



Zielsteuerung im öffentlichen Sektor und deren Integration in die Managementroutinen

Dissertation

Vorgelegt bei

Prof. Dr. Isabella Proeller, Erstgutachterin

Lehrstuhl für Public- und Nonprofit-Management

Universität Potsdam

/

Prof. Dr. John Siegel, Zweitgutachter

Professor für Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften, insbesondere Public Management

Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg

von

Matthias Schrameier, Dipl.-Betriebswirt (FH), MBA

Waldhöhe 13

15834 Rangsdorf

eingereicht am 14. Februar 2015

verteidigt am 7. Juli 2015

Online veröffentlicht auf dem
Publikationsserver der Universität Potsdam:
URN urn:nbn:de:kobv:517-opus4-79659
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-79659>

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	8
1 Problemstellung, Forschungsfragen und Gang der Untersuchung	9
2 Theoretische Grundlagen zur Eingrenzung des Analyserahmens	16
2.1 Theoretischer Rahmen	16
2.1.1 Innovationen	16
2.1.2 Organisationaler Wandel aus neoinstitutioneller Sicht	20
2.1.3 Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie	24
2.2 Grundlegende Konzepte	25
2.2.1 Ziele und Zielsteuerung	25
2.2.2 Public and Performance Management	31
2.3 State of the research	34
2.3.1 Überblick und Analysemodell	34
2.3.2 Adoption (Einführung und Umsetzung der Innovation)	39
2.3.2.1 Verknüpfung in Managementinstrumente (Finanzmanagement/Planung)	41
2.3.2.2 Erhöhung Managementflexibilität	42
2.3.2.3 Verbindung zum Human Resource Management und Höhe der Autonomie	43
2.3.2.4 Höhe der prozessualen Unterstützung im Steuerungskreislauf	43
2.3.3 Übernahme in das Analysemodell	43
2.3.4 Implementation (Anwendung und Relevanz)	44
2.3.4.1 Grad der Mitarbeiterpartizipation	44
2.3.4.2 Zielklarheit	46
2.3.4.3 Würdigung Zielerreichung	46
2.3.4.4 Art und Reichweite der Ziele	47
2.3.4.5 Einfluss auf die Organisation	48
2.3.4.6 Reichweite und Abdeckung des Instrumentes innerhalb der Organisation	49
2.3.4.7 Verwendung im Berichtswesen	49
2.3.5 Übernahme in das Analysemodell	50
2.3.6 Fazit des state of the research	51
2.4 Managementroutinen und deren Wandel	53

2.4.1	Definition und Funktionen von Routinen	53
2.4.2	Herausbildung und Wandel von Routinen	58
2.4.3	Formen und Grenzen des organisationalen Lernens	61
3	Forschungsmethodik, Analysemodell und Fallauswahl	65
3.1	Untersuchungsstrategie und -design	65
3.2	Validität der gewählten Methode	70
3.3	Auswertungsmethodik der Untersuchungsergebnisse	71
3.4	Zusammenführung Analysemodell	75
3.4.1	Operationalisierung Managementroutinen	75
3.4.2	Leitfragen für die weitere Untersuchung	79
3.5	Fallauswahl und Untersuchungsobjekt	80
3.5.1	Auswahl der Fallstudie	80
3.5.2	Vorstellung des Landesbetriebes	81
3.5.3	Charakteristika Instrument Zielvereinbarung	83
3.5.3.1	Formaler Aufbau der Zielvereinbarungen	85
3.5.3.2	Genutzte Zielarten	87
3.5.3.3	Reichweite des Instrumentes	90
3.6	Generalisierbarkeit der Ergebnisse	91
3.6.1	Grenzen der Methode	91
3.6.2	Aussagefähigkeit der Erkenntnisse	93
4	Ergebnisse der Untersuchung	95
4.1	Integration der Innovation „Zielvereinbarung“	96
4.1.1	Kommunikationsroutinen	97
4.1.1.1	Betroffene Kommunikationsroutinen	97
4.1.1.2	Integration in Kommunikationsroutinen	99
4.1.1.3	Entstehung der Zielvorgaben als besondere Form der Kommunikationsroutinen	102
4.1.1.4	Zusammenfassung Kommunikationsroutinen	105
4.1.2	Koordinationsroutinen	106
4.1.2.1	Betroffenen Koordinationsroutinen	106
4.1.2.2	Integration Koordinationsroutinen	107
4.1.2.3	Zusammenfassung Koordinationsroutinen	110
4.1.3	Entscheidungsroutinen	111

Inhaltsverzeichnis

4.1.3.1	Betroffene Entscheidungsrouinen	112
4.1.3.2	Integration Entscheidungsrouinen	112
4.1.3.3	Messung und Abrechnung der Zielerreichung als besondere Entscheidungsrouinen	116
4.1.3.4	Zusammenfassung Entscheidungsrouinen	120
4.2	Veränderungen durch die Innovation	122
4.2.1	Veränderungen in der Organisation	123
4.2.1.1	Zunahme der Flexibilität und Steuerungsmöglichkeiten	123
4.2.1.2	Zunahme der (Finanz)Verantwortung	125
4.2.1.3	Entstehung von Wettbewerb	126
4.2.1.4	Veränderung der Motivation	128
4.2.1.5	Zunahme der Leistungsfähigkeit	130
4.2.1.6	Zusammenfassung Veränderungen in der Organisation	130
4.2.2	Auswirkungen auf die Ziele und deren Wahrnehmung	132
4.2.2.1	Verbindlichkeit Ziele	132
4.2.2.2	Konkretisierung der Zielvorgaben	134
4.2.2.3	Zusammenfassung Auswirkungen auf Ziele	136
4.2.3	Wahrnehmung des Instrumentes	137
4.2.3.1	Arbeitsanweisung/Auftrag	138
4.2.3.2	Steuerungsinstrument	139
4.2.3.3	Planungsinstrument	140
4.2.3.4	Zusammenfassung Wahrnehmung Instrument	141
4.2.4	Bedeutung der Innovation für die Organisation	142
4.2.4.1	Direkte Relevanz	143
4.2.4.2	Zusammenfassung Bedeutung der Innovation	145
4.3	Rahmenbedingungen der Innovation	147
4.3.1	Fehlende Stabilität der Struktur	148
4.3.2	Fehlende Personalsteuerung	150
4.3.3	Mängel im Einführungsprozess	152
4.3.4	Zusammenfassung Rahmenbedingungen	153
4.4	Abstraktion der Ergebnisse zur Beantwortung der Forschungsfragen	153
4.4.1	Vorhandensein der Beobachtungsvariablen „adoption“	154
4.4.2	Vorhandensein der Beobachtungsvariablen „implementation“	155
4.4.3	Beantwortung der Leitfragen der Untersuchung	157

4.4.4 Überprüfung der Arbeitshypothesen	162
4.4.5 Beantwortung der Forschungsfragen	163
5 Diskussion der Ergebnisse	167
5.1 Interpretation der Ergebnisse	167
5.1.1 Interpretation im Hinblick auf den theoretischen Rahmen	167
5.1.2 Reflexion zum Routinebegriff	172
5.2 Entwicklung eines Erklärungsmodells	174
5.2.1 Nicht steuerbare Einflüsse der Umwelt	176
5.2.2 Steuerbare Einflüsse bei Individuum, Gruppe und Organisation	178
5.2.3 Fazit Erklärungsmodell	180
5.3 Ableitung von Handlungsempfehlungen	181
6 Zusammenfassung und Ausblick	187
Erklärung	192
Anhang	193
Literaturverzeichnis	197

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der Untersuchung	13
Abbildung 2: Prozess der Institutionalisierung (Tolbert & Zucker, 1996, S. 182)	23
Abbildung 3: Der gemeinsame Kern der Zielsteuerungsansätze (Braun, 2004, S. 83)	29
Abbildung 4: Controlling als kybernetischer Kreislauf nach Tauberger (2008, S. 12)	30
Abbildung 5: The policy and management cycle (Bouckaert, van Reeth, & Verhoest, 1997)	32
Abbildung 6: Analysemodell der Arbeit „Integration der Zielsteuerung in Routinen“ (eigene Darstellung)	37
Abbildung 7: Abgrenzung konkurrierender Einflüsse der Routinenänderungen (eigene Darstellung)	38
Abbildung 8: Learning, Dynamic capabilities, and operating routines (Zollo & Winter, 2002, S. 340)	59
Abbildung 9: Lernebenen nach Argyris (1992, S. 8) und Schreyögg (1998, S. 544)	61
Abbildung 10: Schema Beantwortung Forschungsfragen (eigene Darstellung)	75
Abbildung 11: Organisationale Routinen als generisches System (Pentland & Feldman, 2005, S. 795)	76
Abbildung 12: Bestandteile organisationaler Routinen (eigene Darstellung)	78
Abbildung 13: Innovationsdimensionen und Einordnung der Zielvereinbarung (Cooper, 1998, S. 500)	85
Abbildung 14: Erweitertes Erklärungsmodell (eigene Darstellung)	176

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Differenzierung der Innovationsforschung (Wolfe, 1994, S. 407)	18
Tabelle 2: Nutzung Performance Management nach de Lancer Julnes (2008, S. 47)	36
Tabelle 3: Überblick state of the research	39
Tabelle 4: Beobachtungsvariablen „adoption“	44
Tabelle 5: Beobachtungsvariablen „implementation“	51
Tabelle 6: Routinetypen (Piening, 2011, S. 84-85)	57
Tabelle 7: Formen der Validität und ergriffene Maßnahmen (Yin, 2009, S. 40)	71

Abkürzungsverzeichnis

Ab.	Abschnitt
AH	Arbeitshypothese
AV	abhängige Variable
BA	Beobachtungsvariable „adoption“
BEN	Bestandteil Entscheidungsroutine
BI	Beobachtungsvariable „implementation“
BKM	Bestandteil Kommunikationsroutine
BKO	Bestandteil Koordinationsroutine
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
ebd.	ebenda
EN	Entscheidungsroutine
et al.	et alia, unter anderen
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GOEW	Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
i. S. v.	im Sinne von
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KM	Kommunikationsroutine
KO	Koordinationsroutine
KPI	Key Performance Indicator
MAXQDA	Software für die Qualitative Datenanalyse
MbO	Management by Objectives
MfR	Management for Results
NPM	New Public Management
S.	Seite
s. o.	siehe oben
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
UV	unabhängige Variable
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

1 Problemstellung, Forschungsfragen und Gang der Untersuchung

Das praktische und wissenschaftliche Interesse an Innovationen und dem damit ausgelösten organisatorischen Wandel ist seit Jahren ungebrochen und wird auch durch eine positive öffentliche Wahrnehmung weiter beeinflusst. Begriffe wie „innovative Verwaltung“ oder, auf die kommunale Ebene bezogen, „Verwaltung 2020“ stehen oft für ein neues Denken, schnelleres Reagieren oder Bürgernähe und werden nicht selten pauschal mit generell besseren Ergebnissen assoziiert.¹ Sowohl auf Seiten der Verwaltung als auch auf der der Bürgerinnen und Bürger² ist der Anspruch bzw. die Erwartung zu spüren, dass sich auch öffentliche Organisationen mit der Zeit entwickeln und sowohl auf technischen Fortschritt als auch auf Änderungen im „Nutzerverhalten“ reagieren müssen. Damit entsteht für Organisationen der Druck, aus den Erwartungen und dem Wandel ihrer Umwelt heraus eine ständige Überprüfung und Weiterentwicklung ihrer selbst vornehmen zu müssen, um so ein „misfit“ zwischen diesen Anforderungen der Umwelt und den Fähigkeiten der Organisation zu verhindern (Wiendick, 2008, S. 18). Organisationen müssen sich somit regelmäßig mit Innovationen befassen und diese können entweder von außen an sie herangetragen oder auch intern initiiert werden. Auch in der Wissenschaft besteht die Auffassung, dass Organisationen, die gesellschaftlich legitimierte und rationalisierte Elemente in ihre formalen Strukturen übernehmen, ihre eigene Legitimation erhöhen, ihren Zufluss an Ressourcen sichern und ausbauen sowie damit ihre Überlebensfähigkeit steigern (Walgenbach, 2006, S. 367). Damit scheinen Organisationen zum Wandel gezwungen zu sein und können sich diesem nicht dauerhaft oder vollständig entziehen. Darüber hinaus werden verschiedene Gründe für Reformbestrebungen genannt, wie z. B. Erhöhung der Transparenz, Verbesserungen der Steuerung der Organisationen oder auch zur Unterstützung der politischen und strategischen Entscheidungsfindung (Ridder, Bruns, & Spier, 2005, S. 446). Auch die bereits vor Jahren genannten Gründe, wie die Finanzprobleme der Gemeinden, das Mithalten mit dem Reformtrend, die Steigerung der Effizienz der Verwaltungsarbeit oder auch die Verbesserung der Dienstleistungsorientierung sind nach wie vor aktuell und scheinen eher einen Dauerzustand zu beschreiben (Ritz, 2005, S. 49). Ebenso anerkannt ist die Erkenntnis, dass

¹ So z. B. die Zeitschrift „Innovative VERWALTUNG“ oder die Webseite „Verwaltung Innovativ“ in Verbindung mit der Initiative der Bundesregierung „Digitale Verwaltung“ (www.innovative-verwaltung.de oder www.verwaltung-innovativ.de, aufgerufen am 10. November 2014).

