verschiedenen Kulturtypen auf die Verwendung von PD's haben.

4. Forschungsdesign und Daten

Im folgenden Kapitel werde ich mein methodisches Vorgehen präsentieren und die gewählten Verfahren beschreiben. Hierbei liegt der Schwerpunkt auf der Operationalisierung der abhängigen und unabhängigen Variablen. Am Ende des Kapitels sollen außerdem die Limitationen dieser Untersuchung herausgestellt werden.

Um die gebildeten Hypothesen untersuchen zu können, verwende ich einen Datensatz, der 2011 von Alexander Kroll in einer Online-Umfrage erzeugt wurde. In dieser Umfrage wurden die Amtsleiterinnen³ bzw. Fachbereichsleiter⁴ aus 8 Fachbereichen der 131⁵ kreisfreien Städte in Deutschland befragt. Die Ebene der Amtsleiterinnen wurde ausgewählt, da sie in der kommunalen Verwaltung die höchste leitende, aber nicht politisch gewählte oder ernannte Stelle ist. Das „top-level-Management“ spielt eine entscheidende Rolle bei der erfolgreichen Umsetzung von Reformen (Ridder et al. 2006). Diese Zielgruppe dürfte sowohl repräsentativ für den Verwaltungsbereich sprechen können, als auch mit der Verwendung von Kennzahlen vertraut.

Die acht Fachbereiche waren: Personalamt/Organisationsamt/Zentrale Dienste, Finanzmanagement/Kämmerei, Bürgerservice, Bauaufsicht/-ordnung, Immobilienmanagement, Jugendamt, Sozialamt und Kulturamt. Diese Bereiche wurden gewählt, um eine möglichst maximale Varianz zwischen den befragten Einheiten zu erzielen und Bereiche zu erfassen, die sowohl interne als auch externe Leistungen erbringen.

3 Im Folgenden werde ich die weibliche und männlich Bezeichnung wechselnd verwenden.

4 Die genaue Bezeichnung variiert von Bundesland zu Bundesland. Im folgenden werde ich der Einfachheit halber nur den Begriff Amtsleiterinnen verwenden.

5 Hierbei wurden die 21 Stadtbezirke der Stadtstaaten Berlin und Hamburg als einzelne Fälle betrachtet. Bremen wurde in der Umfrage nicht betrachtet, da sich hier die Verwaltungsstruktur stark von der Berlins und Hamburgs unterschied.

Die Rücklaufquote dieser Umfrage betrug 29,8% (N=954⁶). Am Ende des Befragungszeitraumes wurde eine „Non-Response-Analyse“ durchgeführt (N=164). Dadurch, dass 36,6% der Befragten angaben, dass sie keine systematische Kennzahlenerhebung durchführen, kann die Rücklaufquote durch Entfernen dieser 36,6% aus der Grundgesamtheit auf 39,8% erhöht werden. Ziel der Umfrage war die Erhebung der Daten von Kommunen, die Erfahrung mit der Verwendung von Performance-Daten besitzen.

Die abhängige Variable, die Verwendung von PD, wurde durch Faktoranalyse aus sechs Items operationalisiert. Nach statistischer Analyse ergab sich ein starker Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Funktionen (Lernen, Management & Accountability) der Verwendung von PD (Cronbachs alpha = 0,9090). Eine Differenzierung nach verschiedenen Funktionen ist also nicht notwendig.

Die Faktorladungen sind relativ gleich verteilt (siehe Appendix A), nur die Rechenschaftslegung für die Mitarbeiter der Verwaltungseinheit liegt leicht unter dem Niveau der anderen Ladungen. Nach VARIMAX Rotation wurde ein Faktor erzeugt. Dieser Faktor soll als abhängige Variable für das spätere Regressionsmodell verwendet werden.

Als unabhängige Variablen wurden die Verwaltungskulturen aus den beiden Variablen Grid und Group erzeugt. Die beiden Dimensionen wurden mit Hilfe von Zustimmung/Nichtzustimmungs-Aussagen auf 7-Punkte-Lickert-Skalen (1 überhaupt nicht – 7 voll und ganz) erfragt.

Um die problematische Zuordnung der mittleren Ausprägung „4“⁷ zu umgehen, verwendete ich für die Zuordnung zu „hoch“ und „niedrig“ das jeweilige arithmetische Mittel. Bei beiden Variablen befindet sich jenes nahe der „4“ (bei Grid $\bar{x} = 4.2486$; bei Group $\bar{x} = 3.6484$). Auch die Standardabweichungen von $s = 1.472$ für Grid und $s = 1.459$ für Group weisen auf eine relative Normalverteilung hin. Eine zu starke einseitige Schiefe kann ausgeschlossen werden.

6 Das potenzielle N von 1048 (131 * 8) unterscheidet sich von der tatsächlichen Anzahl dadurch, dass einzelne Email-Adresse falsch oder nicht auffindbar waren und einige Fachbereiche in manchen Städten zusammengeführt wurden.

7 Mittlere Kategorien werden im Konzept der Grid-Group-Analysis nicht in Betracht gezogen. Grund dafür ist, dass mittlere Kategorien nicht dauerhaft existent sein können, weil sie ihre Existenz weniger gut durch Gegenpole legitimieren können als die 4 Grundtypen.

