



Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche Fakultät

Alexander Kroll | Tobias Krause | Dominik Vogel | Isabella Proeller

Was bestimmt die Reformbereitschaft von Führungskräften in der Ministerial- verwaltung?

Suggested citation referring to the original publication:
Verwaltung und Management, Jg. 18, Heft 2, 2012, S. 75–80, online unter:
<http://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0947-9856-2012-2-75/>
DOI <http://dx.doi.org/10.5771/0947-9856-2012-2-75>
ISSN 0947-9856 (print & online)

Postprint archived at the Institutional Repository of the Potsdam University in:
Postprints der Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Reihe ; 75
ISSN 1867-5808
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-94410>

Was bestimmt die Reformbereitschaft von Führungskräften in der Ministerialverwaltung?

Alexander Kroll/Tobias Krause/Dominik Vogel/Isabella Proeller

Bestehende Forschung hat gezeigt, dass die Reformbereitschaft von Führungskräften eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Veränderungsprojekten ist. Dieser Artikel geht der Frage nach, wie erklärt werden kann, warum einige Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung reformbereiter sind als andere. Er greift dabei auf eine Führungskräftebefragung aus dem Jahr 2010 zurück, die auf den Einschätzungen von 351 Verwaltungsmanagern aus der Ministerialverwaltung von Bund und Ländern basiert. Eine statistische Analyse dieser Daten kommt zu dem Ergebnis, dass die typische reformbereite Führungskraft intrinsisch motiviert ist, auf eine aufgabenorientierte Führung setzt sowie Arbeitserfahrung außerhalb der öffentlichen Verwaltung und keine juristische Ausbildung besitzt. Sie arbeitet auf oberer Hierarchieebene, ist jedoch eher mit Fach- als mit Führungsaufgaben beschäftigt. Der Artikel vertieft und erläutert diese Befunde sowie deren Implikationen für die Verwaltungspraxis.

Einleitung

Die öffentliche Verwaltung steht vor der permanenten Herausforderung, sich zu reformieren. Technologische Neuerungen, veränderte Ansprüche von Bürgern und Kunden,¹ finanzielle Engpässe und die demographische Entwicklung erfordern von Seiten der Verwaltung Umdenken und Verbesserungen.²

In der Change-Management-Literatur gilt es als weitestgehend bestätigt, dass nachhaltige Veränderungen nur gelingen können, wenn die Mitarbeiterschaft bereit ist, Reformen mitzutragen.³ Nur wenn die Mehrheit der Mitarbeiter die Notwendigkeit einer Reform erkennt sowie bestehende Strukturen und Denkweisen in Frage stellt, wird es möglich, echten Wandel umzusetzen und zu verstetigen. Der Unter-

stützung von Reformen seitens der Führungskräfte kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.⁴ Sie können als Macht-, Prozess- oder Beziehungspromotoren agieren und dadurch Veränderungsprozesse entscheidend vorantreiben.

Dass die Einstellung der Führungskräfte zu Reformen und Innovationen in Organisationen eine entscheidende Voraussetzung für die erfolgreiche Implementation dieser ist, zeigt eine Reihe von empirischen Studien aus dem privaten und öffentlichen Sektor. Eine Meta-Analyse von 46 empirischen Studien aus dem Bereich der Privatwirtschaft kam zu dem Ergebnis, dass ein positiver signifikanter Zusammenhang zwischen der Umsetzung von Innovationen und der Einstellung der Führungskräfte zu diesen besteht ($r = 0,27^5$). Die Bedeutung von Führungskräften für die erfolgreiche Umsetzung von Innovationen wird auch durch weitere Studien bestätigt.⁶

Unser Artikel schließt an diese Literatur an und fokussiert sich dabei auf Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung. Bislang konnte in der Literatur gezeigt werden, dass die Einstellung der Führungskräfte gegenüber Neuerungen in Organisationen ein wichtiger Erfolgsfaktor für deren Umsetzung ist. Wir gehen nun einen Schritt weiter und fragen, wodurch unterschiedliche Ausprägungen von Reformbereitschaft unter den Füh-



Alexander Kroll
Dipl.-Verw.wiss.,
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter am Lehrstuhl
für Public & Nonprofit
Management der
Universität Potsdam.



Dominik Vogel
M.A. Verw.wiss.,
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter am Lehrstuhl
für Public & Nonprofit
Management der
Universität Potsdam



Tobias Krause
Dipl.-Kfm.,
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter am Lehrstuhl
für Public & Nonprofit
Management der
Universität Potsdam.