² Zur besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit im weiteren Verlauf auf die Nennung jeweils geschlechtsbezogener Bezeichnungen verzichtet. Es werden jedoch ausdrücklich beide Formen gemeint.

viele Ideen aus dem Gesamtkonzept des Public Managements³ übernommen, andere jedoch ignoriert und damit die vorausgesetzten und erhofften Verbesserungen nicht erreicht wurden (Moynihan D. P., 2006, S. 77). Jann (2006, S. 19) stellte hier in seiner Zwischenbilanz zu Verwaltungsreformen bereits fest, dass die meisten Änderungen eben nicht auf einer gründlichen und erschöpfenden Analyse, sondern eher auf einfacher Nachahmung beruhen und die Bedeutung der vielen Konferenzen, Seminare und Veröffentlichungen auf die Innovationsbereitschaft nicht zu unterschätzen sei. Über eine ähnlich lange Tradition wie die Verwaltungsmodernisierung selbst verfügt auch die Kritik am Erfolg dieser. So hat auch Reichard (1993, S. 20) im Hinblick auf z. B. „Management by Objectives“ oder auch „Programmbudgetierung“ bereits festgestellt, dass der Versuch, diese Reformkonzepte aus der privaten Wirtschaft auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen, stets gescheitert ist. Dies kann entweder an der falschen Umsetzung der eigentlich geeigneten Konzepte oder aber auch an der Tatsache liegen, dass die Konzepte für die Verwaltung nicht passen (Kuhlmann, 2006, S. 4). Andere Gründe für das Ausbleiben der erhofften Reformfolge können sowohl konzeptionelle Probleme als auch Einführungsschwierigkeiten sein (Bichsel, 1994, S. 194; Ernst & Young & Imboden, 1994)⁴, wie z. B. die zu geringe Einbindung der Betroffenen oder die fehlende wissenschaftliche Problemanalyse vor Projektbeginn (Schedler, 2005, S. 4; Maeder, 2001). Dies alles führte dazu, dass ein ursprünglich schlüssiges Modernisierungskonzept für den öffentlichen Sektor in isolierte Einzelinitiativen verfiel und dies Einschränkungen und Fragmentierungen der Funktionen der verschiedenen Instrumente zur Folge hatte (Tondorf, Bahn Müller, & Klages, 2004, S. 27). Innovative Steuerungsinstrumente werden nach wie vor noch immer relativ wenig genutzt und die Reformergebnisse sind bisher, gemessen an den Absichten, eher moderat ausgefallen (Bogumil & Kuhlmann, 2006, S. 63).

Die Innovationsfähigkeit von Organisationen steht regelmäßig im Interesse theoretischer oder auch empirischer Forschung und es wurde eine Reihe von Faktoren entwickelt, die für eine erfolgreiche Innovation förderlich oder auch hinderlich sein können (einen Überblick zur Innovationsforschung der letzten 27 Jahre bieten z. B. Grossan und Apaydin (2010)). Damit liegen relativ stabile Erkenntnisse vor, unter welchen Umständen eine Organisation empfänglich für Innovationen ist

³ Zur besseren Lesbarkeit werden aus dem Englischen übernommene und anerkannte Begriffe, wie „Public Management“ oder „Performance Management“, hier einheitlich in der Großschreibung dargestellt.

⁴ So schätzt Bichsel, dass 40% aller Reorganisationsprojekte in der öffentlichen Verwaltung in der Realisationsphase scheitern. Ernst & Young geht bezogen auf Österreich sogar von 90% der Fälle aus, die in Folge ungeeigneter Veränderungsprozesse scheitern (1994, entnommen aus Schedler 1995, S. 241).

oder welche Faktoren kontrolliert werden müssen, so z. B. eine aktive Partizipation und Weiterbildung des Personals (Piening, 2011, S. 5) oder auch eine hohe Wettbewerbsintensität, was mit der Erfolgsfaktorenforschung umfasst wird (Wolfe, 1994, S. 408). In etlichen empirischen Studien konnte auch der positive Zusammenhang zwischen Innovationsaktivitäten und Unternehmenserfolg gezeigt werden (Sammerl, 2006, S. 2; Yoo, 2001; Weerawardena, 2003). Innovationen sind jedoch nicht konsequent positiv besetzt und können auch mit Risiken für die Organisation, zumindest aber mit z. T. erheblichen Ressourcenaufwendungen, verbunden sein (Sammerl, 2006, S. 2). Innovationen sind zwar keine Garantie für unternehmerischen Erfolg, wohl aber insgesamt als ein wesentlicher Wettbewerbsvorteil anzusehen. Gerade die vielen Befunde für die positiven Wirkungen auf den unternehmerischen Erfolg aus der Privatwirtschaft weisen auf eine praktische Forschungslücke hin, da deutlich weniger Erkenntnisse aus dem öffentlichen Sektor vorliegen. Dieser ist gerade dadurch gekennzeichnet, dass einige als wichtig identifizierte Faktoren in weit geringerer Intensität vorliegen oder auch komplett fehlen. So spielt in der Verwaltung, zumindest bezogen auf die Kernaufgaben, die Wettbewerbsintensität keine nennenswerte Rolle und auch die Kurzlebigkeit der angebotenen Produkte ist wenig relevant. Nicht alle Erkenntnisse aus der Innovationsforschung aus dem wirtschaftlichen Bereich können damit unreflektiert auf den öffentlichen Sektor übertragen werden.

Die Einführung von Innovationen scheint dabei ein komplexes Vorhaben zu sein und diese treffen in der bestehenden und funktionierenden Organisation auf ein ganzes Bündel an etablierten Strukturen und Abläufen. Auch wenn sich der erwartete Erfolg zunächst noch nicht einstellt, so haben die Innovationen trotzdem Einfluss auf die Organisation und können hier einen Wandel in unterschiedlicher Intensität und auf verschiedenen Ebenen verursachen. Eine pauschale Kritik an fehlerhaften bzw. unpassenden Konzepten oder einem mangelhaften Einführungsprozess greift daher aus Sicht des Autors zu kurz (Kroll & Küchler-Stahn, 2009, S. 490)⁵. Die ausbleibenden oder geringeren Wirkungen von Innovationen können auch in der Organisation selbst und deren Verhalten begründet liegen. Aus der Erfolgsfaktorenforschung für Innovationen wurde dazu eine Reihe von

⁵ Kroll und Küchler-Stahn (2009) haben in ihrem Beitrag sechs der seinerzeit wesentlichen Bücher zum Thema „Performance Management“ besprochen und die zentralen Erkenntnisse in aggregierter Form dargestellt, darunter auch (Radin, 2006).

Einflussfaktoren eingebracht, die sich auch auf der Ebene der Umwelt, der Gruppe oder des Individuums befinden (Piening, 2011, S. 33)⁶. Organisationen sind dadurch einer Vielzahl von Einflüssen ausgesetzt, deren Richtung und Wirkung nicht immer klar und offensichtlich ist. Hinzu kommt, dass auch Wechselwirkungen zwischen den Einflussfaktoren bestehen und sich diese dann gegenseitig verstärken oder auch hemmen können. An dieser Stelle wird auch eine theoretische Forschungslücke gesehen und im Fokus der Untersuchung steht hier die Frage wie die Innovation in der Organisation aufgenommen wurde und zu welchen Veränderungen sie dort führte. Die vorliegende Untersuchung möchte damit ein besseres Verständnis zur Integration von Innovationen fördern. Im Vordergrund stehen damit die Anpassungsmechanismen der Organisation und nicht die Innovation selbst. Für die Untersuchung des Wandels in der Organisation werden organisationale Handlungen in Form von kollektiven Managementroutinen als Analyseeinheit herangezogen. Die angestrebte Übernahme einer Innovation in die Organisation wird also anhand der möglichen Integration dieser in die Routinen der Organisation untersucht, wobei der Fokus auf Managementroutinen⁷ gelegt ist. Für die Innovation selbst wurde als Beispiel das Konzept der Zielsteuerung und hier konkret das Instrument Zielvereinbarung ausgewählt, welches im Rahmen einer Fallstudie in einer Organisation der Landesverwaltung in Brandenburg betrachtet wird. Das Instrument erlebte eine gewisse Renaissance im Rahmen des Reformkonzepts der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) in Verbindung mit dem internationalen Aufbruch in Richtung „New Public Management“ (NPM)⁸ (Tondorf, Bahn Müller, & Klages, 2004, S. 15). Das „New Public Management“ stellt jedoch kein geschlossenes Theoriesystem dar, sondern besteht vielmehr aus einem ganzen „Sammelsurium“ betriebswirtschaftlicher Verfahren und Managementmethoden (Oechsler, 2008, S. 54). Dabei gibt es auch hier Klagen aus der Praxis über Schwierigkeiten in der Umsetzung und ausbleibende Erfolge, seitdem diese eingesetzt wurden (Braun, 2004, S. 96; Bogumil & Kuhlmann, 2006, S. 63). Die vorliegende Arbeit soll hier nicht direkt anschließen und erneut Umsetzungsprobleme ermitteln, sondern mit der Beantwortung folgender Forschungsfragen einen Beitrag zum besseren Verständnis der eingetretenen Veränderungen leisten:

⁶ Piening (2011, S. 33) hat auf Basis einer umfangreichen Literaturrecherche die Einflussfaktoren „Individuum“, „Gruppe“, „Organisation“ und „Umwelt“ identifiziert und eine Vielzahl an Fundstellen aufgelistet, worauf hier verwiesen wird.

⁷ Für den weiteren Verlauf der Arbeit stehen nur „Managementroutinen“ im Vordergrund und werden hier allgemein mit Routinen gleichgesetzt.

⁸ Die KGSt entwickelte Anfang der 90er Jahre das Konzept zum „Neuen Steuerungsmodell“ und dies beinhaltete verschiedene Instrumente zur Verbesserung der Steuerungsfähigkeit von öffentlichen Verwaltungen (KGSt 1993).

1 - Problemstellung, Forschungsfragen und Gang der Untersuchung

1. Wie wurde das Instrument Zielsteuerung bzw. Zielvereinbarung im öffentlichen Sektor eingeführt und in die Managementroutinen integriert?
2. Welche Faktoren führen zu einer Integration der Zielsteuerung in die Managementroutinen?
3. Welche Empfehlungen für die Praxis lassen sich daraus ableiten?

Die Forschungsfragen haben damit sowohl eine theoretische (Fragen 1 und 2) als auch eine praktische Perspektive (Frage 3) und werden in einem mehrstufigen Verfahren im Rahmen einer qualitativen Analyse beantwortet. Außer Frage steht an dieser Stelle, dass Zielsteuerungsinstrumente nicht nur Managementroutinen verändern können, sondern vielseitige Effekte und damit auch Einfluss auf z. B. die Unternehmenskultur, das Führungsverhalten, das Betriebsklima oder auch auf die Motivation und Zufriedenheit der Mitarbeiter haben können. Alle möglichen Effekte von Zielsteuerungsinstrumenten zu untersuchen würde jedoch den Rahmen der Arbeit deutlich überschreiten und sie werden daher bewusst vernachlässigt bzw. gänzlich ausgeklammert. Die folgende Abbildung veranschaulicht den Aufbau der Arbeit:



Abbildung 1: Aufbau der Untersuchung

Nach den einleitenden Ausführungen in Kapitel 1 zur Ausgangssituation, Forschungslücke und Forschungsfrage werden in Kapitel 2 zunächst die für diese Arbeit grundlegenden Theorien und die darauf aufbauenden Konzepte vorgestellt. Damit wird der theoretische Rahmen für die weitere Untersuchung gebildet, in dem der Stand der Wissenschaft zusammenfassend dargestellt wird. Hierzu wird aus der relevanten Literatur eine Reihe von Variablen herausgearbeitet, die auf eine Integration hindeuten und daraufhin in das Analysemodell übernommen werden. Diese Beobachtungsvariablen fließen im späteren Verlauf in die Analyse der Daten wieder ein und sind damit die Basis für die dortigen Codierungen des Interviewmaterials. Ebenfalls unter Rückgriff auf die relevante Literatur wird zudem das Konstrukt „Managementroutine“ entwickelt. Dabei werden sowohl auf die Routinen an sich, als auch auf deren Entwicklung und Wandel eingegangen und damit die Arbeitshypothesen definiert.

In Kapitel 3 wird zunächst die Forschungsmethodik dieser Arbeit und damit die Untersuchungsstrategie und das hier gewählte Design, einschließlich der Grenzen der Validität, vorgestellt. Als zentrale Voraussetzung für die sich dann anschließende Interviewphase wird zudem das zuvor definierte Konstrukt der Managementroutine für die weitere Arbeit operationalisiert. Damit ist konkret festgelegt, welches beobachtete oder beschriebene Verhalten als organisationale Routine gelten soll und was die zentralen Leitfragen der Untersuchung sind. Dies bildet dann auch die Basis für die Zusammenführung in das Analysemodell für die weitere Untersuchung. Den Abschluss des Kapitels bilden die Beschreibung der Fallauswahl der Untersuchung sowie eine detaillierte Charakterisierung der konkreten Innovation „Zielvereinbarung“. Für diese Charakterisierung wird bereits auf einen Teil der eher allgemeinen Untersuchungsergebnisse zurückgegriffen.

Nachdem alle 31 Interviews geführt und transkribiert wurden, fand die Verdichtung und Auswertung der Daten mittels der Software „MAXQDA“ und dem aus den Beobachtungsvariablen in Kapitel 2 aufgestellten Codesystems statt. Das Material wurde in mehreren Durchgängen ausgewertet und das Codesystem durch ergänzende Variablen im Material erweitert (In-Vivio-Codierung)⁹. Im Kapitel 4 werden dann die Ergebnisse aus der Datenauswertung vorgestellt. Den Kern bilden hier die Ergebnisse, die auf die Integration der Innovation in die Managementroutinen bezogen sind und in Kommunikations-, Koordinations- und Entscheidungs-routinen unterschieden werden. Darüber hinaus werden die festgestellten und eher allgemein formulierten Veränderungen durch

⁹ Die Bezeichnung In-Vivio-Codieren stammt aus der Grounded Theory und bezeichnet eine spezielle Form des Codierens. Hier werden Begriffe und Wendungen, die von den Informanten selbst verwendet werden, direkt als Code übernommen und gleichzeitig die betreffende Textstelle codiert (Strauss & Corbin, 1996, S. 50).

die Innovation beschrieben, die sich auf die Organisation und deren Ziele bezogen. Darunter fallen auch die Wahrnehmung des Instrumentes sowie die Bedeutung dessen für die Organisation. Daneben kommt auch den Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle zu, da diese für die weitere Einschätzung der Relevanz und Bedeutung der Innovation für die Organisation wichtig sind. Diese Rahmenbedingungen stellen gewissermaßen alternative und vor allem konkurrierende Einflüsse auf die Organisation und die Innovation dar und müssen dazu detailliert abgegrenzt werden. Die Ergebnisse werden hier in aggregierter Form dargestellt und mit zahlreichen Zitaten aus den Gesprächen untermauert. Damit ist auf der einen Seite die vorgenommene Zuordnung der Aussagen besser nachvollziehbar und zudem besteht die Möglichkeit, dass mehr über den Kontext der jeweiligen Gespräche erkennbar wird. Den Abschluss des Kapitels und damit der reinen Darstellung der Ergebnisse bildet die Abstraktion dieser im Hinblick auf die in Kapitel 2 identifizierten Beobachtungsvariablen, welche in ihrer konkreten Ausprägung in der untersuchten Organisation eingeschätzt werden. Damit können im letzten Schritt dann sowohl die Leitfragen als auch die Arbeitshypothesen und Forschungsfragen überprüft und beantwortet werden.