Es wurden anschließend vier Dummy-Variablen für die Kulturtypen erstellt. Entsprechend der Höhe des Wertes in Bezug auf das arithmetische Mittel, wurde nach „hoch“ und „niedrig“ in den beiden Dimensionen unterschieden. Diese vier Variablen sollen dann für die Regression als unabhängige Variable verwendet werden.

Eine weitere unabhängige Variable soll die Innovationskultur messen. Dadurch wird der Grad der Innovationsfreudigkeit über alle Kulturtypen hinweg kontrolliert. Wie in Kapitel 2 bereits diskutiert, wurde Innovationskultur ein positiver Effekt auf die Verwendung von Kennzahlen nachgewiesen (vgl. Moynihan 2010; Moynihan et al. 2011). Die drei Items für Innovationskultur zeigen einen starken Zusammenhang (Cronbachs alpha = 0,8533). Für weitere Analysen fasste ich diese Items ebenfalls durch eine Faktoranalyse zusammen. Die Faktorladungen sind nach VARIMAX-Rotation gleichmäßig verteilt (siehe Appendix A).

Untersuchungen haben außerdem einen positiven Zusammenhang zwischen der Datenqualität der erhobenen Kennzahlen (Ammons und Rivenbark 2008), sowie der Verfügbarkeit der Kennzahl-Daten ergeben (Moynihan et al. 2011). Auch im hier verwendeten Messmodell soll die Datenqualität der erhobenen Kennzahlen berücksichtigt werden. Vermutet wird, dass verständliche, steuerungsrelevante und leicht verfügbare Kennzahlen eine tatsächliche Verwendung zur Steuerung von Verwaltungseinheiten unterstützen. Aus fünf Items in dieser Umfrage wurde mit Hilfe einer Faktoranalyse (Cronbachs alpha = 0,9199) ein Faktor anhand VARIMAX-Rotation mit relativ ausgeglichenen Ladungen erstellt (siehe Appendix A).

Als Kontrollvariable soll im Messmodell außerdem unterschiedliche Gruppen von Fachbereichen mit einbezogen werden. Moynihan et al. (2011) fand in seiner empirischen Untersuchung heraus, dass Agencies, die Leistungen vor allem für Bürger und andere externe Stakeholder bereitstellen, eher Kennzahlen zur Steuerung und Planung verwenden. Vermutet wird, dass solche Verwaltungseinheiten einem größeren Druck der Legitimation ihrer Arbeit ausgesetzt sind. In dieser Untersuchung wird entsprechend eine Dummy-Variable berücksichtigt, die zwischen „nach außen gerichteten“ Ämtern (Jugendamt, Bürgeramt, Kulturredirektion, Sozialamt, Bauaufsicht) und „nach innen gerichteten“ Ämtern (Hauptamt, Kämmerei, Gebäudewirtschaft) unterscheidet.

Für die Inferenzstatistische Analyse verwendete ich zwei Regressionsmodelle, bei denen drei

der vier Dummy-Variablen, mit einbezogen sind. Die vierte Variable wird durch die Konstante mit abgebildet. Um den Einfluss der ausgelassenen Variable genauer darstellen zu können, verwendete ich ein zweites Modell, in dem ein anderer Kultur-Dummy ausgelassen wurde.

Bei der Auswertung der Ergebnisse sind verschiedene Faktoren zu berücksichtigen, die die Aussagekraft beeinflussen. Das sind konzeptionelle Kriterien, Erhebungsprobleme, sowie statistische Begrenzungen.

Die Grid-Group-Analyse wurde in den 80er-Jahren entwickelt. Die Vorzüge des Ansatzes waren schnell ersichtlich: er eröffnet ein breites Spektrum an Analysemöglichkeiten.

Jedoch trägt dieser Ansatz auch viele ungeklärte Fragen und konzeptionelle Schwächen in sich. So ist z.B. die klare Abgrenzung und Unabhängigkeit der beiden Grid- und Group-Dimensionen umstritten. Jann (1986) diskutiert die Schwächen der „Cultural Analysis“ (ebend., 362) ausführlich und zeigt sich skeptisch. Trotz seiner angeführten Kritik, zeigt sich für ihn der Vorteil dieses Konzeptes darin, dass die Zusammenführung der Elemente „values“, „behavior“ und „artefacts“ gelingt (vgl. ebend., 373f), die Bestandteile der Definition von Kultur sind (vgl. Kroeber und Kluckhohn 1952).

In der empirischen Erhebung zeigten sich jedoch Schwierigkeiten. Die Erfassung der beiden Dimensionen in diesem Datensatz ist kritikwürdig. Sowohl Grid als auch Group wurden mit jeweils einer Frage erhoben. Ein besserer Ansatz wäre gewesen, die Dimensionen anhand verschiedener Aspekte zu konstruieren, wie 'Grid' durch Fragen nach expliziten und impliziten Regeln und Konventionen zu ermitteln. Dadurch wäre die große Komplexität der beiden Dimensionen besser abgebildet worden.

Ein grundsätzliches Problem könnte außerdem die Erhebungsmethode darstellen. Erhebungen mittels Fragebögen tragen verschiedene Risiken und Fehlermöglichkeiten in sich, die die Varianzanalyse verzerren können. Besonders maßgeblich war in diesem Fall die Tendenz zur Mitte sein. Gerade im 'Grid-Group-Konzept' ist diese Tendenz schwierig zu handhaben. Dadurch, dass keine „mittlere“ Kultur im Konzept vorgesehen ist, die Antworten jedoch um die Skalenmitte streuen, ist eine Zuordnung zu verschiedenen („extremen“) Kulturtypen schwierig. Bei der hier verwendeten 7-Punkte-Skala fiel es schwer die Antwort „4“ zuzuordnen. Bei beiden Variablen ist die Ausprägung „4“ jedoch Modus. Der in dieser Arbeit verwendete relative Mittelpunkt ist als eher pragmatischer Ansatz zu werten, der die

empirischen Probleme der Grid-Group-Analyse umgeht.