Prof. Dr. Isabella Proeller
Professorin für Public &
Nonprofit Management an
der Universität Potsdam

- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit haben wir auf die Verwendung der weiblichen Form verzichtet. Es sind selbstverständlich jeweils beide Geschlechter gemeint.
- 2 Blanke et al. 2011; Schedler/Proeller 2011.
- 3 Kotter 1996; Krüger 2000; Lewin 1947.
- 4 Kaufman 1981; Martin/Beaumont 1998.
- 5 Damanpour 1991.
- 6 Siehe z.B. Damanpour/Schneider 2009; Elenkov/Judge/Wright 2005; Hoffman/Hegarty 1993.

ruungskräften der öffentlichen Verwaltung erklärt werden können bzw. welche Eigenschaften die typische reformbereite Führungskraft auszeichnen. Wir nehmen dabei an, dass die Reformbereitschaft (verstanden als generelle Einschätzung der Reformnotwendigkeit in der öffentlichen Verwaltung) unter den Führungskräften variieren kann und durch deren Erfahrungen, Vorprägungen und Ansprüche an ihre Arbeit bestimmt wird.

Um unsere Forschungsfrage zu beantworten, leiten wir zunächst einige Faktoren her, die einen potenziellen Einfluss auf die Reformbereitschaft von Führungskräften haben können. Um zu testen, welche dieser Faktoren tatsächlich relevant sind, überprüfen wir diese auf Basis der Daten einer aktuellen Führungskräftebefragung.⁷ Im Anschluss diskutieren wir unsere empirischen Ergebnisse und fassen einige wichtige Implikationen für Wissenschaft und Praxis zusammen.

Einflussfaktoren auf die Reformbereitschaft

Mögliche Faktoren, die die Einstellung der Führungskräfte gegenüber Reformen beeinflussen können, vermuten wir bei deren persönlicher Vorprägung sowie in ihrem organisationalen Umfeld.

Ein erster potentieller Zusammenhang könnte zwischen der Reformorientierung und der Motivation der Führungskräfte bestehen. Aus bisherigen Forschungsergebnissen wissen wir, dass z.B. intrinsisch motivierte Mitarbeiter bereit sind, Mehrarbeit, Unsicherheit und Veränderung in Kauf zu nehmen, solange sie davon ausgehen, dass dies langfristig dabei hilft, die Ergebnisse und Wirkungen ihrer Arbeit zu verbessern.⁸ Aber auch eher extrinsisch motivierte Manager könnten eine besonders ausgeprägte Reformneigung zeigen, insbesondere wenn Reformen bzw. der Einsatz für Reformen mit entsprechenden Anreizen versehen sind. So gibt es zahlreiche Beispiele und Hinweise darauf, dass die Gestalter und Unterstützer von Reformen aus solch einem Prozess wesentliche „Gewinne“ wie Beförderungen, Ansehen, Lob und Anerkennung ziehen.

Ein weiterer Zusammenhang könnte zwischen dem präferierten Stil der Mitar-

beiterführung⁹ und der Unterstützung für Reformen bestehen. Auch hier dürften die Manager, die ihre Mitarbeiter tendenziell aufgabenorientiert führen, Sympathien für Verwaltungsreformen besitzen, die in eben diese Richtung zielen und diese Steuerungsgrößen in der Führung betonen. Im Gegensatz dazu nehmen wir an, dass mitarbeiterbezogene Führungskräfte möglichen Verwaltungsreformen eher skeptisch gegenüberstehen. Zwar wären diese Führungskräfte wichtige Promotoren, weil sie oft am besten in der Lage sind, ihre Mitarbeiter transformational zu führen¹⁰ und dadurch vom Sinn und Zweck von Verän-

ßerhalb der Verwaltung gesammelt haben, tendenziell eher reformbereit sind. Hierbei ist die Annahme, dass dieser Personenkreis bereits eigene Erfahrungen mit modernen Steuerungsinstrumenten in der Privatwirtschaft gesammelt hat und deshalb weniger Berührungängste bestehen. Daher dürfte auch die Anwendung der Instrumente weniger abstrakt erscheinen und als realistischer eingeschätzt werden.