In Kapitel 5 wird die Diskussion der Ergebnisse in Form der Interpretation und Reflexion sowohl auf die hier zentralen Theorien, als auch auf den Stand der Forschung und das hier genutzte Analysemodell vorgenommen. Zur besseren Lesbarkeit der Arbeit und auch im Hinblick auf ein möglichst lückenloses methodisches Vorgehen werden zentrale Aussagen aus den theoretischen Grundlagen hier noch einmal stark komprimiert mit aufgeführt. Dies dient der Anwendung der Untersuchungsergebnisse auf die bisherige Forschung und soll zudem die hier zentralen Annahmen und das Analysemodell in ihrer Eignung für die Untersuchung überprüfen. Den dritten Teil des Kapitels bildet dann die Entwicklung eines Erklärungsmodells, in dem detailliert auf die von der Organisation steuerbaren und nicht steuerbaren Einflussfaktoren eingegangen wird. Zum Ende des Kapitels werden dann noch Handlungsempfehlungen abgeleitet, was damit die Beantwortung der dritten Forschungsfrage darstellt.

Den Abschluss der inhaltlichen Darstellung der Arbeit bildet das Kapitel 6 mit der Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse sowie einem Ausblick und möglichem weiterem Forschungsbedarf.

2 Theoretische Grundlagen zur Eingrenzung des Analyserahmens

In den folgenden Ausführungen wird nun zunächst der theoretische Rahmen gebildet, in welchem sich die Untersuchung bewegt. Dazu werden eingangs die hier leitenden und übergeordneten Theorien kurz vorgestellt. Daneben werden dann die für diese Untersuchung zentralen Konzepte beschrieben, die sich innerhalb dieser Theorien befinden, womit der Analyserahmen dieser Arbeit eingegrenzt wird. An dieser Stelle sei angemerkt, dass die vorliegende Arbeit hier keinen umfassenden Aufriss zu den Theorien und Konzepten bieten kann. Für einen tieferen Einblick muss dazu auf die jeweils zitierte Literatur verwiesen werden. Mit diesen Grundlagen wird dann im Rahmen des „state of the research“ die als relevant betrachtete Forschung vorgestellt und damit das zu Grunde gelegte Analysemodell entwickelt. Den Abschluss der theoretischen Grundlagen bildet dann die Definition der Managementroutinen.

2.1 Theoretischer Rahmen

2.1.1 Innovationen

Als Einstieg in die Theorie dieser Arbeit ist zunächst der Begriff „Innovation“ zu definieren und als Forschungsobjekt im theoretischen Raum zu verorten. „Innovation“ ist ein nach wie vor relativ populärer Begriff, wird in verschiedenstem Kontext mit diversen Vorzügen verbunden und z.T. als wichtigste Komponente unternehmerischer Performance gesehen (Crossan & Apaydin, 2010, S. 1144; Mone, McKinley, & Barker, 1998). Die Fülle an Arbeiten zu Innovationen als eigene Forschungsrichtung ist mittlerweile so schwer zu erfassen, dass sich hier der Rückgriff auf einige zusammenfassende Arbeiten für den Zugang zum Begriff anbietet. Einen Überblick über die letzten 27 Jahre Innovationsforschung bieten z. B. Crossan und Apaydin (2010) mit ihrem multi-dimensionalen Rahmen, Anderson, De Dreu und Nijstad (2004) oder auch Piening (2011) in seiner Arbeit zu Innovationen im Krankenhausbereich. Zentrale Aspekte von Innovationen sind demnach die Neuheit, was sich in neuen Produkten oder einer neuen Qualität, in neuen Märkten oder auch in neuen organisatorischen Strukturen äußern kann (Hansen & Wakonen, 1997, S. 350). Crossan und Apaydin (2010, S. 1155) fassen unter Bezug auf Pittaway et al. (2004) neben neuen Produkten aber auch Prozesse und Business Modelle darunter und definieren Innovationen wie folgt:

„Innovation is: production, assimilation, and exploitation of a value-added novelty in economic and social spheres; renewal and enlargement of products, services and markets; development of new methods of production; and establishment of new management systems. It is both a process and an outcome.“

Piening (2011, S. 25)¹⁰ ergänzt zudem noch das Merkmal Subjektivität, da die Neuheit nicht immer objektiv feststellbar ist und vom jeweiligen Betrachter abhängt. Darüber hinaus wird auch noch der Zielbezug der Innovation betont, da diese immer mit einem bestimmten Nutzen verbunden und nicht ziellos eingeführt wird (Utterback, 1971, S. 71). Damit kann an dieser Stelle bereits festgestellt werden, dass das hier als Beispiel gewählte Instrument „Zielvereinbarung“ in diesem Fall unter diesen Innovationsbegriff fällt, da es als Management Instrument zum Zeitpunkt der Einführung für die Organisation zumindest subjektiv neu war und zudem mit einem bestimmten Nutzen verbunden wurde.

Innovationen selbst können nach unterschiedlichen Aspekten oder Dimensionen gegliedert werden, wobei auch hier zur weiteren Erschließung des Themas auf den „multi-dimensionalen Ansatz“ von z. B. Cooper (1998, S. 496) zurückgegriffen wird. Demnach lassen sich folgende drei Dimensionen unterscheiden:

- Administrative und technologische Innovationen
- Produkt- und Prozessinnovationen
- Radikale und inkrementelle Innovationen

Innovationen sind hier jedoch nicht nur einer Dimension zugeordnet, sondern können in allen drei verortet werden. Ein Prozess als Innovation ist an dieser Stelle jedoch eindeutig abzugrenzen vom Prozess der Innovation, da diese sich z. T. bedingen und „...organizational process of ideation and problem solving may result in an outcome in the form of a new process...“ (Crossan & Apaydin, 2010, S. 1168).

Nach dieser ersten begrifflichen Einordnung wird nun ein Überblick zu den für diese Arbeit relevanten Forschungsrichtungen zu Innovationen gegeben. Zur Strukturierung der unterschiedlichen Quellen soll hier auch die von Wolfe (1994, S. 407) vorgenommene Differenzierung, anhand der zu Grunde liegenden Forschungsfragen, herangezogen werden. Neben „research questions“ differenziert er nach „research approach“ und „research focus“.

¹⁰ Dort auch unter Rückgriff auf Nord & Tucker (1987, S. 5) und Anderson, De Dreu, & Nijstad (2004, S. 149).

2 - Theoretische Grundlagen zur Eingrenzung des Analyserahmens

Research question	Research approach	Research focus
What is the pattern of diffusion of an innovation through a population of potential adopter organizations?	Diffusion of innovation research	Addresses the diffusion of an innovation over time and/or space
What determines organizational innovativeness ?	Organizational innovativeness research	Addresses the determinants of the innovativeness of organizations.
What are the processes organizations go through in implementing innovations?	Process theory research	Address the process of innovation within organizations.

Tabelle 1: Differenzierung der Innovationsforschung (Wolfe, 1994, S. 407)

Im Rahmen der Diffusion von Innovationen geht es um die Frage, wie sich Innovationen unter den Mitgliedern (potential adopters) in einer Organisation ausbreiten (Wolfe, 1994, S. 407). Im Vordergrund steht hier die Innovation selbst und häufig wird auch die Erklärung von Diffusionsgeschwindigkeit und Diffusionsmuster versucht (Abrahamson, 1991, S. 586 f.). Hier wurden verschiedene Faktoren mit der Diffusion in Verbindung gebracht, wie 1) die Individuen selbst, 2) deren soziales Netzwerk, 3) die Innovationsattribute, 4) das Innovationsumfeld bzw. die Umwelt, 5) der Kommunikationsprozess während der Einführung und 6) die Eigenschaften der Multiplikatoren (Rogers, 1983).

Die zweite Gruppe der Innovationsforschung fokussiert auf die Determinanten der Fähigkeit einer Organisation für Innovationen, wobei die Analyseeinheit die Organisation selbst und die Innovationsfähigkeit meist die abhängige Variable ist (Wolfe, 1994, S. 408). Hier geht es um die Frage, Einflussfaktoren auf verschiedenen Ebenen herauszufinden, die als Erfolgsfaktoren oder Hemmnisse auf Innovationsprozesse einwirken (Tornatzky & Klein, 1982, S. 41). Diese Betrachtung ist zentral für die vorliegende Untersuchung und wird in diesem Kontext aufgefasst als Fähigkeit einer Organisation, eine Innovation anzunehmen und Veränderungen zuzulassen.

In seiner Analyse hat Piening (2011, S. 33) hier eine Reihe von Einflussgrößen aus unterschiedlichen Studien zusammen getragen, die sich auf verschiedenen Ebenen auswirken können:

- Ebene: Individuum
 - Individuelles Wissen
 - Motivation
 - Persönlichkeitsmerkmale
- Ebene: Gruppe
 - Team-Struktur
 - Gruppenklima
 - Führungsstil
- Ebene: Organisation
 - Organisationsgröße
 - Strukturen
 - Strategie

- Organisationskultur
- Organisationales Wissen
- Human Resource Management
- Ebene: Umwelt
 - Wettbewerbsintensität
 - Sonstige Umwelteinflüsse

Es liegt dabei auf der Hand, dass die Einflussgrößen hier sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Innovation haben können. Eine ähnliche Sicht wird z. B. von Vahrs und Burmester (2005, S. 38) eingenommen, die im Rahmen der Betrachtung von Innovationshemmnissen in unternehmensspezifische (endogene, hier Individuum, Gruppe sowie Organisation) und überbetriebliche (exogene, hier Umwelt) Ursachen unterscheiden. Die unternehmens- bzw. organisationspezifischen Faktoren stehen hier im Vordergrund, da diese durch die Organisation selbst, zumindest teilweise oder auch sehr langfristig, verändert werden können. Eine für Innovationen als ungünstig identifizierte Gruppenkonstellation ist in ihrer Größe oder auch Zusammensetzung veränderbar, was zukünftige Innovationen erleichtern kann. Dold und Gentsch (2007, S. 178-179) sprechen im Hinblick auf organisatorische Widerstände auch von der Wichtigkeit von Projekt promotoren und innovationsfreundlichen Organisationsstrukturen. Sie unterscheiden hier zwischen organischen und mechanistischen Strukturen. Merkmal der ersteren sind eine offene Kommunikation und niedrige Spezialisierungs-, Zentralisierungs-, Standardisierungs- und Formalisierungsgrade. Organisationen der öffentlichen Verwaltung lassen sich nach dieser Differenzierung dann eher den mechanistischen Strukturen zuweisen, wobei sich diese zumindest für die Phase der Durchsetzung von Innovationen auch als förderlicher herausgestellt haben (Dold & Gentsch, 2007, S. 180).

Im Vordergrund dieser Forschungsrichtung steht also die Organisation selbst in einer mehr statischen Betrachtung, was dann auch zunehmend kritisiert wurde und schließlich zu einer Weiterentwicklung der Forschung, weg von der Organisation hin zu „innovation-in-an-organization“, führte (Wolfe, 1994, S. 409). Damit wuchs das Interesse an einer prozessualen Sicht auf Innovationen und dem Fokus, warum und wie Innovationen entstehen, wachsen und u. U. auch wieder abflauen, wobei hier dann die Innovation selbst die Analyseeinheit darstellt (dritte Gruppe der Innovationsforschung). Grundlegend ist dabei die Annahme, „... dass Innovationsprozesse bestimmten Ablaufmustern folgen, die durch die Beschreibung von Phasen konkretisiert werden können.“

(Piening, 2011, S. 35)¹¹. Aus einer Nutzerperspektive lässt sich dann ableiten, dass sich die Innovationsprozesse in die zwei Phasen der Initiierung und Einführung gliedern lassen: „Die Initiierungsphase umfasst Aktivitäten, die von der Erkenntnis eines Bedarfs über die Evaluation potentieller Handlungsalternativen bis hin zur Entscheidung, eine Innovation einzuführen, reichen.“ (ebd.). In der Phase der Einführung werden die Innovationen dann in der Organisation verankert und gehen in eine routinemäßige Nutzung über (Damanpour & Wischnevsky, 2006, S. 274).

Für die theoretische Basis dieser Arbeit spielt neben der generellen Definition des Innovationsbegriffes besonders die zuletzt vorgestellte prozessuale Sicht auf die Innovationen eine Rolle. Die Grundannahme, dass sich Innovationen in verschiedenen Phasen in einer Organisation ausbreiten und in eine routinemäßige Nutzung übergehen, stellt die Verbindung für die spätere Entwicklung des Analysemodells und der Operationalisierung der Managementroutine als Analyseeinheit dar.