Des Weiteren unterliegt das hier verwendete multivariate Messmodell den bekannten statistischen Annahmen und Begrenzungen. Eine Regressionsdiagnostik am Ende des Kapitels 5 soll diese Annahmen zwar überprüfen, jedoch kann dies nie eine sichere Aussage geben.

5. Ergebnisse

Nachdem das Forschungsdesign erläutert wurde, sollen nun die Ergebnisse aufgezeigt werden. Zuerst werde ich die deskriptive Verteilung vorstellen, die bereits erste Vermutungen ermöglicht. Anschließend folgt das Regressionsmodell, das die im Kapitel 3 aufgestellten Hypothesen testen soll.

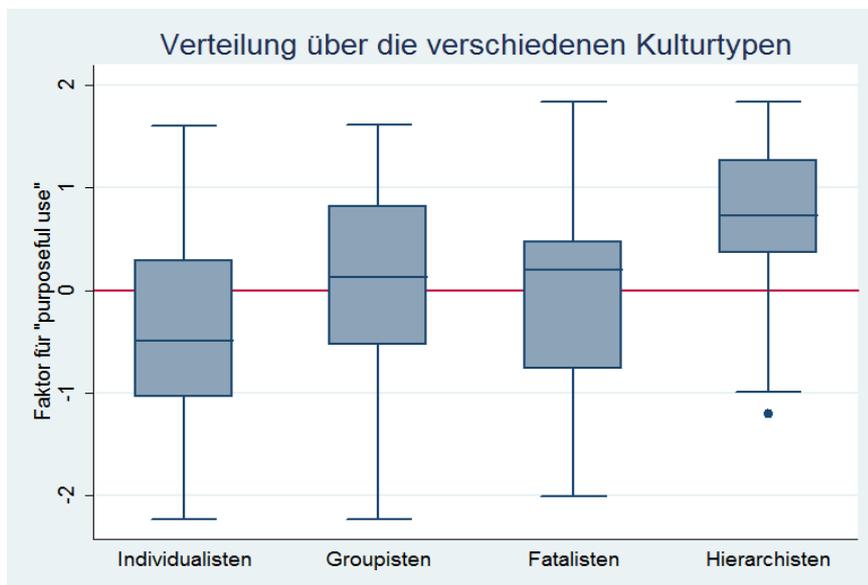


Abbildung 2: Boxplot

Eine Betrachtung der Verteilung des Faktors, aufgeteilt nach den verschiedenen Kulturtypen, lässt bereits erste Vermutungen über Zusammenhänge zu. So fällt der Median des Faktors für Funktionen nur bei der individualistischen Kultur in den negativen Bereich. Zwar ist ein Teil des 50%-Interquartilsabstandes noch im positiven Bereich, jedoch ist trotzdem eine Tendenz zu erkennen. Im Gegensatz dazu stehen die Werte für hierarchistische Kulturen. Hier befinden sich sowohl der Median als auch die komplette Box oberhalb der 0-Linie. Ein positiver

Zusammenhang ist hier, trotz „whisker“, der bis in den negativen Bereich reicht und einem Ausreißer, zu vermuten. Bei egalitärer Kultur als auch fatalistischer Kultur hingegen ist keine eindeutige Tendenz zu erkennen. Beide Mediane oberhalb der 0-Linie, jedoch reichen beide Verteilungen bis weit in den negativen Wertebereich hinein.

Die Lagekennzahlen (siehe Appendix B) verdeutlichen diesen Eindruck weiterhin. „Groupisten“ und „Fatalisten“ besitzen die höchsten Standardabweichungen bei einem Mittelwert um den Nullpunkt. „Individualisten“ und „Hierarchisten“ besitzen exponiertere Mittelwerte und geringere Standardabweichungen.

Das Verhältnis von Mittelwert und Standardabweichung bestätigt die unklare Tendenz von „Groupisten“ und „Fatalisten“, sowie die schwache Tendenz in Richtung negativen Wertebereich bei „Individualisten“. Auch die starke positive Tendenz bei „Hierarchisten“ ist aus dem relativ hohen positiven Mittelwert und der Standardabweichung zu erkennen.