Auch die Position und Organisationszugehörigkeit stellen potenzielle Einflussfaktoren dar. Führungskräfte, die einen Großteil ihrer Zeit mit Managementauf-

»Mögliche Faktoren, die die Einstellung der Führungskräfte gegenüber Reformen beeinflussen können, vermuten wir bei deren persönlicher Vorprägung sowie in ihrem organisationalen Umfeld.«

derungen zu überzeugen. Allerdings bringen Reformen zunächst auch Unsicherheit und können Ängste schüren. Da mitarbeiterorientierte Führungskräfte diese emotionale Unruhe für ihre Mitarbeiterschaft vermeiden möchten, nehmen wir an, dass diese Manager Verwaltungsreformen tendenziell reserviert gegenüberstehen.

Die Reformbereitschaft von Führungskräften kann ebenfalls von deren Vorprägung und bisheriger Sozialisation beeinflusst sein. Beides findet oft bereits während der Ausbildung statt. Wir nehmen an, dass aus einer juristischen Perspektive Verwaltungsreformen tendenziell als weniger notwendig erscheinen mögen. So dürften Verbesserungen der Verwaltungsarbeit aus einem juristischen Blickwinkel v.a. durch einen verbesserten Vollzug bestehender Normen erfolgen, ohne dabei wirklich die Normen in Frage zu stellen. Für Führungskräfte mit längerer Diensterfahrung vermuten wir ebenfalls einen negativen Zusammenhang: Je länger diese mit dem Status quo vertraut sind, desto schwieriger fällt es ihnen möglicherweise, Veränderungen zuzustimmen bzw. deren Notwendigkeit zu erkennen.¹¹ Ferner vermuten wir, dass Führungskräfte, die Erfahrungen au-

gaben verbringen, stehen Verwaltungsreformen eventuell positiver gegenüber,¹² da die Reformen in der Regel auf eine Verbesserung der Führungs- und eben nicht der Fachaufgaben ausgerichtet sind. Wir unterstellen ferner, dass auch die hierarchische Ebene einen Einfluss auf die Reformbereitschaft hat. Für die Abteilungsleiter und Präsidenten (oberste Hierarchieebene in der Stichprobe) nehmen wir an, dass sie gegenüber Reformen positiver eingestellt sind, weil dies vermutlich politisch erwünscht ist, und zudem diese Ebene am wenigsten mit den Unwägbarkeiten der Reformumsetzung konfrontiert sein dürfte.¹³

Eine ähnlich positive Haltung könnte den Z-Abteilungsleitern unterstellt werden, schließlich fällt die Verwaltungs-

7 Hammerschmid et al. 2010; Proeller et al. 2011.

8 Deci 1975; Brewer 2008.

9 Blake/Mouton 1964.

10 Bass 1985.

11 Tummers (2011) findet einen ähnlichen negativen Effekt für das Alter von Beschäftigten im Gesundheitswesen.

12 Tummers 2011.

13 Moynihan 2008.

modernisierung im eigenen Ministerium in der Regel in deren Zuständigkeit. Für die Zugehörigkeit zur Bundesebene (vs. Land) und zur Ministerialverwaltung (vs. Geschäftsbereich) lassen sich unserer Meinung nach keine klaren Hypothesen formulieren. Ein Argument wäre, dass diejenigen mehr Reformbereitschaft aufweisen, die bereits mehr Erfahrung mit Veränderungsprozessen gesammelt haben (nachgeordneter Bereich, Landesverwaltung). Gleichzeitig könnte jedoch auch angenommen werden, dass gerade von den Führungskräften die Reformnotwendigkeit als hoch bewertet wird, die in Organisationen arbeiten, welche bislang ein Reformdefizit aufweisen (Ministerien, Bundesverwaltung).

Im Folgenden soll es nun darum gehen, die prognostizierten Zusammenhänge zu testen und die Faktoren herauszuarbeiten, die mit sehr großer Wahrscheinlichkeit einen Einfluss auf die Reformbereitschaft der Führungskräfte besitzen.