2.1.2 Organisationaler Wandel aus neoinstitutioneller Sicht

Nach der Definition des Begriffes „Innovation“ ist nun interessant, warum Organisationen überhaupt Innovationen, in Form z. B. neuer Managementkonzepte, einführen. Dies ist eine der wesentlichen Fragen in der Managementforschung aus makroinstitutioneller Sicht. Der Neoinstitutionalismus geht davon aus, dass externe Erwartungen und Zwänge Organisationen zum Handeln verpflichten. Gängige Erwartungen sind z. B., dass moderne Informationstechnologien oder Managementkonzepte genutzt werden müssen und oftmals schlagen sich Erwartungen auch in Verordnungen, Richtlinien oder Gesetzen nieder (Walgenbach, 2006, S. 354). Andersen und Reichard (2003, S. 13 ff.) zählen zu den Druckfaktoren der Veränderungsprozesse der öffentlichen Verwaltung die anhaltende Finanzkrise der öffentlichen Verwaltung, die Privatisierung und Deregulierung, den Wertewandel der Bürger und auch die Modernisierung im Rahmen des „Neuen Steuerungsmodells“. Die formale Struktur von Organisationen spiegelt demnach die Vorstellung rationaler, organisationaler Gestaltungen der Umwelt der Organisationen wider (Scott, 1992a, S. 14). Diese Vorstellungen und Erwartungen sind insofern rational, als sie aus Sicht der jeweiligen Anspruchsgruppe in der Umwelt der Organisation zur Erreichung verschiedener Ziele beitragen. Im Neoinstitutionalismus dient die formale Struktur demnach dazu, der Organisation Legitimität zu verschaffen:

¹¹ Mit Bezug auf Schroeder, Van de Ven, Scudder, & Polley (1989, S. 108) und Wilson, Ramamurthy, & Nystrom (1999, S. 312).

- Die formale Struktur einer Organisation ist weniger ein technisch-rationales Werkzeug zur Koordination der Austauschbeziehungen zwischen Organisationen und deren Umwelt bzw. der Steuerung von Aktivitäten (Walgenbach, 2006, S. 353). Die Elemente der formalen Struktur sind vielmehr Manifestationen von Regeln und Erwartungen in der Umwelt, die einen verbindlichen Charakter entfalten (Meyer & Rowan, 1977, S. 343).
- Externe Vorstellungen über die Notwendigkeit einzelner Techniken, Managementkonzepten (z. B. Zielsteuerung) oder struktureller Elemente provozieren deren Einführung. Organisationen adaptieren damit Meinungen und Erwartungen externer Akteure in Form von strukturellen Reaktionen (Scott & Meyer, 1994, S. 3).
- Die Autorität und Organisationkompetenz vom Topmanagement wird in eine Makroebene verschoben, d. h. zu institutionalisierten Erwartungen und Regeln, die in einer Gesellschaft bestehen (DiMaggio & Powell, 1991, S. 15). Die formale Organisationsstruktur wird damit zunehmend durch gesellschaftliche Einflüsse in Form institutionalisierter Regeln und Erwartungen und immer weniger durch Wettbewerb und betriebswirtschaftliche Erfordernisse bestimmt.
- Mit zunehmender Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften wird Rationalität, wenn sie erst einmal als allgemeine Norm institutionalisiert ist, zu einem Mythos mit gewaltigem Organisationspotential (Meyer & Rowan, 1977, S. 346). „Rationalitätsmythen“ bezeichnen Regeln und Annahmegerüfte, die rational in dem Sinne sind, dass sie soziale Ziele bestimmen und in regelhafter Weise festlegen, welche Mittel zur Verfolgung dieser Zwecke angemessen sind (Meyer & Rowan, 1977, S. 343). Andererseits sind es Mythen in dem Sinne, dass ihre Wirklichkeit und Wirksamkeit von einem Glauben an sie abhängt und keiner objektiven Prüfung unterzogen werden können (Scott, 1992a, S. 14).

Organisationen, die institutionalisierte Strukturelemente übernehmen, sichern und erhöhen zudem damit ihre Stabilität der internen und externen organisationalen Beziehungen (Meyer & Rowan, 1977, S. 351). Der neoinstitutionale Ansatz zeigt, „dass viele Managementpraktiken und Strukturelemente, die gemeinhin als objektiv erforderlich und als angemessene technisch-rationale Lösungen für spezifische organisationale Probleme erachtet werden, auch – und oftmals mehr – dazu dienen, institutionalisierten Erwartungen zu entsprechen.“ (Walgenbach, 2006, S. 390). Bezogen auf die hier untersuchte Organisation kann als Vorgriff auf die noch folgende Vorstellung des Untersuchungsobjektes (Kapitel 3.5 in dieser Arbeit) festgehalten werden, dass auch hier eine starke

Verbindung zum allgemeinen Reformstreben im Rahmen des „Neuen Steuerungsmodells“ besteht. Die Motivation zur Einführung der neuen Steuerungsinstrumente war dabei vorrangig organisationsintern.

Institutionalisierung als Prozess bezieht sich auf den Vorgang, durch den sich soziale Beziehungen und Handlungen zu Selbstverständlichkeiten entwickeln, die nicht mehr kritisch hinterfragt werden (Walgenbach, 2006, S. 355). Institutionalisierung als Zustand bezeichnet hingegen Situationen, in denen die in einer Gesellschaft bestehenden Vorstellungen bestimmen, was welche Bedeutung besitzt und welche Handlungen ermöglicht (Zucker, 1983, S. 2; DiMaggio & Powell, 1991). Organisationen adaptieren rationalisierte und institutionalisierte Strukturelemente und Managementpraktiken, die sich in ihren institutionalisierten Umwelten herausbilden. Sie werden so zu „dramatischen Inszenierungen“ der Rationalitätsmythen, die moderne Gesellschaften durchziehen (Meyer & Rowan, 1977, S. 346). Auf der anderen Seite definieren institutionalisierte Regeln neue Situationen, redefinieren bestehende und benennen zugleich die Mittel, um diesen Situationen zu begegnen. Daneben setzen institutionalisierte Erwartungen das Management unter Druck und Organisationen müssen institutionalisierte Strukturelemente und Managementpraktiken übernehmen, um den Ressourcenfluss nicht zu gefährden (Powell, 1991, S. 196). Tolbert und Zucker (1996) sprechen in diesem Zusammenhang von Institutionalisierung als Prozess mit den Stufen „Innovation“, „Habitualization“, „Objectification“ und „Sedimentation“ im Sinne zunehmender Festsetzung von neuen Verhaltensweisen, was die folgende Abbildung 2 veranschaulicht. Nach diesem Verständnis reagiert die Organisation auf spezifische Probleme oder auch Innovationen und generiert als Antwort darauf im Rahmen der Habitualisierung (Gewöhnung) neue Verhaltensmuster oder Strukturelemente. Diese entwickeln und verbreiten sich in der Organisation weiter und es bildet sich ein Konsens über den Nutzen dieser neuen Elemente, sie versachlichen sich (Objectification). Die volle Institutionalisierung wird dann in der letzten Phase „Sedimentation“ erzielt, wenn die maximale Verbreitung erreicht ist und die Neuerungen über einen längeren Zeitraum genutzt werden. Auf die Herausbildung und den Wandel von Routinen wird in Kapitel 2.4.2 noch einmal eingegangen, da diese als zentrale Untersuchungseinheit der vorliegenden Arbeit noch ausführlicher herausgearbeitet werden müssen.

2 - Theoretische Grundlagen zur Eingrenzung des Analyserahmens

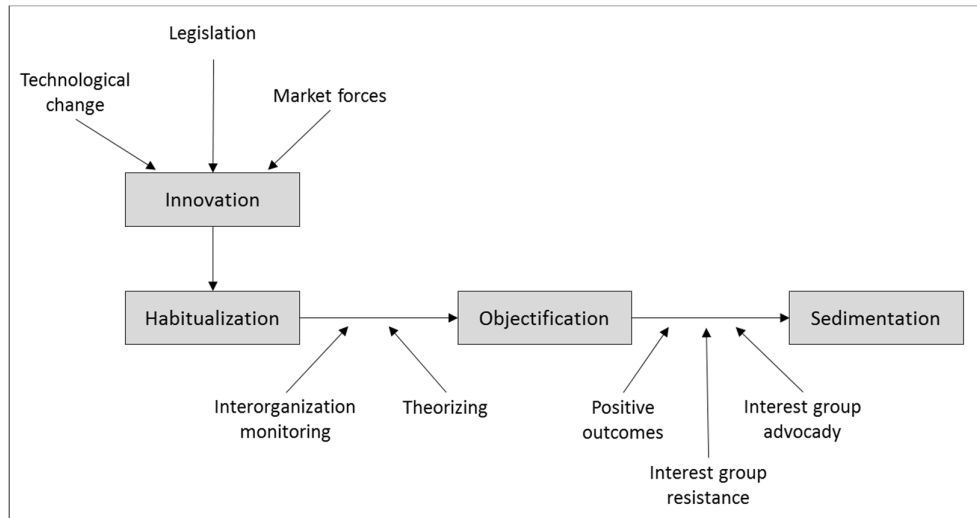


Abbildung 2: Prozess der Institutionalisierung (Tolbert & Zucker, 1996, S. 182)

Aus Sicht des Institutionalismus nähern sich Organisationen mit Organisationen an, die mit den gleichen Umweltbedingungen konfrontiert sind, was damit zu einer Isomorphie, d. h. zu einer Strukturgleichheit führt (Hawley, 1968). Diese Isomorphie in organisationalen Feldern wird dabei auf verschiedene Gründe zurückgeführt, wie Zwang (z. B. politischer Druck oder Regulierungen), mimetische Prozesse oder normativen Druck (Walgenbach, 2006, S. 368 ff.). Gerade im Hinblick auf Organisationen der öffentlichen Hand, wie im vorliegenden Fall eines Landesbetriebes, sind hier verschiedene Untersuchungsrichtungen möglich, da ein hoher Einfluss der Politik besteht. Die Politik greift hier nicht nur durch die Schaffung des gesetzlichen Rahmens sondern auch direkt durch Vorgaben oder Mitsprache in die Ablauforganisation ein. Damit ist eine zentrale Frage, welche anderen Organisationen in ein gemeinsames organisationales Feld fallen und mit wem sich die untersuchte Organisation vergleicht. Für diese Untersuchung kämen somit Organisationen mit ähnlichen Leistungen und Aufgaben oder aber auch Organisationen aus dem gleichen politischen Verantwortungsbereich unabhängig ihrer Aufgaben in Frage. Mit dem Zwang zur Übernahme institutionalisierter Regeln können jedoch auch Probleme entstehen, wenn die als Realitätsmythen übernommenen Elemente nicht zu den aufgabenbedingten Anforderungen passen oder aus einem anderen organisatorischen Feld stammen (Walgenbach, 2006, S. 375). Eine Möglichkeit diesem Problem zu begegnen ist die Entkopplung und Logik des Vertrauens (Meyer & Rowan, 1977, S. 356 ff.) Hier werden dann strukturelle Elemente von den Handlungen der Organisation entkoppelt, Ziele absichtlich mehrdeutig und unkonkret formuliert oder formale Strukturen bewusst aufrechterhalten, die tatsächlichen Handlungen dann aber den aktuellen Anforderungen angepasst. Damit weicht das nach Außen gezeigte Verhalten von dem tatsächlichen ab, was Brunsson (2006, S. Xiii) als „Organisation der Scheinheiligkeit“, bzw. als „organized hypocrisy“, bezeichnete, indem eine Organisation „...may talk in one way, decide in another and act in a third.“ (talk, decision and

action). Es wird dann auch nicht mehr hinterfragt, ob die institutionalisierten Strukturelemente und Managementpraktiken effektiv implementiert wurden, sondern diese im guten Glauben und Vertrauen auf deren Eignung und Wirkung legitimiert (Meyer & Rowan, 1977, S. 357).

2.1.3 Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie

Zur weiteren Entwicklung des theoretischen Rahmens der Arbeit stellt sich die Frage, wie Organisationen selbst definiert werden können. Barnard (1938, S. 66 ff.) charakterisierte formale Organisationen als Systeme bewusst koordinierter Handlungen oder Kräfte von zwei oder mehr Personen, was der untersuchte Landesbetrieb zweifelsfrei ist. Gerade die bewusst koordinierten Handlungen, wenn sie sich denn durch fortwährende Wiederholung manifestieren und institutionalisieren wie im oben beschriebenen Sinne, stellen eine Vorstufe für den noch zu entwickelnden Routinebegriff dar. Die handelnden Personen selbst werden dabei dem Organisationsumfeld zugeordnet. Die Entscheidungstheorie wählt hingegen Entscheidungsprozesse zum Ausgangspunkt der Organisationsanalyse, was Simon (1976, S. IX)¹² wie folgt formuliert: „...to show how organizations can be understood in terms of their decision processes.“. Das Erkenntnisinteresse der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie gilt hier der Frage, wie Organisationen ihren Bestand durch Anpassung an eine komplexe und veränderliche Umwelt sichern. Die Theorie baut dabei auf den zwei Prämissen auf, dass Menschen nur über eine begrenzte Informationsverarbeitungskapazität verfügen und ihre Bereitschaft, sich zu engagieren, ebenfalls eingeschränkt ist (Berger & Bernhard-Mehlich, 2006, S. 170). Das Bestandsproblem von Organisationen wird in die zwei Teilprobleme zerlegt:

- Entscheidungen in Organisationen: Entscheidungen, die von verschiedenen organisationalen Mechanismen gesteuert, die Erfüllung der Ziele und Überlebenserfordernisse der Organisation anstreben. Basis ist demnach hier das Konzept der begrenzten Rationalität und die Frage, wie rationale Organisationsentscheidungen von Individuen mit begrenzter Informationsverarbeitungskapazität und komplexer sowie instabiler Umwelten möglich sind. Diese Komplexität wird u. a. durch Arbeitsteilung reduziert, die die vielfältigen und unklaren Überlebensbedingungen der Organisation in verschiedene Organisationsziele übersetzt. Durch die immer weitere Zerlegung dieser Ziele in Subziele und die Zuordnung dieser Subziele zu einzelnen

¹² Entnommen aus Berger & Bernhard-Mehlich (2006, S. 169).

Abteilungen und Stellen werden diese dann mit zunehmend operationalen und konsistenten Zielen versorgt (Berger & Bernhard-Mehlich, 2006, S. 176). Daneben reduzieren standardisierte Verfahren und Programme (z. B. das Instrument zur systematischen Zielvereinbarung) die Komplexität der Umwelt.