Tabelle 3.1: Regressionsmodell 1 (Fatalistische Kultur als „Intercept“)

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Verwendung von PD	Verwendung von PD	Verwendung von PD	Verwendung von PD
Kultur				
Individualistische Kultur	-0.418 ^{**} (0.034)	-0.455 ^{**} (0.032)	-0.437 ^{**} (0.040)	-0.256 [*] (0.097)
Egalitäre Kultur	0.0555 (0.737)	-0.0452 (0.830)	-0.0358 (0.865)	0.0291 (0.848)
Hierarchistische Kultur	0.713 ^{***} (0.001)	0.628 ^{**} (0.010)	0.622 ^{**} (0.011)	0.448 ^{**} (0.011)
Kontrollvariablen				
Innovationskultur		0.0386 (0.664)	0.0445 (0.619)	0.0103 (0.873)
Externe Fachbereiche			-0.103 (0.486)	-0.0646 (0.545)
Datenqualität				0.661 ^{***} (0.000)
Constant	-0.0465 (0.686)	0.0192 (0.898)	0.0547 (0.729)	-0.0142 (0.900)
Observations	199	174	174	172
R^2	0.105	0.123	0.125	0.547
Adjusted R^2	0.091	0.102	0.099	0.531

Bemerkung: In Klammern sind die p-Werte der Variablen ablesbar. Es wurden folgende Signifikanzniveaus angewendet:

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Tabelle 3.2: Regressionsmodell 2 (Egalitäre Kultur als „Intercept“)

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Verwendung von PD	Verwendung von PD	Verwendung von PD	Verwendung von PD
Kultur				
Individualistische Kultur	-0.449 ** (0.018)	-0.424 * (0.062)	-0.415 * (0.069)	-0.292 * (0.077)
Fatalistische Kultur	-0.0122 (0.944)	0.0203 (0.923)	0.0128 (0.952)	-0.0413 (0.785)
Hierarchistische Kultur	0.682 *** (0.001)	0.665 *** (0.002)	0.650 *** (0.002)	0.416 *** (0.007)
Kontrollvariablen				
Innovationskultur		0.0333 (0.707)	0.0397 (0.656)	0.00791 (0.902)
Externe Fachbereiche			-0.104 (0.481)	-0.0649 (0.543)
Datenqualität				0.661 *** (0.000)
Constant	-0.0154 (0.880)	-0.0150 (0.906)	0.0295 (0.835)	0.0198 (0.845)
Observations	199	174	174	172
R^2	0.104	0.123	0.125	0.548
Adjusted R^2	0.091	0.102	0.099	0.531

Bemerkung: In Klammern sind die p-Werte der Variablen ablesbar. Es wurden folgende Signifikanzniveaus angewendet:

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Die Regressionsmodelle bestätigen die Vermutungen aus den deskriptiven Betrachtungen, wie in Tabelle 1 und 2 abzulesen ist. Die Dummy-Variable für individualistische Kulturen zeigt in beiden Modellen einen mäßig negativen Einfluss auf die abhängige Variable auf einem Sicherheitsniveau von 10%. Hypothese H_1 kann somit falsifiziert werden. Die Dummy-Variable für eine egalitäre Kultur in Modell 1 ist stark insignifikant. Hypothese H_2 wird somit zurückgewiesen. Fatalistische Kultur besitzt in Modell 2 zwar einen negativen Einfluss. Jedoch ist dieser stark insignifikant. Hypothese H_3 wird somit zurückgewiesen. Hierarchistische Kulturen haben in beiden Modellen einen positiven Einfluss auf die zweckmäßige Verwendung von Kennzahlen (Signifikanzniveau 5%). Somit wird Hypothese H_{4a} bestätigt und H_{4b} zurückgewiesen.

Der Faktor für Innovationskultur hat zwar einen schwachen positiven Einfluss, ähnlich wie bei vorigen Untersuchungen. Jedoch ist der Einfluss stark insignifikant. Auch der Effekt von Fachbereichen und Ämtern, die externe Dienste anbieten bzw. erledigen sind insignifikant.

Datenqualität wirkt stark positiv auf die Verwendung von PD und ist hoch signifikant (Signifikanzniveau 1%). Im Vergleich der t-Werte (siehe Appendix C) zeigt sich, dass Datenqualität den eindeutig stärksten Effekt besitzt. Der Einfluss der beiden signifikanten Kultur-Dummies ist eher gering einzuschätzen.

Eine durchgeführte Regressionsdiagnostik zeigt, dass weder Heteroskedastizität (Breusch-Pagan / Cook-Weisberg-Test = 0,4017) noch Kollinearität (Variance Inflation Factor $\leq 2,05$) vorliegt.

6. Diskussion

In diesem Kapitel sollen die Ergebnisse der Umfrage diskutiert werden. Bestätigte und zurückgewiesene Hypothesen sollen ggf. hinterfragt werden.

Die Untersuchung des Einflusses der unterschiedlichen Kulturtypen zeigt teils überraschende Ergebnisse. Entgegen der aufgestellten Hypothese (H_1) stellt sich heraus, dass eine individualistische Kultur negativen Einfluss auf die Verwendung von Performance Daten hat. Vermutet wurde, dass eine Kultur, die Wettbewerb und individuelles Arbeiten fokussiert, Performance-Management als Teil des New Public Management schnell internalisiert und zur Steuerung der Verwaltungseinheit verwendet.

Der tatsächliche negative Einfluss lässt sich vermutlich darauf zurückführen, dass Mitglieder einer individualistischen Kultur grundsätzlich Nutzenmaximierer sind. Die Steuerung anhand von PD ist mit hohen Kosten verbunden. Die Kennzahlen zu erheben, zu analysieren und Entscheidungen mit Hilfe der Kennzahlen zu treffen ist aufwendig, zumal der Nutzen eines solchen Verhaltens ungewiss und die Vorteile unsicher sind (vgl. Moynihan 2010, 4). Entsprechend ist nachzuvollziehen, dass Nutzenmaximierer tendenziell aufwandsärmere Steuerungsmethoden vorziehen. Um opportunistisches Verhalten zu überbrücken, empfehlen Morris et al. (1994) Unternehmen, Wert darauf zu legen, individualistische als auch egalitäre Kulturen zu pflegen. Disfunktionalitäten, die durch rein individualistische Kulturen auftreten können, sollen so verhindert werden.