Methodik und Datenbasis

Zur Überprüfung der aufgeworfenen Fragestellung und der möglichen Einflussfaktoren auf die Reformbereitschaft in der Ministerialverwaltung wird auf die Daten zurückgegriffen,

die Hammerschmid, Proeller, Reichard und Röber in der Studie „Verwaltungsführung heute“ erhoben haben.¹⁴ Die Studie hatte das Ziel, einen aktuellen Überblick über Führung und Führungskräfte in der deutschen Ministerialverwaltung zu gewinnen und damit verbundene Forschungsfragen zu beantworten. Zu diesem Zweck wurden alle 106 Abteilungsleiter der Bundes- und alle 754 Abteilungsleiter der Landesministerien sowie eine Stich-

Teilnehmer insgesamt	351 (24 %)	Durchschn. Dienst erfahrung	25 J.
Abteilungsleiter	61 %	Bundesebene	9 %
Leiter von Oberbehörden	5 %	Ministerialebene	84 %
Sonstige Führungskräfte	34 %	Tätigkeit außerhalb des öS	37 %
Frauen	19 %	Juristen	48 %

Tab. 1: Verteilung ausgewählter Eigenschaften der befragten Führungskräfte

Variable	Operationalisierung			
Reformbereitschaft	Wie sehen Sie die generelle Notwendigkeit einer Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland?*			
intrinsische und extrinsische Motivation (1 = sehr gering; 6 = sehr hoch)	Für wie wichtig erachten Sie folgende Merkmale für Ihre berufliche Tätigkeit (was motiviert Sie)?*	intrinsisch ($\alpha = .70$)	extrinsisch ($\alpha = .74$)	
	▪ interessante Tätigkeit	.89	.10	
	▪ Tätigkeit, bei der man selbständig arbeiten kann	.89	.02	
	▪ Arbeitsplatzsicherheit	-.04	.75	
	▪ hohes Einkommen	.05	.84	
mitarbeiterorientierte (MA), zielorientierte (Ziel), effizienzorientierte (Effiz.) Führung	Welche Bedeutung haben für Sie als Führungskraft folgende Aspekte in Ihrer Führungstätigkeit?*	MA ($\alpha = .77$)	Ziel ($\alpha = .73$)	Effiz. ($\alpha = .58$)
	▪ Unterstützung der Mitarbeiter bei der Lösung von Problemen	.62	.19	.00
	▪ Motivation der Mitarbeiter, besondere Leistungen zu erbringen	.70	.10	.03
	▪ angemessene Beteiligung der Mitarbeiter an der Entscheidungsfindung	.80	.08	.09
	▪ Förderung einer offenen Kommunikation sowie Ermunterung zur Teamarbeit	.74	.06	.14
	▪ Unterstützung der beruflichen Entwicklung der Mitarbeiter	.62	.07	.46
	▪ der Organisation eine klare Richtung geben	.00	.89	.14
	▪ Klarheit der Arbeitsaufgaben und Ziele	.18	.87	.06
	▪ Umgang mit bzw. Sanktionierung von Leistungsweigerern	.07	.08	.83
	▪ Wirtschaftlichkeit fördern	.12	.18	.79
Rechtswissenschaftliches Studium	0 = nein; 1 = ja			
Erfahrung außerhalb des öffentlichen Sektors	Waren Sie vor Ihrer Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung in der Privatwirtschaft oder im sogenannten dritten Sektor (Nichtregierungsorganisationen, Wohlfahrtsträger etc.) tätig? (0 = nein; 1 = ja)			
Dienst erfahrung	Ihre Dienstzeit in der öffentlichen Verwaltung in Jahren			
Anteil Managementaufgaben an der gesamten Arbeitszeit	Welchen Anteil Ihrer Arbeitszeit verbringen Sie circa mit originären Führungsaufgaben (Personal, Organisation, Ressourcenverteilung, Arbeitsverteilung, Steuerung etc.) im Gegensatz zu Fachaufgaben? (0 % bis 100 %)			
Oberste Hierarchieebene	Ihre Position in der Behörde? (1 = Abteilungsleiter/in & Präsident/in bzw. Leiter/in; 0 = andere)			
Z-Abteilung	1 = Z-Abteilung; 0 = Fachabteilungen			
Bundesverwaltung	1 = Bundesverwaltung; 0 = Landesverwaltung			
Ministerialverwaltung	1 = Ministerialverwaltung; 0 = Oberbehörde			

Tab. 2: Übersicht über die Operationalisierung der verwendeten Faktoren

* 1 = sehr gering; 6 = sehr hoch

probe von Leitern nachgeordneter Oberbehörden (10 auf Bundes- und 80 auf Landesebene) befragt. Die Rücklaufquote lag bei 24,3 Prozent (25 % bei den Abteilungsleitern und 17 % bei den Oberbehörden). In Anbetracht der Tatsache, dass es sich bei den Befragten um hochrangige Führungskräfte der öffentlichen Verwaltung handelt, die nur sehr selektiv an Umfragen teilnehmen und über die bislang nur wenig Informationen vorliegen, kann

die Rücklaufquote für eine Vollerhebung als befriedigend gewertet werden. Tabelle 1 gibt einen Überblick über Eigenschaften und Merkmale der befragten Führungskräfte.