- Entscheidungen, die den Entscheidungen in Organisationen vorausgesetzt sind und außerhalb der Organisationen stattfinden: Es handelt sich dabei um Entscheidungen von Individuen, sich einer Organisation anzuschließen und in ihrem Sinne zu handeln und um die Frage, unter welchen Bedingungen sie dies tun. Es liegt eine prinzipielle Differenz zwischen den Organisationzielen und den persönlichen Bedürfnissen und Zielen der Individuen vor, die im Rahmen des Konzepts des „Gleichgewichts von Anreizen und Beiträgen“ als Analyse der persönlichen „Teilnahme- und Beitragsentscheidungen“ untersucht wird (Simon, 1976).

Der Zielbildungsprozess ist als eine Folge von Verhandlungsprozessen zu verstehen, in denen die Koalitionsmitglieder mit unterschiedlichen Erwartungen und Interessen ihre eigenen Positionen vertreten (Berger & Bernhard-Mehlich, 2006, S. 183). Die dabei entstehenden Zielkonflikte lassen sich z. B. durch lokale Rationalität, anspruchsniveauorientierte Entscheidungsregeln und sequentielle Zielverfolgung lindern (Cyert & March, 1963, S. 117 f.).

Allein dieser kurze Abriss zur verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie verdeutlicht die hohe theoretische Relevanz dieser für die vorliegende Untersuchung. Vorweggreifend kann hier festgestellt werden, dass der ausgewählte Landesbetrieb zweifelsfrei eine Organisation nach der hier zu Grunde gelegten Definition von Barnard (1938) darstellt und gerade die Übersetzung der Organisationsziele in Subziele eines der grundlegenden Prinzipien des hier untersuchten Instrumentes bildet (vgl. zur Vorstellung der untersuchten Organisation Kapitel [3.5.2](#)).

2.2 Grundlegende Konzepte

2.2.1 Ziele und Zielsteuerung

Nachdem bereits mehrfach die Begriffe „Ziele“, „Zielvereinbarung“ und „Zielsteuerung“ verwendet wurden, ist für die weitere Untersuchung eine begriffliche Konkretisierung dieser und Abgrenzung untereinander notwendig. Dass Ziele wichtige Regulatoren menschlicher Handlungen darstellen, wird heute kaum mehr in Frage gestellt, wobei von einem Ziel aus psychologischer Sicht erst dann gesprochen wird, wenn aus einem fremden Wunsch oder einem Auftrag bzw. einer Zielvorgabe tatsächlich auch eine eigene Vornahme im Sinne von „ich will“ wird (Hoch, Wegge, & Schmidt, 2009, S. 309-310). Diese Auffassung spielt gerade bei Zielvereinbarungen eine Rolle, wenn nicht immer klar ist, ob es sich auch tatsächlich um ein selbst gesetztes oder zumindest akzeptiertes Ziel handelt. Ziele spielen dabei in vielen privaten als auch wirtschaftlichen Zusammenhängen eine

Rolle und die umgekehrte Frage ist eher, ob Handlungen überhaupt ohne Ziel möglich sind. So sind auch Verwaltungsmodernisierungen kein reiner Selbstzweck sondern werden mit unterschiedlichen Zielen und sich daraus ergebenden Zielkonflikten betrieben. Diese Ziele bilden einen wesentlichen Bewertungsmaßstab für den Erfolg oder Misserfolg von Reformen (Siegel 2008, S. 27). Solomon (1981) unterscheidet hier folgende Zielkategorien von Verwaltungsreformen:

- Verbesserung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit
- Erhöhung der politischen Effektivität
- Erreichen von taktischen Vorteilen

Ziele in der öffentlichen Sektor können zudem nicht ausschließlich durch die Verwaltungsspitze gesetzt werden, sondern entstehen z. T. auch durch Vorgaben politischer Gremien und lassen sich nicht immer in ökonomische Kategorien fassen (Tauberger, 2008, S. 6). Das Spektrum zum Zielbegriff in der Managementforschung ist darüber hinaus weit und reicht von Entscheidungszielen über Unternehmerziele, Unternehmungsziele und Organisationsziele bis Maximen bzw. Prinzipien (Braun, 2004, S. 9). In seiner Arbeit zu zielbasierten Instrumenten der Unternehmungssteuerung trägt Braun (ebd.) verschiedene Definitionen zum Zielbegriff zusammen und stellt eine deutliche Überschneidung fest, wobei folgende Definition für die vorliegende Arbeit zu Grunde gelegt wird:

Ein Ziel ist ein vorgestellter und gewollter zukünftiger Vorgang oder Zustand, eine antizipierte Vorstellung der Wirkung unseres Handelns. (Braun, 2004, S. 9)¹³

Aufbauend auf seiner Analyse schreibt Braun (2004, S. 32, 10)¹⁴ Zielen die zentralen Aufgaben Antriebsfunktion, Richtungsgeber, Koordinationsfunktion, Feedback und Legitimation zu und fasst die unterschiedlichen Interpretationen zu einem gemeinsamen Zielbegriff zusammen. Ziele sind demnach dadurch gekennzeichnet, dass sie (ebd.):

- einen zukünftigen Zustand über Zielinhalt, Zielausmaß und zeitlichem Bezug bezeichnen,
- der eigentlichen zielgerichteten Handlung vorausgehen,
- eine positive Valenz haben: sie werden als erwünscht angesehen und

¹³ Mit Bezug auf Bidlingmaier (1964, S. 28).

¹⁴ Unter Bezug auf Heinen (1976, S. 59 ff.), sowie Mayntz (1969, S. 1256) und Lechner (1975, S. 16).

- einen anzustrebenden Zustand herstellen und über eine präskriptive Dimension verfügen.

Ziele spielen in diversen Managementkonzepten eine Rolle, wie z. B. der „synoptischen Unternehmensplanung“, „Management by Objectives“ (wird im Weiteren MbO genannt) oder auch „Managing for Results“ (MfR), „Kennzahlensteuerung“ und schließlich in der „Balanced Scorecard“ (Braun, 2004, S. 39). Dabei gibt es für die positiven Wirkungen von „Führung mit Zielen“ auf z. B. die Produktivität viele Befunde (Rodgers & Hunter, 1991). Insofern ist an dieser Stelle die Einschränkung wichtig, dass die hier im Vordergrund stehende Zielvereinbarung nur ein Instrument aus dem Konzept Zielsteuerung ist und diese auch ohne Zielvereinbarung funktionieren kann.

Für die vorliegende Untersuchung spielt jedoch gerade der Steuerungskreislaufgedanke eine zentrale Rolle, wie er auch in „negative or positive feedback control loops“ vorkommt, wobei mit „positive“ „drive the output changes in the same direction as the input changes“ gemeint ist und „negative“ für „drive output changes in the opposite to inputs“ steht (Boland & Fowler, 2000, S. 427). Entscheidend ist hier die Integration der Steuerungsinformationen über die Zielerreichung in die Führungsprozesse einer Organisation in Form von Maßnahmen als Reaktion auf erkannte Abweichungen. Das Verständnis von Zielsteuerung geht hier noch etwas weiter als die Akzeptanz immanenter positiver Wirkungen von Zielen. Zielsteuerung bedeutet demnach, dass (Braun, 2004, S. 38):

- eine bewusste Steuerung der Organisation mit Hilfe von Zielen möglich ist,
- Ziele zum Handlungsantrieb, zur Handlungsausrichtung, zur Gewinnung von Feedback und zur Koordination eingesetzt werden,
- die inhaltlichen Bezüge zwischen Zielen und Kennzahlen reflektiert werden und
- die einzelnen Zielbeziehungen zum Zwecke der Steuerung bewusster gestaltet werden.

Damit wird der Fokus stärker auf die Handlungsergebnisse gelegt und die Durchführungsverantwortung und –ausgestaltung in der Hierarchie abwärts delegiert. Dies ändert den Steuerungsaufwand für die jeweilige Leitungsinstanz und bindet die Durchführungsinstanz stärker in die Planung der Leistungserstellung ein. Dem reduzierten Steuerungsaufwand steht jedoch ein erhöhter Kontrollaufwand gegenüber. Bezogen auf Verwaltungshandeln stellen Tondorf, Bahn Müller und Klages (2004, S. 16) fest, dass sich der Managementzyklus nach dem Zielsteuerungsverständnis am Leitbild des kybernetischen Regelkreises orientiert und gerade die Folgemaßnahmen im Vordergrund stehen. Dazu muss auf der Grundlage von Problemfelddefinitionen ein an der Erreichung von Zielen orientierter Handlungsplan aufgestellt, dieser zur Ausführung gebracht und die hierbei verwirklichte Zielerreichung gemessen werden. Aus dem Aufzeigen von Abweichungen müssen

Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Diese Maßnahmen können sich dabei sowohl auf den Handlungsplan als auch auf die Anpassung der Ziele selbst beziehen. Der Unterschied zur klassischen Steuerung durch Normvorgaben ist die Rückkopplung, die mit einer Steuerung durch Ziele und Zielerreichungskontrolle verbunden ist und Organisationen zum selbständigen Lernen, aufgrund der eigenen Handlungsergebnisse, befähigen (ebd.). Kleinbeck (1991, S. 41) stellte bereits vor mehr als 20 Jahren fest, dass der leistungsfördernde Einfluss von persönlichen Zielen vor allem in der „neueren“ amerikanischen Literatur zur Arbeits- und Organisationspsychologie so deutlich nachgewiesen wurde, „...dass ihm der Rang einer abgesicherten psychologischen Gesetzmäßigkeit zugewiesen wurde“. Die Zielsetzungstheorie von Locke und Latham (1990) macht dafür die vier Wirkmechanismen „Richtung der Handlung“, „Anstrengung“, „Ausdauer“ und „aufgabenspezifische Strategien oder Pläne“ verantwortlich. Zudem formulierten sie die Moderatoren der Zielsetzungswirkung „Rückmeldung“, „Zielspezifität“, „Aufgabenkomplexität“ und „Zielbindung“, welche auch heute noch relevant sind (ebd.).

Zielsteuerung wird hier auch als Steuerung über Zielvereinbarung im Rahmen eines Kontraktmanagement gesehen, wobei Leistungsvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung und innerhalb der Verwaltung getroffen werden. Definiert werden Leistungen oder Produkte nach Menge, Preis, Kosten, Qualität, Zielgruppe, Budgets und Handlungsspielräumen (Deckert, 2006, S. 48)¹⁵. Zielsteuerung ist damit ein ganzheitlicher Ansatz bestehend aus mehreren aufeinander aufbauenden Steuerungskreisen. Damit ist der theoretische Bogen zu den hier untersuchten Zielvereinbarungen gespannt und konzeptionell verankert. Das Instrument steht dabei ganz im Zentrum der Bewegung zur Verwaltungsmodernisierung im Rahmen des „New Public Management“ und verfügt damit über eine lange Reformgeschichte (Tondorf, Bahn Müller, & Klages, 2004, S. 15). Ein auf der generellen Akzeptanz zu den positiven Wirkungen von Zielen basierendes Managementkonzept wird im Rahmen dieser Arbeit als Zielsteuerung aufgefasst und beschreibt einen ganzheitlichen Ansatz. Die Zielvereinbarung ist dazu dann das operative Instrument zur Kommunikation und Anwendung der Ziele in einer Organisation. Braun (2004, S. 82) fasst in seiner Analyse die Gemeinsamkeiten der verschiedenen Zielsteuerungskonzepte wie folgt zusammen:

¹⁵ Unter Bezug auf KGSt (1993, S. 17).

2 - Theoretische Grundlagen zur Eingrenzung des Analyserahmens

„Von einem Oberziel oder einer Oberzielkonzeption ausgehend wird eine Hierarchie von Unterzielen bzw. Mitteln abgeleitet, die untereinander durch Ursache-Wirkung-Verkettungen eng vermascht sind, so dass im Idealfall die Erfüllung sämtlicher Ziele auf der untersten Ebene der Erfüllung des Oberziels gleichkommt.“

Die folgende Abbildung stellt den gemeinsamen Kern der Zielsteuerungsansätze, bezogen auf die Zielkaskade, noch einmal graphisch dar.

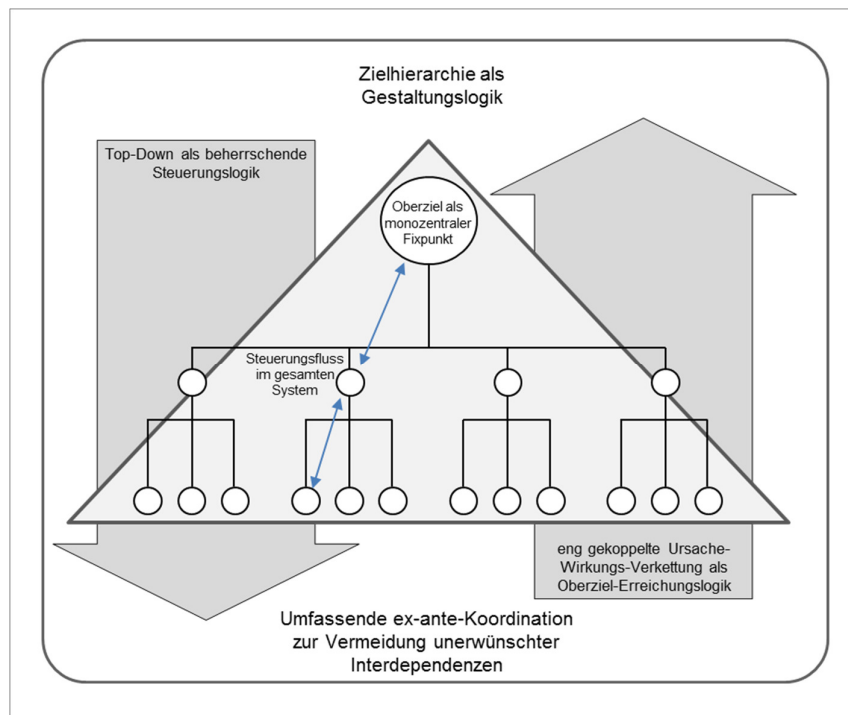


Abbildung 3: Der gemeinsame Kern der Zielsteuerungsansätze (Braun, 2004, S. 83)

Darauf aufbauend kann nun der konzeptionelle Bogen zum Controlling vorgenommen werden und Brüggemeier (1998, S. 49) stellte hierzu fest: „...in einer Reihe von Beiträgen wurde deutlich, dass Verwaltungscontrolling nicht nur als effizienzorientiertes Steuerungskonzept zu betrachten sei, sondern auch zu einer verbesserten Steuerung des Verwaltungshandelns im Hinblick auf die Wirksamkeit (Effektivität) beitragen sollte...“. Zudem wurde deutlich, „...dass Controlling – unabhängig von unterschiedlichen Ansätzen – als ein erfolgs- und zielorientiertes Steuerungskonzept verstanden wird...“ (Brüggemeier, 1998, S. 54). Auch Thom und Ritz (2008, S. 172 f.) ordnen Ansätze wie die Zielsteuerung dem Controlling zu, als „ein laufender informationsverarbeitender Prozess zur Überwachung und Steuerung der Aktivitäten einer staatlichen Organisation im Hinblick auf deren Zielerreichung...“. Controlling und somit zielorientierte Steuerung/Lenkung lässt sich als kybernetischer und damit als ein sich selbst steuernder und regelnder Kreislauf auffassen (Tauberger,

2 - Theoretische Grundlagen zur Eingrenzung des Analyserahmens

2008, S. 12). Zielsteuerung nach dieser eher aktiven und an konkreten Handlungen orientierten Auffassung bedeutet, dass:

1. Ziele geplant und formuliert werden, dann
2. Maßnahmen zu deren Erreichung ergriffen werden, dann
3. Ergebnisse der Maßnahmen gemessen werden, dann
4. die Ergebnisse mit den Vorgaben verglichen werden und
5. entsprechend der Abweichungsrichtung eingegriffen (gesteuert) wird („positive / negative feedback loop“)

Die folgende Abbildung verdeutlicht den dargestellten Zusammenhang und lässt besonders den Steuerungsgedanken im Sinne eines aktiven Kreislaufes erkennen.