Ein weiteres Problem könnte sein, dass es individualistischen Kulturen schwerer fällt, PD zur Steuerung zu akzeptieren. Durch die schwache Regelgebundenheit (Grid = niedrig) ist zu

vermuten, dass „Bewertungshierarchien“ nur schwer zu etablieren sind. Kompetenz- und Aufgabengrenzen sind nicht klar gezogen. Es ist unklar, wer die Legitimität besitzt, die anderen Mitarbeiter zu bewerten.

Dem gegenüber hat eine hierarchistische Kultur positiven Einfluss auf die Verwendung von Kennzahlen. Wie in H_{4a} vermutet, scheint dieser Kulturtyp die Verwendung von Kennzahlen in die eigene Planung und Steuerung zu integrieren. Nach Seibel (1986) sind Steuerung und Kontrolle Hauptfunktionen für Hierarchien im Staat. Zu vermuten ist somit auch, dass Rechenschaftslegung, vor allem externe, ein wichtiges Element bei der Verwendung von Kennzahlen spielen. Kommunale Verwaltungseinheiten unterliegen einem ausgeprägten Rechtfertigungsdruck durch Stadtrat und Bürger. Hierarchistisch geprägte Verwaltungseinheiten könnten diesem Druck stärker ausgesetzt sein, bzw. verpflichteteter fühlen, als z.B. individualistische Verwaltungseinheiten.

Ein weiterer Aspekt könnte sein, dass Mitarbeiter darauf bedacht sind Expertise zu sammeln, die wegweisend für das Handeln der Organisation sein soll (vgl. Hood 1998). Die Verwaltungseinheit wird Interesse daran haben, möglichst viele Informationen, z.B. in Form von Kennzahlen, zu sammeln, um diese Expertise zu verbessern. Auch wird ein Interesse daran bestehen, die Steuerung mittels Kennzahlen zu perfektionieren und zu routinieren, sodass eine möglichst breitgefächerte Verwendung stattfindet.

Die starke Gruppenidentität und -orientierung (Group = hoch) ermöglicht vermutlich, dass disfunktionale Aspekte aus individuellem Handeln, wie in individuellen Kulturen, vermieden werden. Jedes Mitglied dieser Kultur versteht sich als Bestandteil der gesamten Organisation und sieht gemeinsame Ziele als erstrebenswert an. Performance-Management ist ein Instrument, das zur Erreichung dieser Ziele von Nutzen sein kann.

Kompetenzgrenzen und Bewertungskompetenzen sind durch die starke Regelungsstruktur (Grid = hoch) vordefiniert. Es wird für Mitarbeiter somit grundsätzlich leichter zu akzeptieren sein, die Ergebnisse solcher Kennzahlen zu akzeptieren.

Bisherige Untersuchungen bezüglich des Einfluss von hierarchistischen Kulturen richteten sich vor allem darauf, welche Barrieren sie für die Einführung neuer Instrumente entwickeln. Nachfolgende Untersuchungen sollten darüber hinausgehen und hinterfragen, ob hierarchistische Kulturen etablierte Instrumente systematischer einsetzen als andere Kulturtypen.

Die Erklärungskraft der Kulturtypen insgesamt ist eher schwach ($\text{Adjusted } R^2 \approx 0,0912$). Nur zwei der vier Typen haben einen signifikanten Einfluss, welcher wiederum nur knapp über 9% der Varianz von „purposeful use“ erklären kann. Kultur kann eine Rolle spielen. Die Grid-Group-Analysis besitzt jedoch nur eingeschränkten Erklärungskraft.

Der Einfluss von Innovationskultur wird durch die Kulturtypen der Grid-Group-Analysis insignifikant. Wie schon in Kapitel 2 bemerkt, handelt es sich bei Innovationskultur um ein Charakteristikum, das allen diesen Kulturtypen zu einem gewissen Maße innewohnen kann. Flexibilität sowie Risikobereitschaft allein dürfte mehr Erklärungswert besitzen, wenn es um die Frage der Einführung eines neuen Steuerungssystemes geht, als um dessen Verwendung. Hierfür ist ein umfassenderes Kulturkonzept angemessener, das durch die Grid-Group-Analysis geschaffen wird.

Der vermutete positive Effekt zwischen Kennzahlenverwendung und extern-orientierten Fachbereichen kann in diesem Modell nicht bestätigt werden. Anscheinend ist der Legitimationsdruck für Rechenschaft unabhängig davon, ob ein Fachbereich interne oder externe Leistungen erbringt. Zu beachten ist auch, dass (externe) Rechenschaftslegung selbst nur ein Bestandteil der abhängigen Variable ist.