Um eine Antwort darauf zu finden, welche Faktoren die Reformbereitschaft der Führungskräfte in der Ministerial-

14 Hammerschmid et al. 2010; Proeller et al. 2011.

verwaltung beeinflussen, wurden die im zweiten Abschnitt ermittelten Faktoren in eine Regressionsanalyse einbezogen. Die Tabelle 2 gibt eine Übersicht über die Operationalisierung der verwendeten Faktoren. Die Variablen wurden über eine Sechs-Punkt-Likertskala (1 = sehr gering; 6 = sehr hoch) oder einfache Ja-/Nein-Fragen gemessen. Die abhängige Variable „Reformbereitschaft“ wurde über die Frage „Wie sehen Sie die generelle Notwendigkeit einer Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland?“ operationalisiert. Der Mittelwert liegt bei 4,1, bei einer Standardabweichung von 1,1.

Die unabhängigen Variablen Motivation und Führungsstil wurden mittels einer Hauptkomponentenanalyse ermittelt. Dieses Verfahren dient dazu, aus einer größeren Menge an Items einen oder mehrere zugrundeliegende Faktoren zu ermitteln. Die verwendeten Items und ihre Faktorladungen sind ebenfalls in Tabelle 2 abgebildet. In diesem Fall ergaben sich daraus die zwei angenommenen Motivationsfaktoren intrinsische und extrinsische Motivation sowie drei Führungsstile (mitarbeiterorientiert, zielorientierte und effizienzorientierte Führung). Eine genauere Betrachtung der Führungsstile zeigt auf, dass der von Blake und Mouton¹⁵ entworfene, aufgabenorientierte Führungsstil in der statistischen Analyse in die zwei Unterstile zielorientierte Führung und effizienzorientierte Führung zerfällt.

Ergebnisse und Diskussion

Im Folgenden sollen die Ergebnisse der bereits erwähnten Regressionsanalyse aufgezeigt und diskutiert werden. Tabelle 3, in der diese Ergebnisse aufgeführt sind, zeigt ...

einen signifikant positiven Einfluss von:

- intrinsischer Motivation,
- aufgabenorientierter Führung,
- Erfahrung außerhalb des öffentlichen Sektors,
- oberster Hierarchieebene

und einen signifikant negativen Einfluss des

- Anteils der Managementaufgaben an der gesamten Arbeitszeit
- sowie eines rechtswissenschaftlichen Studiums.

Intrinsische Motivation	0.156**
Extrinsische Motivation	0.001
Mitarbeiterorientierte Führung	0.009
Zielorientierte Führung	0.104 [†]
Effizienzorientierte Führung	0.203***
Rechtswissenschaftliches Studium	-0.107 [†]
Erfahrung außerhalb des öffentl. Sektors	0.152**
Diensterfahrung	0.075
Anteil Management an der gesamten Arbeitszeit	-0.145**
Oberste Hierarchieebene	0.156***
Z-Abteilung	0.075
Bundesverwaltung	0.076
Ministerialverwaltung	0.008
n	284
R ²	0.163
OLS-Regression mit standardisierte beta-Koeffizienten	
* p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01	

Tab. 3: Erklärungsfaktoren für die Reformbereitschaft von Führungskräften

Statistisch zu vernachlässigen sind die Variablen

- extrinsische Motivation,
- mitarbeiterorientierte Führung,
- Diensterfahrung,
- die Position des Z-Abteilungsleiters,
- der Unterschied zwischen Bundes- und Landesministerium und
- der Unterschied zwischen Ministerialverwaltung und nachgeordneter Behörde.

Die Ergebnisse zur Motivation deuten darauf hin, dass Reformbereitschaft eher dort anzutreffen ist, wo sich Führungskräfte intrinsisch (also über Bestätigung und Sinnstiftung aus ihrer täglichen Arbeit) motivieren, wohingegen die extrinsische Motivation in den Hintergrund tritt. Leistungsanreize und andere extrinsische Anreize scheinen derzeit weniger gut geeignet, Führungskräfte von Reformen zu überzeugen oder diese als Promotoren aufzubauen. Dies könnte zum einen die Schlussfolgerung nahe legen, dass die derzeit vorhandenen extrinsischen Anreize nicht ausreichend sind, um die Führungskräfte zur Implementation von Reformen zu motivieren. Die naheliegende Interpretationsmöglichkeit wäre jedoch, dass Führungskräfte von neuen Vorhaben überzeugt werden müssen. Erst der Ausblick auf inhaltlichen Verbesserungen für ihre tägliche Arbeit scheint ihre Einstellung gegenüber Veränderungen positiv zu beeinflussen.