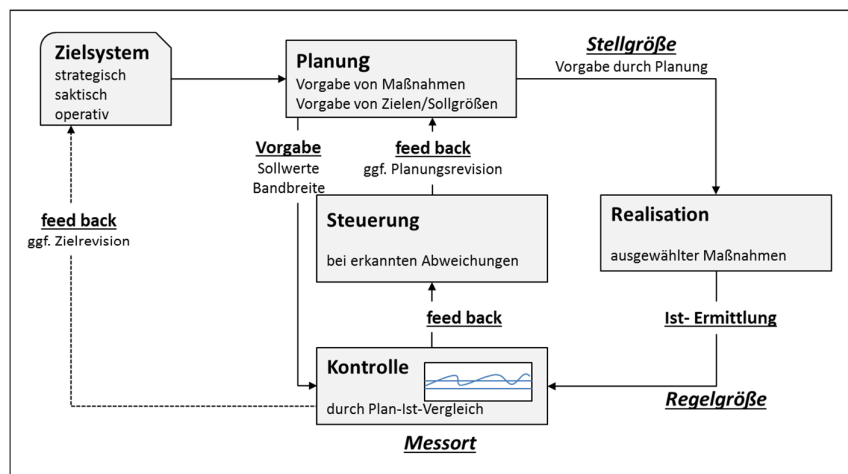


Abbildung 4: Controlling als kybernetischer Kreislauf nach Tauberger (2008, S. 12)

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Zielvereinbarung ein operatives Instrument eines ganzheitlichen Ansatzes einer Zielsteuerung ist und gerade die aktive Rückkopplung der Zielerreichung und das Ergreifen geeigneter Maßnahmen zentrale Aspekte sind. Die Zielvereinbarung selbst kann dabei sowohl dem Controlling zugeordnet, als Instrument einer funktionsfähigen Personalbeurteilung betrachtet, oder auch eher als Kommunikationshilfe für den gegenseitigen Austausch aufgefasst werden (Tondorf, Bahn Müller, & Klages, 2004, S. 20). Dem Instrument werden dabei positive Wirkungen auf die Leistung der Organisation zugeschrieben, was z. B. Boyne und Chen (2006, S. 472 ff.), bezogen auf die Art, Komplexität und Anzahl der Ziele sowie den Prozess der Zielformulierung, zeigten.

2.2.2 Public and Performance Management

Mit der Einordnung in das „New Public Management“ (NPM) als mittlerweile eigenständige Forschungsrichtung wird nun die Verbindung zum internationalen Kontext hergestellt. Damit werden eine Strömung zur Modernisierung der öffentlichen Einrichtungen und neuen Formen öffentlicher Verwaltungsführungen bezeichnet, die mittlerweile auch schon über eine relativ langjährige Geschichte verfügen und ein ganzes Bündel an Maßnahmen beinhalten. Es ist ein Oberbegriff für eine weltweit relativ einheitliche „Gesamtbewegung“ der Verwaltungsreformen, die auf einer institutionellen Sichtweise basiert und von der reinen Inputsteuerung hin zur Outputsteuerung geht (Schedler & Proeller, 2003, S. 5). Anfang der 90er Jahre fasste auch in Deutschland die Idee Fuß und in einer Phase umfassender Modernisierungen der öffentlichen Verwaltung, unter Rückgriff auf das international verbreitete Leitbild zum NPM, wurden Staatsaufgaben neu bewertet und die Aufgabenerledigung neu geordnet (Naschold & Bogumil, 2000). Hier hatte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) für Deutschland das „Neue Steuerungsmodell“ ins Leben gerufen und eine Reihe von „unverzichtbaren Mindestbedingungen“ für das Kernmodell definiert (Bogumil & Kuhlmann, 2006, S. 52)¹⁶. Folgende Veränderungen wurden angestrebt (ebd.):

- der Übergang von der Input- zur Outputsteuerung mittels Produkthaushalt und einer Kosten- und Leistungsrechnung,
- die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung in den Fachbereichen,
- die Einführung eines Kontraktmanagements zwischen Politik und Verwaltung, sowie auch innerhalb der Verwaltung,
- der Aufbau zentraler Organisationseinheiten für Controllingaufgaben und interkommunale Leistungsvergleiche.

Mit dieser Verschiebung der Betrachtung stellte sich dann die Frage, ob als outputorientierte Zielgrößen für das Verwaltungshandeln Leistungen (Produkte) oder Wirkungen herangezogen werden sollen, wobei in Deutschland zunächst nur die Ergebnisse im Vordergrund standen (Schedler & Proeller, 2003, S. 63). Grundlage dieser Auffassung ist ein noch relativ junges Modell des Verwaltungshandelns auf der Basis einer Wirkungskette aus Mitteleinsatz (Input), der dann erfolgenden

¹⁶ Unter Bezug auf KGSt (1993, S. 15).

2 - Theoretische Grundlagen zur Eingrenzung des Analyserahmens

Leistungserstellung (Activities) und den damit entstehenden Leistungen (Output), welche verschiedene (gewünschte oder auch unerwünschte) Wirkungen erzielen (Outcome). Dies bringt jedoch methodische Schwierigkeiten mit sich, da die Wirkungen meist außerhalb des Einflusses der Verwaltungsorganisation liegen und der Nachweis einer gültigen Ursache-Wirkungs-Beziehung sehr schwer ist bzw. nur mit außerordentlich hohem Forschungsaufwand messbar wäre (Schedler & Proeller, 2003, S. 64). Ein geschlossener Steuerungskreislauf nach dieser Logik verbindet damit die strategischen Ziele der Politik mit dem Prozess der öffentlichen Leistungserstellung, was Bourkaert und van Dooren (2009, S. 153) als „policy and management cycle“ bezeichnen:

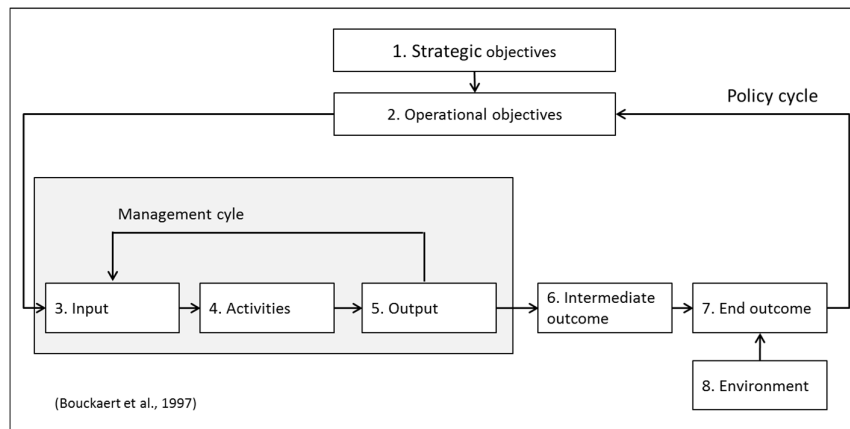


Abbildung 5: The policy and management cycle (Bouckaert, van Reeth, & Verhoest, 1997)

Damit steht auch die Messung und das Managen von Leistungskennzahlen im Vordergrund, was international zu vielen Studien im Rahmen von „performance measurement and management in public sector organizations“ führte und Grundvoraussetzung für verschiedene innovative Instrumente wie „performance pay, performance contracts or performance budgets“ ist (Hatry, 1999). In den letzten 30 Jahren wurde intensiv zu Fragen der „Public Sector Performance“ geforscht und die Ergebnisse sind z. T. sehr unterschiedlich. Die dabei publizierten Performance Kennzahlen oder Indikatoren sind nicht immer konkret, messen nicht direkt die Effektivität bzw. die „outcomes“ und trennen nicht exakt zwischen „input“ und „output“ (Jackson, 2011, S. 13).

Das Konzept des Performance Measurement selbst beruht auf der Principal-Agent-Theorie und dem bestehenden Informationsungleichgewicht zwischen dem „Agent“ (Executive) und den „Principal“ (Legislative) sowie den Ansätzen zum Management for Results (Jackson, 2011, S. 15). Das Verwaltungshandeln findet weitestgehend in Abwesenheit von marktwirtschaftlichen Kräften und deren Impulsen für einen effizienten Mitteleinsatz statt. Daraus ergibt sich der Bedarf zur Nutzung verschiedener aussagekräftiger „Performance Indikatoren“, um den Mitteleinsatz in seiner Effektivität und Effizienz einschätzen zu können. Public Sector Performance stellt ein multidimensionales

Konzept dar und lässt sich nicht mit Performance in privatwirtschaftlichen Organisationen vergleichen. Die Dimensionen von Public Sector Performance sind hier (ebd.):

- Output: Wie viel wurde produziert?
- Outcome: Was wurde erreicht?
- Quality: Von Output oder Service, z. B. Bearbeitungszeit von Anträgen
- Cost: Wie teuer waren die Aktivitäten, Outputs?
- Activity: Die Aktivitäten zur Erreichung eines bestimmten Ziels

Die reine Betrachtung der Relationen zwischen Input, Output und Outcome (economy, efficiency, effectiveness) greift jedoch zu kurz und muss um die „allokative Effizienz“ (allocative efficiency) erweitert werden (Jackson, 2011, S. 16). Hierbei geht es um die Frage, ob die begrenzten Ressourcen zur Produktion des Outcome eingesetzt wurden, welcher den höchsten Nutzen der Betroffenen hatte und von diesen auch als am wichtigsten eingeschätzt wurde. Die Outputs des Verwaltungshandelns haben selten einen direkten Einfluss auf den Nutzen der Bürger, sondern wirken häufig nur indirekt und in Verbindung mit verschiedenen Umständen, welche durch die Verwaltung nicht beeinflusst werden können.

Der Ansatz zum Performance Management wird jedoch auch kritisiert, da dessen Prämissen z. T. als unrealistisch bewertet werden und die dort unterstellte Rationalität der handelnden Personen, die Transparenz objektiver und valider Daten sowie mono-kausale Wirkungszusammenhängen so nicht vorliegen (Kroll & Küchler-Stahn, 2009, S. 490). Darüber hinaus wird auch immer wieder kritisiert, dass die Modelle aus der Privatwirtschaft anscheinend doch nicht pauschal kompatibel sind und es nicht eine „one size fits all“ Lösung gerade bei konkurrierenden Zielen im öffentlichen Sektor geben kann (ebd.)¹⁷. Durch eine zu starke Fokussierung auf einige zentrale Kennzahlen besteht in Folge von Fehlanreizen jedoch auch die Gefahr, dass der Einsatz von Performance Information sogar kontraproduktiv ist (Kroll & Küchler-Stahn, 2009, S. 492).

Mit dieser kurzen Vorstellung der nationalen sowie internationalen Sicht auf das „Performance Management“ ist die theoretische Einordnung der Innovation „Zielvereinbarung“ abgeschlossen. Gerade die konzeptionelle Verbindung des hier im Vordergrund stehenden Instrumentes zum

¹⁷ Unter Bezug auf Radin (2006, S. 12 ff. und 92 ff.).

Kontraktmanagement des „Neuen Steuerungsmodells“ ist Ausdruck dieser Zugehörigkeit. „Performance Management“ wird darüber hinaus auch als Verortung der im Rahmen des „state of the research“ in Kapitel 2.3 betrachteten nationalen und internationalen Reformliteratur heran gezogen.