Den deutlichsten Einfluss hat die Qualität der gelieferten Daten und Kennzahlen. Moynihan (2011) zeigt einen positiven Zusammenhang zwischen „purposeful use“ von Kennzahlen und ihrer Verfügbarkeit auf. Amtsleiterinnen, die leicht an die für sie relevanten Kennzahlen kommen, werden diese wahrscheinlicher verwenden. Des Weiteren spielt es eine Rolle, ob die Kennzahlen überhaupt relevant für die Steuerung des Amtes bzw. Fachbereiches sind. Während Radin (2006) auf die hierfür notwendige Qualität der erhobenen Kennzahlen hinweist, sehen Ammons und Rivenbark eine Notwendigkeit darin, dass die Kennzahlen nicht nur erhoben, sondern auch mit einem entsprechenden Management-System verknüpft werden, dass diese auch verwendet. Für den deutschen Raum wurde diese Kriterien auch von Proeller et al. (2010) festgestellt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Kulturtypen nur bedingt eine Rolle spielen. Insgesamt ist es vor allem maßgeblich, dass Kennzahlen nicht nur erhoben werden, sondern auch für die Fach- und Amtsleiter verfügbar sind und für zweckmäßig verwendbar sein.

7. Zusammenfassung

In dieser Arbeit wurde der Einfluss von Verwaltungskultur auf die zweckmäßige Verwendung von Performance-Daten untersucht. Hierfür wurde das Konzept der „Grid-Group-Analysis“ angewendet, um Verwaltungskultur zu operationalisieren. Das Regressionsmodell hat gezeigt, dass dieses Konzept nur bedingt hilfreich ist, um die Verwendung der Kennzahlen zu erklären. Nur individualistische und hierarchistische Kulturen hatten einen signifikanten Einfluss. Innovationskultur als Eigenschaft von verschiedenen Organisationskulturen hatte gegenüber den vier Kulturtypen keinen Einfluss auf das Modell. Maßgeblich zur Erklärung trug die Qualität der Daten bei. Eine hohe Datenqualität, d.h. leichte Verfügbarkeit, hohe Verständlichkeit und Steuerungsrelevanz unterstützt, dass die Kennzahlen auch verwendet werden.

Weitere Untersuchungen sollten hinterfragen, inwieweit die Grid-Group-Analysis bei der Erklärung anderer Arten der Verwendung von Kennzahlen hilfreich ist. Naheliegend ist z.B., dass gerade fatalistische Kulturen einen „passive use“ oder „perverse use“ oder auch individualistische Kulturen einen „political use“ oder „perverse use“, begünstigen.

Des Weiteren sollte die Grid-Group-Analysis in Verbindung mit der Einführung von Performance-Systemen getestet werden. Hier könnten weitere Implikationen, wie sie von Van Dooren et al. (2010) erwähnt wurden, untersucht werden. In diesem Fall bietet sich außerdem ein konkurrierender Vergleich mit den Kulturtypen von Zammuto und Krakower (1991) an.

Die „Cultural Theory“ bietet viele Anwendungsmöglichkeiten, um verschiedene Erscheinungen im Bereich Performance-Measurement und -Management zu beleuchten. Jedoch müssen Konzepte vorgestellt werden, wie die 'Grid'- und 'Group'-Dimensionen systematisch auf organisationeller Ebene erhoben werden können. Hierzu mangelt es an getesteten und reliablen Vorschlägen. Sollte die Forschung diese Lücke schließen, bietet sich ein potentiell hochwertiges Analyseschema für die Erklärung einer Vielzahl von Modernisierungserscheinungen in der Verwaltung.

Appendix A:

Variable	Operationalisierung (In Klammern befinden sich die Cronbach alphas der jeweiligen Faktoren neben den Fragen. Neben den Items befinden sich die jeweiligen Faktorladungen.)
Zweckmäßige Verwendung von PD (Faktor)	Wie häufig verwenden Sie Kennzahlen für folgende Funktionen? ($\alpha=0,9125$) - Um Planungen besser informiert vornehmen zu können (0.8464) - Um herauszufinden, was funktioniert und was nicht (0.8151) - Um die Ergebnisse des Fachbereichs nach außen zu kommunizieren (0.8662) - Um Zielerreichung überprüfen zu können (0.8406) - Um die Ergebnisse des Fachbereichs innerhalb der Stadtverwaltung darzustellen (0.7660) - Um eine Basis zu schaffen, auf der Vorschläge für Verbesserungen diskutiert werden können (0.8747) (1 = überhaupt nicht, 7 = sehr häufig)
Group	Meine Stadtverwaltung zeichnet sich durch ein hohes Maß an Partizipation und Zusammenarbeit der verschiedenen Bereiche aus. (1 = überhaupt nicht, 7 = voll und ganz)
Grid	Formale Regeln und bürokratische Abläufe spielen in unserer Stadtverwaltung eine große Rolle. (1 = überhaupt nicht, 7 = voll und ganz)
Innovationskultur (Faktor)	Inwieweit treffen folgende Aussagen auf die Stadtverwaltung zu, in der Sie tätig sind? ($\alpha=0,853$) – Meine Stadt hat eine dynamische und unternehmerische Verwaltung. Die Mitarbeiter sind offen für Neues und scheuen keine Risiken. (0.8776) – Innovation und Weiterentwicklung sind zentrale Werte der Mitarbeiterschaft. (0.8980) – Die Mitarbeiter zeigen große Bereitschaft, neue Herausforderungen zu meistern. (0.8601) (1 = überhaupt nicht, 7 = voll und ganz)
Datenqualität (Faktor)	Wie schätzen Sie die Kennzahlen, die in Ihrem Bereich vorliegen, bezüglich der folgenden Dimensionen ein? ($\alpha=0,9245$) – Verfügbarkeit (0.8483) – Steuerungsrelevanz (0.8122) – Verständlichkeit (0.9031) – Verlässlichkeit (0.8956) – Qualität insgesamt (0.9335) (1 = sehr gering, 7 = sehr hoch)
Externe Fachbereiche	In welchem der folgenden Ämter oder Fachbereiche sind Sie tätig? (1=Bürgeramt, Bauamt, Kulturamt, Sozialamt, Jugendamt; 0=Hauptamt, Gebäudewirtschaft, Kämmerei)