In den Ergebnissen zeigt sich ebenso, dass der präferierte Führungsstil reform-

bereiter Führungskräfte primär ein aufgabenorientierter ist. Diese Aufgabenorientierung führt vermutlich dazu, dass auch Veränderungen von Prozessen und Neuerungen im Ablauf positiv wahrgenommen werden. Unsere Annahme, dass eine mitarbeiterorientierte Führung eine skeptische Haltung gegenüber Reformen befördert, ließ sich nicht bestätigen. Damit konnte kein Zusammenhang zwischen einem mitarbeiterorientierten Führungsstil und Reformbereitschaft seitens der Führungskraft festgestellt werden.

Hinsichtlich der individuellen Merkmale wurde die Hypothese eines tendenziell reformskeptischen Einflusses durch ein rechtswissenschaftliches Studium bestätigt. Im höheren Dienst lässt sich seit jeher eine Dominanz der juristischen Ausbildung, die auch unter dem Begriff „Juristenmonopol“ bekannt ist, feststellen.¹⁶ Der Juristenanteil unter den Führungskräften der Verwaltung liegt derzeit über 50 Prozent.¹⁷ Angesichts dieser Zahlen treffen managementorientierte Reformen in der deutschen Verwaltung auf ein eher wenig rezeptives Umfeld.

Interessanterweise konnte kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Diensterfahrung und der Reformbereitschaft festgestellt werden. Die Höhe der

¹⁵ Blake/Mouton 1964.

¹⁶ Dahrendorf 1965, S. 276; Bogumil/Jann 2009, S. 119.

¹⁷ Bogumil/Jann 2009, S. 119; Ebinger/Jochheim 2009, S. 331.

Dienstzeit hat also weder einen negativen noch einen positiven Einfluss auf die grundsätzliche Haltung zu Reformen.

Erfahrungen außerhalb des öffentlichen Sektors scheinen dagegen die positive Einstellung gegenüber Reformen zu befördern. Die entsprechenden Führungskräfte kennen möglicherweise viele der geplanten Reformen bereits aus ihrer Arbeit im Privat- oder Dritten Sektor und haben dadurch weniger Berührungsängste. Es scheint auch möglich, dass sie bereits Erfahrungen mit entsprechenden Maßnahmen gesammelt haben und daher stärker

me, dass der Anteil an Managementaufgaben an der Gesamtarbeitszeit einen positiven Einfluss auf die Reformbereitschaft ausübt, muss also verworfen werden.

Eine Erklärung hierfür liegt möglicherweise darin, dass jene Führungskräfte, die sich vor allem mit originären Fachaufgaben auseinandersetzen, in den Fachverfahren weiterhin einen relativ hohen Veränderungs- und Verbesserungsbedarf sehen. Stark managementorientierte Führungskräfte schätzen dagegen womöglich den Reformbedarf als geringer ein, da bereits viele Veränderungen im Managementbe-

Sie arbeitet auf oberer Hierarchieebene, ist jedoch eher mit Fach- als mit Führungsaufgaben beschäftigt.

Wir denken, dass diese Befunde praktische Relevanz besitzen und folgende Implikationen nahelegen: Wenn es darum gehen soll, das Klima in der Verwaltung reformfreundlicher zu gestalten, sollten alle Bestrebungen verstärkt werden, die Diversität unter den Mitarbeitern zu erhöhen. Ebenfalls ist es wichtig, Quereinstiege sowie Rotationen mit Organisationen anderer Sektoren zu ermöglichen und auszubauen. Auch das Juristenmonopol sollte verstärkt in Frage gestellt werden: In welchen Funktionen benötigt die Verwaltung tatsächlich Mitarbeiter, die als Volljuristen ausgebildet wurden? Für welche Funktionen – z.B. der des Netzwerkers, Moderators, Policy-Analysten – wäre es von Vorteil, wenn diese von Mitarbeitern mit einer wirtschaftlichen oder sozialwissenschaftlichen Ausbildung wahrgenommen würden? Veränderungsprojekte sollten auch nicht nur auf junge Mitarbeiter und Führungskräfte verteilt werden. Gerade als Macht- und Beziehungspromotoren könnten erfahrene Manager eine sehr wichtige Rolle einnehmen und deshalb aktiv integriert werden.