2.3 State of the research

2.3.1 Überblick und Analysemodell

Bereits in den neunziger Jahren war festzustellen, dass öffentliche Organisationen verstärkt das Interesse an der Idee des „Management for Results“ entwickelten, da sie die zunehmenden Erwartungen der Bevölkerung spürten und sich mit dem Wandel der Zeit durch verschiedene Innovationen anzupassen versuchten (Wholey, 1999). Basierend auf einer Befragung auf state- und district-Ebene in den USA von 1997 konnten de Lancer Julnes und Holzer (2001) zeigen, dass sich die Anzahl der Performance Measurement nutzenden Verwaltungen erhöht hat. Es standen dabei jedoch immer die „output“ oder „outcome“ Indikatoren im Vordergrund. Die größte Herausforderung ist nach wie vor, die entwickelten und eingeführten innovativen Instrumente auch tatsächlich und permanent zu nutzen (Kamensky, 1995) und neue Routinen herauszubilden bzw. Innovationen in bestehende Routinen zu integrieren. Grundgedanke der Studie war, dass den mit der Anwendung von Performance Measurement verbundenen Prozessen und Effekten bisher noch nicht genug Aufmerksamkeit gewidmet wurde und dass die Nutzung von „Performance Measurement“ in einen „change process“ eingebettet und fortlaufend unterstützt werden muss. Im Hinblick auf die Nutzung von performance measures unterscheiden sie die zwei Stufen „Einführung“ (adoption) und „Anwendung“ (implementation), was sie definieren als „...(a) the initial adoption of a performance measurement system and (b) the implementation of the system wherein the information yielded is actually used.“ (de Lancer Julnes, 2008, S. 45). Der Begriff „adoption“ meint hier die Entwicklung und Einführung des Performance Measurement und „implementation“ die tatsächliche Anwendung und Nutzung in Verbindung z. B. mit der strategischen Planung, Ressourcensteuerung, Programm Management, Monitoring, Evaluation oder Reporting an verschiedene Stakeholder (de Lancer Julnes & Holzer, 2001, S. 695). Um begriffliche Missverständnisse zu vermeiden ist hier wichtig darauf hinzuweisen, dass diese Definition nicht dem deutschen Sprachgebrauch entspricht. In der deutschen Sprache bezeichnet „Implementierung“, in Anlehnung an ein eher technisches Verständnis, die „Einführung“ von Verfahren oder auch Innovationen. Die vorliegende Arbeit folgt dagegen der Auffassung aus dem angelsächsischen Raum und steht damit in direkter Verbindung zum Innovationsbegriff aus prozessualer Sicht nach z. B. Damanpour und Wischnevski (2006), wie er in Kapitel 2.1.1 dargestellt wurde. In der Phase „implementation“ werden demnach die Innovationen dann als nächster Schritt in der Organisation verankert und gehen

in eine routinemäßige Nutzung über (Piening, 2011, S. 35)¹⁸. De Lancer Julnes und Holzer (2001, S. 695) näherten sich dem Untersuchungsgegenstand ihrer Studie von einem rational/technischen und einem eher politisch/kulturellen Blickwinkel. Aus rational/technischer Perspektive wird die Anwendung und Relevanz von Performance Measurement durch die Faktoren Ressourcen, Informationen, Zielorientierung der Organisation und externen Anforderungen (Umwelt) beeinflusst. Als Relevanz wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit hier die Bedeutung des Instrumentes für eine Organisation und deren tägliche Tätigkeit betrachtet. Sie stellt gewissermaßen das Maß für die Wichtigkeit der Innovation aus Sicht der Betroffenen dar. Aus politisch/kultureller Sicht spielen die Faktoren interne Interessengruppen, externe Interessengruppen und Unionen sowie die Risikoaffinität und die Einstellungen innerhalb der Verwaltung eine Rolle (de Lancer Julnes & Holzer, 2001, S. 597).

Als wesentliche Ergebnisse der Studie konnte festgestellt werden, dass Effizienz- und Ergebnisindikatoren (outcome) weniger entwickelt waren als reine Ausstoß-Indikatoren (output) und alle Maßgrößen eine relativ geringe Nutzung und damit Bedeutung für das Reporting oder die strategische Planung hatten. Die Einführung von Performance Management wird stark von Umweltfaktoren, den Ressourcen und der Organisation beeinflusst, was damit wieder in direkter Verbindung zur Innovationsforschung mit Fokus eher auf die Determinanten der Innovationsfähigkeit einer Organisation steht. Auch dort sind unter anderem die Ebenen Organisation und Umwelt relevant und werden mit einer Reihe von Einflussgrößen in Verbindung gebracht (vgl. Kapitel 2.1.1 und die dort zitierte Literatur).

Die Anwendung von Performance Management und damit die Integration in bestehende oder neue Routinen hängen dagegen u. a. stark davon ab, wie kontrolliert die Einführung vorgenommen wurde. Ohne gezielte Steuerung der Einführung haben externe Interessengruppen sowie kulturelle Faktoren einen großen Einfluss auf die tatsächliche Anwendung. Den größten Effekt haben jedoch die Zielorientierung (Organisation) und die Anforderungen (Umwelt) (de Lancer Julnes & Holzer, 2001, S. 702). Die Abgrenzung zwischen beiden Stufen wurde dabei wie folgt vorgenommen:

¹⁸ Mit Bezug auf Damanpour & Wischnevsky (2006, S. 274).

2 - Theoretische Grundlagen zur Eingrenzung des Analyserahmens

„adoption“	„implementation“
Wissen als Kapazität für Handlungen	Wissen umgesetzt in Handlungen
Symbolische Handlungen	Konkrete Handlungen
Einsicht	Tatsächliche Handlungen
Interne Auswirkungen	Externe Auswirkungen
Begrenzte Konsequenzen	Größere Konsequenzen

Tabelle 2: Nutzung Performance Management nach de Lancer Julnes (2008, S. 47)

Nach dem Verständnis diese Arbeit stößt das neue Instrument Zielvereinbarung auf bereits bestehende und tradierte Managementroutinen und kann zur Bildung neuer Routinen führen. Konzeptuelle und zu überprüfende Arbeitshypothese (AH 1) ist, dass die genutzten und einzuführenden Steuerungsinstrumente (also die Innovationen) Einfluss auf die Ablauforganisation haben und zumindest zum Teil in diese integriert werden. Aus einer organisationalen Betrachtungsweise ist gerade die Veränderung von Prozessen oder Routinen das zentrale Ziel einer derartigen Innovation. Die Routinen einer Organisation werden zudem noch durch verschiedene andere interne und externe Faktoren beeinflusst, die jedoch in dieser Arbeit nur am Rande betrachtet und in Form der Rahmenbedingungen vorgestellt werden (vgl. Kapitel [4.3](#)). Auf die Forschungsfrage und das Analysemodell übertragen bedeutet die Differenzierung nach de Lancer Julnes (2001), dass sich die eingeführten Zielsteuerungsinstrumente zunächst noch auf der Stufe „adoption“ befinden, was als zweite Arbeitshypothese (AH 2) berücksichtigt wird und im Rahmen der späteren Datenauswertung in die Untersuchung einfließt. Eine Integration der Innovation in vorhandene Routinen findet in diesem Stadium noch nicht statt. Mit der Einführung steht der Organisation das Wissen als Kapazität für die Handlungen zur Verfügung oder es werden symbolische Handlungen vollzogen. Jedoch erst in der Phase „implementation“ wird dieses Wissen in konkrete und tatsächliche Handlungen im Rahmen von Routinen umgesetzt, was mit dritter Arbeitshypothese (AH 3) beschrieben wird. Die folgende Abbildung verdeutlicht den unterstellten Zusammenhang, wobei die Differenzierung in „adoption“ und „implementation“ auch als Struktur für den folgenden Literaturüberblick dienen soll. Diese Differenzierung fließt dann im Rahmen der späteren Auswertung der Fallstudie wieder in die Untersuchung ein und mögliche Unterschiede im Reifegrad des Instrumentes zwischen den verschiedenen Organisationsbereichen werden aufgezeigt.

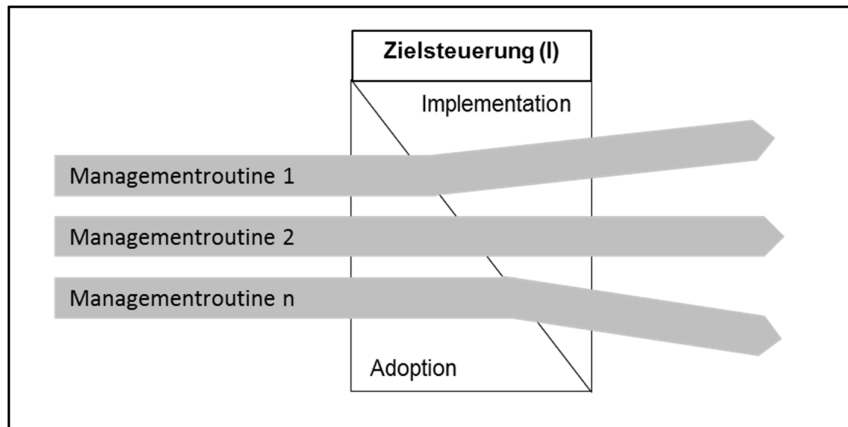


Abbildung 6: Analysemodell der Arbeit „Integration der Zielsteuerung in Routinen“ (eigene Darstellung)

An dieser Abbildung lässt sich erkennen, dass gerade die Flexibilität bzw. Anpassungsfähigkeit im Vordergrund steht und damit die Verbindung zur Innovationsforschung deutlich wird. Mit Blick auf die Determinanten der Fähigkeit einer Organisation zur Innovation stehen hier eine Reihe von weiteren Einflussgrößen aus verschiedenen Ebenen zur Verfügung, bei denen bereits eine Verbindung zur Innovationsfähigkeit festgestellt wurde (vgl. Kapitel [2.1.1](#)). Innovationsfähigkeit bedeutet im Kontext der vorliegenden Untersuchung dann die Fähigkeit der Managementroutine, sich nach Einführung der Zielvereinbarung anzupassen, was hier dann die abhängige Variable darstellt (AV). Die von Piening (2011, S. 33) zusammen getragenen Einflussgrößen haben demnach bei einer Änderung dieser auch einen Effekt auf die Routinen und konkurrieren damit als weitere unabhängige Variable (UA) mit der Zielvereinbarung als solches. Dies bedeutet, dass eine Veränderung dieser zentralen Einflussgrößen (UV) auch zu einer Änderung der betroffenen Routinen führen kann (AV), ohne dass eine Innovation wie die der Zielvereinbarung eingeführt wurde. Die folgende Abbildung soll dies veranschaulichen.

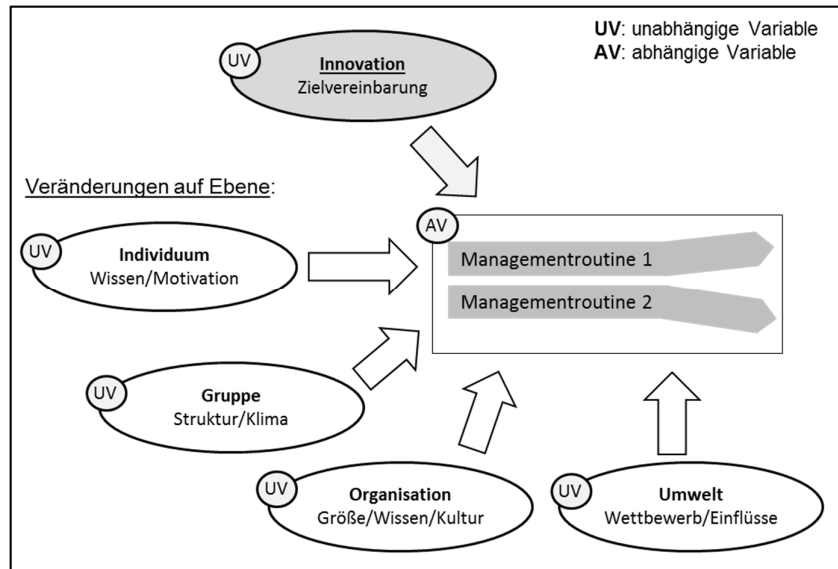


Abbildung 7: Abgrenzung konkurrierender Einflüsse der Routinenänderungen (eigene Darstellung)¹⁹

Zielsteuerung wird in der vorliegenden Arbeit in Verbindung mit entsprechenden Reformen und Innovationen gesehen, welche auf verschiedenen „Management by Objectives“ (MbO) oder „Performance Measurement/Management,“ Konzepten basieren. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die als einschlägig betrachtete Forschung in diesem Bereich. Der Fokus lag hier mehrheitlich auf der Einführung und Nutzung der Instrumente. Die Ziele und die jeweilige Konzeption der Instrumente standen bisher weniger im Forschungsinteresse, was z. T. auch an der u. U. problematischen Ermittlung der tatsächlichen und vermutlich nicht offen gelegten Reformziele liegen kann.

¹⁹ Innovationsdeterminanten nach Piening (2011, S. 33).

Kategorie Quelle (aufsteigend nach Jahr)	Ziele	Konzeption	Einführung/ Umsetzung	Anwendung (Relevanz)	Ergebnisse
Poister/Streib (1995)				X	X
De Lancer Julnes/Holzer (2001)			X	X	
Rieder/Lehmann (2002)					X
Moynihan/Pandey (2004)			X	X	
Burke/Costello (2005)			X	X	
Melkers/Willoughby (2005)			X	X	X
Boyne/Chen (2006)					X
Pollitt (2006)		X	X	X	
De Lancer Julnes/Mixcoatl (2006)			X	X	
Moynihan (2006)			X		
Ammons/Rivenbark (2008)			X	X	
Schedler/Summermatter (2009)	X	X		X	
Anzahl	2	2	9	9	3

Tabelle 3: Überblick state of the research

Die betrachtete Innovation soll über eine konzeptionelle oder erkennbare Verbindung zu der Philosophie des „Management by Objectives“ (oder „Managing for Results“) stehen, was in der Praxis durch eine starke Namensvielfalt erschwert wird. So werden weitestgehend auf gemeinsamen Grundsätzen basierende Instrumente sehr unterschiedlich benannt und es treten Bezeichnungen wie „Performance Planning System“, „Goal Achievement System“ oder einfach nur „Management System“ oder moderner „Zielvereinbarung“ bzw. „Goal Setting System“ auf (Poister & Streib, 1995, S. 50).

Im weiteren Verlauf werden nun anhand der als relevant betrachteten Literatur Beobachtungsvariablen herausgearbeitet, die durch ihre mehrmalige Nennung in verschiedenen Quellen damit bereits über eine gewisse wissenschaftliche Validität und Signifikanz verfügen. Über diese Beobachtungsvariablen sollen im Rahmen der späteren Auswertung des Interviewmaterials Aussagen über die Integration der Innovation in der untersuchten Organisation getroffen werden.