Appendix B:

Item	Arithmetische Mittel	Standardabweichung	Beobachtungen
Verwendung von PD bei:			
Individualisten	-.464065	.8891723	36
Groupisten	.0089983	.9945758	65
Fatalisten	-.0276048	.9185555	46
Hierarchisten	.6664805	.8545951	29
<hr/>			
Grid	4.248619	1.471606	181
Group	3.648352	1.459385	182

Appendix C:

Regressionsmodell 1

Verwendung von PD	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
Individ. Kultur	-.2564112	.153661	-1.67	0.097	-.5598064	.046984
Egalitär. Kultur	.0290837	.1512752	0.19	0.848	-.269601	.3277684
Hierar. Kultur	.4484791	.174893	2.56	0.011	.1031623	.7937958
Innovationskultur	.0102586	.0641447	0.16	0.873	-.1163917	.1369089
Externe FB	-.0645904	.1064653	-0.61	0.545	-.2748003	.1456195
Datenqualität	.66092	.0528488	12.51	0.000	.5565729	.765267
_cons	-.014216	.1131429	-0.13	0.900	-.2376105	.2091784

Regressionsmodell 2

Verwendung von PD	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
Individ. Kultur	-.2921154	.1640871	-1.78	0.077	-.6160965	.0318656
Fatalist. Kultur	-.0413203	.1508665	-0.27	0.785	-.3391981	.2565574
Hierar. Kultur	.4156441	.1517325	2.74	0.007	.1160566	.7152316
Innovationskultur	.0079089	.0638363	0.12	0.902	-.1181325	.1339502
Externe FB	-.0648859	.1063601	-0.61	0.543	-.2748882	.1451164
Datenqualität	.6609923	.0528312	12.51	0.000	.5566799	.7653046
_cons	.019849	.1013825	0.20	0.845	-.1803253	.2200233

Literaturverzeichnis

Ammons, David N.; Rivenbark, William C. (2008): Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project. In: *Public Administration Review* 68 (2), S. 304–318.

Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Kuhlmann, Sabine; Ohm, Anna K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Ed. Sigma (Sonderband, 29).

Broadnax, Walter; Conway, Kevin (2001): The Social Security Administration and Performance Management. S. 143–175. In: Dall W. Forsythe (Hg.): *Quicker better cheaper? Managing performance in American government*. Albany, N.Y: Rockefeller Institute Press.

Christensen, Tom; Peters, Brainard Guy (1999): Structure, culture, and governance. A comparison of Norway and the United States. Lanham [u.a.]: Rowman & Littlefield.

Douglas, Mary (1978): Cultural bias. London: Royal Anthropological Institute.

Douglas, Mary; Wildavsky, Aaron (1982): Risk and Culture. An essay on the selection of technological and environmental dangers. Berkeley: University of California press.

Dull, M. (2008): Results-Model Reform Leadership: Questions of Credible Commitment. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (2), S. 255–284.

Faure, Guy Olivier; Rubin, Jeffrey Z. (1993): Culture and negotiation. The resolution of water disputes. Pbk. Newbury Park: Sage.

Franklin, Aimee L. (2000): An Examination of Bureaucratic Reactions to Institutional Controls. In: *Public Performance & Management Review* 24 (1), S. 8-21.

Hofstede, Geert (1980): Culture's consequences. International differences in work-related values. Beverly Hills, Calif: Sage Publ (Cross-cultural research and methodology series, 5).

Hofstede, Geert; Neuijen, Bram; Ohayv, Denise Daval; Sanders, Geert (1990): Measuring Organizational Cultures: A Qualitative and Quantitative Study Across Twenty Cases. In: *Administrative Science Quarterly* 35 (2), S. 286–316.

Hood, Christopher (1998): The art of the state. Culture, rhetoric, and public management. 1. publ. Oxford: Clarendon Press.

Hood, Christopher (2006): Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services. In: *Public Administration Review* 66 (4), S. 515–521.

- Jann, Werner (1986): Vier Kulturtypen, die alles erklären? Kulturelle und institutionelle Ansätze der neuen amerikanischen Politikwissenschaft. In: *Politische Vierteljahresschrift* 27 (4), S. 361–377.
- Jann, Werner (2002): Verwaltungskultur. Ein Überblick über den Stand der empirischen und international vergleichenden Forschung. In: Klaus König (Hg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges, S. 425–447.
- Kroeber, Alfred L.; Kluckhohn, Clyde (1952): *Culture. A critical review of concepts and definitions*. New York: Vintage Books.
- Lancer Julnes, Patria de; Holzer, Marc (2001): Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. In: *Public Administration Review* Noember/December (Vol. 61 / No. 6), S. 693–708.
- Melkers, Julia; Willoughby, Katherine (2005): Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. In: *Public Administration Review* 65 (2), S. 180–190.
- Morris, Michael H.; Davis, Duane L.; Allen, Jeffrey W. (1994): Fostering Corporate Entrepreneurship: Cross-Cultural Comparisons of the Importance of Individualism Versus Collectivism. In: *J Int Bus Stud* 25 (1), S. 65–89.
- Moynihan, D. P. (2004): Integrative Leadership in the Public Sector: A Model of Performance-Information Use. In: *Administration & Society* 36 (4), S. 427–453.
- (2005): Goal-Based Learning and the Future of Performance Management. In: *Public Administration Review* 65 (2), S. 203–216.
- Moynihan, D. P.; Pandey, S. K. (2010): The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (4), S. 849–866.
- Moynihan, Donald P.; Pandey, Sanjay K.; Wright, Bradley E. (2011): Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*. S. 1–22.
- Osborne, David E.; Gaebler, Ted (1992): *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Ma: Addison-Wesley.
- Pandey, Sanjay; Coursey, David; Moynihan, Donald (2007): Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: A Multimethod Study. In: *Public Performance & Management Review* 30 (3), S. 398–425.
- Proeller, Isabella; Siegel, John Philipp (2009): Performance Management in der deutschen Verwaltung – Eine explorative Einschätzung. In: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*; Jg. 2, Nr. 2 (2009): *Performance Management*, S. 455–474.