»Wenn es darum gehen soll, das Klima in der Verwaltung reformfreundlicher zu gestalten, sollten alle Bestrebungen verstärkt werden, die Diversität unter den Mitarbeitern zu erhöhen.«

von deren Zweckmäßigkeit überzeugt sind.

Unsere Annahme, dass die Höhe der Hierarchieebene des Managers einen positiven Einfluss auf die Reformbereitschaft ausübt, konnte bestätigt werden.

Neben dem positiven Effekt der Hierarchieebene zeigt sich allerdings auch ein signifikant negativer Effekt des Anteils an Managementaufgaben an der gesamten Arbeitszeit. Dies liegt zunächst darin begründet, dass Abteilungsleiter (oberste Hierarchieebene) im Durchschnitt zwar stärker Managementaufgaben wahrnehmen als Unterabteilungsleiter oder Referatsleiter, es aber zudem auch zwischen den Führungskräften auf gleicher Hierarchieebene starke Unterschiede gibt. Der signifikant negative Effekt des Anteils an Managementaufgaben an der Gesamtarbeitszeit deutet daher auf einen Effekt innerhalb der Hierarchieebenen hin. Führungskräfte, die stark mit Managementaufgaben befasst sind, stehen Reformen skeptischer gegenüber als andere Führungskräfte auf gleicher Hierarchieebene. Unsere Annah-

reich stattgefunden haben. Eine andere Erklärung wäre die, dass diese Führungskräfte mit ihren vorhandenen Steuerungsinstrumenten relativ zufrieden sind.

Der Vollständigkeit halber ist noch zu nennen, dass die Stellung als Z-Abteilungsleiter sowie die Arbeit auf Bundes- versus Landesebene und auf Ministerial- versus Geschäftsbereichsebene keinen Einfluss auf die Einstellung zu Reformen hat.

Fazit

Die Reformbereitschaft der Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung ist eine entscheidende Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Veränderungsprojekten. Wir sind der Frage nachgegangen, wie erklärt werden kann, warum einige Führungskräfte reformbereiter sind als andere. Dazu konnten wir folgende Charakteristika identifizieren. Die typische reformbereite Führungskraft ist intrinsisch motiviert, setzt auf eine aufgabenorientierte Führung, besitzt Arbeits Erfahrung außerhalb der öffentlichen Verwaltung und keine juristische Ausbildung.

Zudem wurde deutlich, dass Reformbereitschaft mit intrinsischer Motivation und einem aufgabenorientierten Führungsstil einhergeht. Für große Veränderungs- und „Turn-Around“-Projekte in der Verwaltung bedeutet dies, dass extrinsische Anreize für die Gewinnung von Reformpromotoren eine untergeordnete Rolle spielen. Veränderungen werden unterstützt, wenn diese als tatsächliche Verbesserungen wahrgenommen werden. Das konkrete Verbesserungsziel einer Reform oder Veränderung sollte daher stets im Auge behalten und offensiv kommuniziert werden – eine Erkenntnis, die bislang auch in der Literatur zur US-Verwaltung wiederholt bestätigt wurde.¹⁸

Zusammenfassend ist das wohl wichtigste Ergebnis der Studie, dass die Reformbereitschaft von Führungskräften – und damit auch die Erfolgchancen der Reformen – nicht nur von der Ausgestal-

¹⁸ Zum Überblick siehe Rainey/Steinbauer 1999.

tung der Reformprogramme selbst, sondern sehr wohl auch von individuellen Merkmalsfaktoren der Führungskräfte beeinflusst werden. Für die Reformpraxis zeigt diese Studie auf, wie wichtig ein integriertes Vorgehen bei ernstgemeinten Reformabsichten ist: So sind beispielsweise viele der hier als signifikant identifizierten Faktoren Merkmale, die eine abgestimmte Strategie mit dem Human-Ressource-Management bedürfen. Es scheint dagegen weniger realistisch, diese Faktoren lediglich im Rahmen eines zeitlich limitierten „Projekts“, in dem bestimmte Steuerungsinstrumente konzipiert und eingeführt werden sollen, nach Bedarf mit zu entwickeln.