- Proeller, Isabella; Siegel, John; Kroll, Alexander (Hg.) (2010): Explaining the Use of Performance Information by Public Managers: The Impact of External Pressure, Capacity, and Control. 14th Annual Conference of The International Research Society for Public Management. Bern, Schweiz, 7.-9. April.
- Radin, Beryl A. (2006): Challenging the performance movement. Accountability, complexity, and democratic values. Washington, D.C: Georgetown University Press.
- Ridder, H-G; Bruns, H-J; Spier, F. (2006): Managing Implementation Processes: the Role of Public Managers in the Implementation of Accrual Accounting - Evidence from Six Case Studies in Germany. In: *Public Management Review* 8 (1), S. 87–118.
- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2006): New public management. 3., vollst. überarb. Bern: Haupt (UTB-Public Management, Betriebswirtschaft, 2132).
- Schein, Edgar H. (1985): Organization culture and leadership. San Francisco: Jossey-Bass.
- Seibel, Wolfgang (1986): Entbürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Die Verwaltung*, S.137–152.
- Smith, Peter (1990): The Use of Performance Indicators in the Public Sector. In: *Journal of the Royal Statistical Society* (153), S. 53–72.
- Stuchlik, Andrej (2009): Zivilgesellschaft und Verwaltungskultur - eine Suche nach theoretischen Anknüpfungspunkten. In: Klaus König (Hg.): Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur, Speyerer Forschungsberichte 263. Speyer: Dt. Forschungsinst. für Öffentliche Verwaltung, S. 33–50.
- Van Dooren, Wouter; Bouckaert, Geert; Halligan, John (2010): Performance management in the public sector. New York: Routledge.
- Zammuto, R. F.; Krakower, J. Y. (1991): Quantitative and qualitative studies of organizational culture. In: *Research in organizational change and development* (5), S. 83–114.

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management

Herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam

In dieser Reihe erschienen:

- Band 1** Polzer, Tobias: Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung : eine Untersuchung der Berliner Sozialhilfeverwaltung / Tobias Polzer. - 83 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42357
- Band 2** Radke, Marlen: Die Balanced Scorecard zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung / Marlen Radke. - 85 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42395
- Band 3** Krischok, Arndt: Die Rolle von Policy-Netzwerken in Public Private Partnerships / Arndt Krischok. – 98 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-43046
- Band 4** Vogel, Dominik: Dem Gemeinwohl verpflichtet? - Was motiviert die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes? / Dominik Vogel. – 75 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-51554
- Band 5** Rackow, Maja: Personalmarketing in der öffentlichen Verwaltung : Analyse und Implikationen eines Best Practice-Ansatzes / Maja Rackow. – VI, 68 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-51652
- Band 6** Schnitger, Moritz: Pflegekonferenzen als geeignetes Instrument zur Optimierung des deutschen Pflegemarktes? : Steuerungspotential lokaler Politiknetzwerke im Rahmen von Wohlfahrtsmärkten / Moritz Schnitger. – VI, 137 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-52567
- Band 7** Kunath, Marcus: Personalpolitik in der Landesverwaltung und demografischer Wandel : unausgewogene Altersstrukturen als Handlungsfeld des strategischen Personalmanagements in den Landesverwaltungen Berlin und Hamburg / Marcus Kunath. – vi, 93 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-53386
- Band 8** Hengel, Martin: Beteiligungsmanagement in Zeiten des kommunalen Gesamtabschlusses / Martin Hengel. – iii, 67 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-53392

- Band 9** Nijaki, Nadine: Public Service Motivation im Nonprofit-Bereich : eine Fallstudie am Beispiel des Deutschen Roten Kreuzes / Nadine Nijaki. – 26, XVI S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-54487
- Band 10** Was machen Verwaltungsmanager wirklich? : Explorative Ergebnisse eines Lehrforschungsprojekts / Alexander Kroll, John Philipp Siegel (Hrsg.). – 66 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-54526
- Band 11** Kramer, Ansgar: Organisationale Fähigkeiten des öffentlichen Sektors : zur Übertragbarkeit der Capability Based View auf die Öffentliche Verwaltung / Ansgar Kramer. – 68 S.
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus- 57298
- Band 12** Döring, Matthias: Der Einfluss von Verwaltungskultur auf die Verwendung von Performance-Daten : eine quantitative Untersuchung der deutschen kreisfreien Städte / Matthias Döring. – 28 S.
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-57698