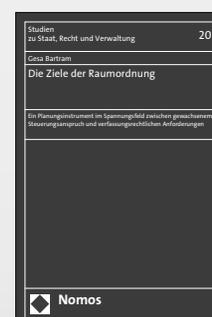
Abschließend sollte nicht vergessen werden, dass unsere Erkenntnisse auf statistischen Durchschnittswerten basieren und deshalb keine Entscheidungshilfen für den Einzelfall liefern. Dafür sind unsere Ergebnisse jedoch für die gesamte Ministerialverwaltung des Bundes und der Länder aussagekräftig und können somit dazu dienen, gängige Annahmen über Reformen und Reformbereitschaft in der deutschen Ministerialverwaltung kritisch zu hinterfragen und zu überdenken.

Literaturverzeichnis

- Bass, B. M. (1985): Leadership and performance beyond expectations, New York, London.
- Blake, R. R./Mouton, J. S. (1964): The managerial grid: key orientations for achieving production through people, Houston.
- Blanke, B./Nullmeier, F./Reichard, C./Wewer, G. (Hrsg.) (2011): Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden.
- Bogumil, J./Jann, W. (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden.
- Brewer, G. A. (2008): Employee and Organizational Performance, in: Perry, J. L./Hondeghem, A. (Hrsg.): Motivation in Public Management: The call of Public Service, Oxford, S. 136–156.
- Dahrendorf, R. (1965): Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, Stuttgart.
- Damanpour, F. (1991): Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators, in: The Academy of Management Journal 34, 3, S. 555–590.
- Damanpour, F./Schneider, M. (2009): Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers, in: Journal of Public Administration Research and Theory 19, 3, S. 495–522.

- Deci, E. L. (1975): Intrinsic motivation, New York.
- Ebinger, F./Jochheim, L. (2009): Wessen loyale Diener? Wie die Große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte, in: der moderne staats 2, 2, S. 327–345.
- Elenkov, D. S./Judge, W./Wright, P. (2005): Strategic leadership and executive innovation influence: an international multi-cluster comparative study, in: Strategic Management Journal 26, 7, S. 665–682.
- Hammerschmid, G./Proeller, I./Reichard, C./Röber, M./Geißler, R. (2010): Verwaltungsführung heute. Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung, Berlin.
- Hoffman, R. C./Hegarty, W. H. (1993): Top Management Influence on Innovations: Effects of Executive Characteristics and Social Culture, in: Journal of Management 19, 3, S. 549–574.
- Kaufman, H. (1981): The administrative behavior of federal bureau chiefs, Washington D.C.
- Kotter, J. P. (1996): Leading change, Boston, Mass.
- Krüger, W. (2000): Organisationsmanagement: Vom Wandel der Organisation zur Organisation des Wandels, in: Frese, E. (Hrsg.): Organisationsmanagement. Neuorientierung der Organisationsarbeit, Stuttgart, S. 271–304.
- Lewin, K. (1947): Group Decision and Social Change, in: Newcomb, T. M./Hartley, E. L. (Hrsg.): Readings in social psychology, New York, S. 330–344.
- Martin, G./Beaumont, P. (1998): Diffusing ‚best practice‘ in multinational firms: prospects, practice and contestation, in: The International Journal of Human Resource Management 9, 4, S. 671–695.
- Moynihan, D. P. (2008): The dynamics of performance management. Constructing information and reform, Washington, D.C.
- Proeller, I./Hammerschmid, G./Reichard, C./Röber, M. (2011): Verwaltungsführung in der deutschen Bundes- und Landesverwaltung, in: Verwaltung & Management 17, 2, S. 67–72.
- Rainey, H. G./Steinbauer, P. (1999): Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations, in: Journal of Public Administration Research and Theory 9, 1, S. 1–32.
- Schedler, K./Proeller, I. (2011): New Public Management, Bern.
- Tummers, L. (2011): Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: a policy alienation framework, in: International Review of Administrative Sciences 77, 3, S. 555–581.

Studien zu Staat, Recht und Verwaltung



Die Ziele der Raumordnung

Ein Planungsinstrument im Spannungsfeld zwischen gewachsenem Steuerungsanspruch und verfassungsrechtlichen Anforderungen

Von Dr. Gesa Bartram

2012, 294 S., brosch., 68,- €

ISBN 978-3-8329-6862-5

(Studien zu Staat, Recht und Verwaltung, Bd. 20)

Erscheint ca. Mai 2012

www.nomos-shop.de/13982



Nomos