2.3.2 Adoption (Einführung und Umsetzung der Innovation)

Im Rahmen dieser Arbeit wird von einem weiteren Verständnis von Einführung einer Innovation gesprochen. Die Einführung umfasst hier neben dem anfänglichen Einführungsprozess auch die tatsächliche Ausgestaltung des Systems. Dabei kann der Einführungsprozess andauern und über Jahre hinweg nicht abgeschlossen sein, was Melkers und Willoughby (2001) mit „implementation“

als „work in progress“ bezeichneten. Daneben sind auch die Ausgestaltung und die Integration des Systems nicht statisch, sondern entwickeln sich in verschiedenen Evaluationsstufen weiter. Das Instrument Zielvereinbarung an sich fällt demnach in den Bereich „adoption“ und die zugehörigen Beobachtungsvariablen werden mit BA-X (Beobachtungsvariable Adoption und X für fortlaufende Nummer) bezeichnet. Nicht alle in der Literatur gefundenen Variablen lassen sich aus dem jeweiligen Kontext heraus eindeutig entweder „adoption“ oder „implementation“ zuordnen. Diese Unschärfe kann für die vorliegende Untersuchung jedoch akzeptiert werden, da mit den Variablen die Untersuchung und das Analysemodell zunächst nur strukturiert werden soll. In der Fallstudie dienen sie dann zum Erkennen und Interpretieren der möglichen Zusammenhänge, wobei die Aufzählung hier nicht abschließend ist und durch die Interviews weitere Variablen hinzukommen können (In-Vivio-Codierung). De Lancer Julnes und Holzer (2001, S. 695) konnten in ihrer Untersuchung zeigen, dass „adoption“ von Performance Measurement vor allem von eher technisch/rationalen Faktoren beeinflusst wird und zählen dazu u. a.:

- Die personellen Ressourcen, die über eine positive Haltung gegenüber Performance Measurement verfügen und die Reform aktiv unterstützen und das unabhängig von ihrer organisatorischen Zugehörigkeit oder Position.
- Die Informationen, die in Form von konkretem Wissen über das notwendige Design und die Einführung von Performance Measurement vorliegen und über einen positiven Einfluss verfügen.²⁰
- Externe Anforderungen, die in Form von Verpflichtungen zur Nutzung von Performance Daten im Rahmen von z. B. obligatorischen Jahresberichten oder Rechnungslegungen auftreten können.

Theoretischer Rahmen aller in Verbindung mit „Performance Measurement“ bzw. „Management for Results“ stehenden Reformen ist die Annahme, dass die Existenz von verlässlichen und exakten Performance-Indikatoren die Managementverantwortung gegenüber den öffentlichen Interessen stärkt und durch die Nutzung solcher Indikatoren von einem „Performance Monitoring“ zu einem „Performance Management“ führt (Boyne & Chen, 2006, S. 456)²¹. Boyne und Chen (2006, S. 472) zeigten, dass die Art, Komplexität, Anzahl der Ziele und der Prozess der Zielformulierung

²⁰ Mit Bezug auf Weidner & Noss-Reavley (1996) sowie Wilkins (1996).

²¹ Mit Bezug auf Behn (2003).

Einfluss auf die Leistung der Organisation haben. So wurde die Annahme bestätigt, dass das Festlegen von Zielen in Verbindung mit geeigneten Indikatoren zu einer Leistungsverbesserung führt (Target Effects). Entgegen anderer Studien konnte jedoch kein Einfluss auf die Performance durch die Komplexität der Ziele nachgewiesen werden. Das Setzen von beliebigen Zielen reichte für den Effekt bereits aus. Auffällig war der Befund, dass zwischen der Anzahl der Ziele und der Leistung ein positiver Zusammenhang bestand und demnach mehr Ziele zur Verbesserung der Leistung führten.

2.3.2.1 Verknüpfung in Managementinstrumente (Finanzmanagement/Planung)

Burke und Costello (2005, S. 274) identifizierten in ihrer Arbeit einen weiteren Faktor der Einführung in Form der Integration der betrachteten Reformkonzepte (und damit Innovationen) in die bestehenden Managementinstrumente bzw. -verfahren (und damit in die Routinen). Sie konnten zeigen, dass die Mehrzahl der betrachteten Verwaltungseinheiten (Grundgesamtheit = 24) Performance Measurement in die strategischen Pläne und öffentlichen Berichte aufnahmen und ihren Budgetierungsprozess damit verknüpften. Deutlich geringer fielen die Befunde zur Nutzung von Performance Measurement für die jährliche Leistungsbeurteilung der Mitarbeiter oder zur Organisationsentwicklung bzw. Prozessoptimierung aus, wobei es sich dann vorrangig um Interaktionsroutinen handelte und diese Variablen dann der späteren Phase „implementation“ zugeordnet wurden. Dies bestätigte die Ergebnisse von früheren und umfangreicheren Untersuchungen, so z. B. von Brudney und Wright (2002) oder Melkers und Willoughby (2001). Sie stellten fest, dass die Einführung der MfR-Reformen zwischen den zwei Polen „ritualistic“ und „holistic“ streuten. Mit „ritueller“ Einführung und Umsetzung bezeichneten sie das Vorhandensein von Performance Measurement Systemen und zumindest teilweisen Strategieplänen, ohne dass diese Instrumente jedoch nennenswert genutzt wurden (Burke & Costello, 2005, S. 276). Sie klassifizierten dabei beide Pole nach Struktur der Planung, Mitarbeiterpartizipation, Führung, Symbolik und kultureller Inhalt, Struktur der Kennzahlen und Ziele sowie Nutzung der Measurement Informationen (S. 277). Während „ritualistische“ Einführungen nur in der ersten Kategorie eine stark positive Ausprägung aufwiesen, zeigten „ganzheitliche“ Umsetzungen dies in allen Kategorien (S. 279). Die Ergebnisse bestätigten die Erwartung, dass nur die ganzheitlich umgesetzte Reformen mit einer hohen Ausprägung der untersuchten Dimensionen über eine starke Anwendung in der Organisation im Rahmen der Management- und Entscheidungsrouninen und Nutzung für das Reporting oder Benchmarking verfügen (S. 282). Da dies jedoch deutlich über die reine Verknüpfung mit den Reporting Instrumenten hinausgeht, wird dieser Indikator der späteren Phase „implementation“ zugeordnet (*BI-7: Verwendung im Berichtswesen*).

Die Integration von Performance Measurement Systemen in vorhandene Management Systeme stand auch bei Pollitt (2006) im Vordergrund. Untersucht wurde in einem internationalen Vergleich

vor allem die Verbindung zum Finanzmanagement, Personalmanagement (wird in der vorliegenden Arbeit als eigene Beobachtungsvariable herangezogen) und der Planung, wobei zudem unterschiedliche Politikfelder verglichen wurden (2006, S. 26). Pollitt konnte zeigen, dass es eine stark differenzierende Integration des Performance Measurement, in Abhängigkeit von der Natur des jeweiligen Politikfeldes und der nationalen Kultur in Bezug auf individuelle Risikobereitschaft und Kollektivismus, gab. Erwartungsgemäß stellte er eine starke Ablehnung gegen leistungsbezogene Bezahlung und geringe Integration in die Planungssysteme in den eher kollektiv orientierten Ländern Schweden und Finnland fest (2006, S. 33). Dem gegenüber bestand eine starke Verknüpfung zwischen den Performance Indikatoren und der Finanzplanung in Verbindung mit „performance bonus“ in United Kingdom. Generell wurde jedoch nur eine relativ geringe Gesamtintegration des Performance Measurement in den Führungsprozess festgestellt und die Integration nahm zudem in eher qualitativen oder sozialen Politikfeldern ab (S. 34).

Aus den dargestellten Quellen wird für diese Untersuchung die Beobachtungsvariable „BA-1: Verknüpfung in Managementinstrumente (Finanzmanagement/Planung)“ abgeleitet und damit der erste „Code“ für die spätere Untersuchung des Interviewmaterials definiert.

2.3.2.2 Erhöhung Managementflexibilität

Moynihan (2006, S. 77) kommt in einer ähnlich gelagerten Untersuchung zur Umsetzung von Public Management Reformen (Innovationen) in den USA zu dem Schluss, dass die State Governments nur einige Ideen des Public Management übernahmen. Andere Ideen wurden jedoch ignoriert und damit die vorausgesetzten und erhofften Verbesserungen nicht erreicht. Die Hauptthese der Untersuchung war, dass die Effektivität und Effizienz des staatlichen Handels durch ein stärkeres „Managing for Results“ verbessert werden kann, bei gleichzeitiger Zunahme der Managementflexibilität. Im Vordergrund der Untersuchung standen die Faktoren „focus on results“, Managementflexibilität als finanzielle Steuerung, und „human resource management controls“ (wird hier als eigene Variable geführt). Entgegen der eigentlichen Reformideen wurde der Wechsel von den althergebrachten Steuerungsinstrumenten hin zu modernen und effizienten „performance management“ Konzepten nicht mit individuellen Anreizen verbunden (2006, S. 79). Es existierten im Gegenteil eher Hürden und Nachteile, wenn z. B. selbst erwirtschaftete Budgeteinsparungen aus dem eigenen Bereich an die gesamte Verwaltung abgegeben werden mussten (typische Budgetierungsprobleme). Da gerade die Verlagerung von Kompetenzen auf die nachfolgenden Leitungsebenen eine zentrale Idee aus dem Reformkonzept ist, wird hier die Beobachtungsvariable „BA-2: Erhöhung Managementflexibilität“ definiert.

2.3.2.3 Verbindung zum Human Resource Management und Höhe der Autonomie

Sowohl bei Pollitt (2006) als auch bei Moynihan (2006) spielte die Verbindung zum Human Resource Management eine große Rolle und soll hier als eigene Beobachtungsvariable geführt werden. Gerade im öffentlichen Umfeld unterliegen die Möglichkeiten im Bereich des Personalmanagement auch sehr den übergeordneten Rahmenbedingungen des Landeshaushalts und den politischen Zielen des Landes oder Ministeriums. Für eine leistungs- bzw. ergebnisorientierte Bezahlung oder variable Vergütungsanteile in nennenswertem Umfang stehen deutlich weniger Möglichkeiten zur Verfügung als in privaten Unternehmen. Auch Melkers und Willoughby (2005, S. 185) kamen in ihrer Untersuchung zu dem Schluss, dass die höchste Nutzung von Performance Berichten oder Rechenschafts bei der Politik und dem Management vorlag, jedoch bei gleichzeitig geringer Bedeutung für Personalentscheidungen oder Benchmarking. Aus diesem Grund soll auch ein Augenmerk auf diesen Bereich und die Höhe der Autonomie der Führungskräfte, bezogen auf ihr Personal, gelegt werden, was als Beobachtungsvariable „BA-3: Verbindung zum Human Resource Management und Höhe der Autonomie“ zusammengefasst wird.

2.3.2.4 Höhe der prozessualen Unterstützung im Steuerungskreislauf

Der Arbeit liegt das zielorientierte Steuerungs-/Lenkungs-konzept als kybernetischer und damit ein sich selbst steuernder und regelnder Kreislauf zu Grunde. Wichtig sind hier gerade die systematische Messung der Zielerreichung, die Abweichungsanalyse und das Ergreifen geeigneter Maßnahmen (Tauberger, 2008, S. 12). Um auch hierauf einen Fokus legen zu können, wird dazu die Beobachtungsvariable „BA-4: Höhe der prozessualen Unterstützung im Steuerungskreislauf“ gebildet. Dies soll im Besonderen der Frage nachgehen, inwieweit Ziele gemessen und dann aber auch Reaktionen und Maßnahmen auf erkannte Abweichungen entwickelt werden. Eine latente Gefahr wird hier darin gesehen, dass es möglicherweise in einigen Bereichen nur bei der Messung der Zielerreichung bleibt.

2.3.3 Übernahme in das Analysemodell

Die oben in der Literatur identifizierten und verdichteten Beobachtungsvariablen dienen der Strukturierung des Untersuchungsgegenstandes in der Phase „adoption“. Damit sollen Zusammenhänge in der Fallstudie identifiziert und diese anhand der Befunde aus der Literatur bewertet werden können. Folgende Beobachtungsvariablen werden initial für die erste Phase berücksichtigt:

BV	Bezeichnung	Quelle
BA-1	Verknüpfung in bestehende Managementinstrumente	Burke/Costello 2005, S. 275; Pollitt 2006, S. 26
BA-2	Erhöhung Managementflexibilität	Moynihan 2006, S. 77;
BA-3	Verbindung zum Human Resource Management und Höhe der Autonomie	Moynihan 2006, S. 77; Pollitt 2006, S. 26; Burke/Costello 2005, S. 274
BA-4	Höhe der prozessualen Unterstützung im Steuerungskreislauf	Tauberger 2008, S. 12

Tabelle 4: Beobachtungsvariablen „adoption“

2.3.4 Implementation (Anwendung und Relevanz)

Da die Einführung von neuen Steuerungsinstrumenten kein Selbstzweck sondern mit einer bestimmten Zielsetzung und Erwartung verbunden ist, kommt dem Bereich „implementation“ i. S. v. Anwendung und Relevanz des Instrumentes eine besondere Bedeutung zu. Analog zur Klassifizierung mittels „adoption“ sollen aus der betrachteten Reformliteratur die Beobachtungsvariablen für „implementation“ abgeleitet werden und so in die vorliegende Untersuchung einfließen. Bezeichnet werden die Variablen als „BI-X“ für „Beobachtungsvariable Implementation“ und das „X“ für die fortlaufende Nummer. Vor dem Hintergrund des Erkenntnisziels der vorliegenden Arbeit impliziert eine hohe Relevanz (Bedeutung der Innovation für die Organisation) bzw. Anwendung oder Nutzung eine hohe Integration der Innovation in die vorhandenen Managementroutinen bzw. die Herausbildung neuer Routinen.

2.3.4.1 Grad der Mitarbeiterpartizipation

Der Einfluss von internen und externen Faktoren auf die Anwendung von Performance Measurement stand auch bei Moynihan und Pandey im Vordergrund (2004). Betrachtet wurden hier die internen Faktoren Organisationskultur, Zentralisation der Entscheidungsautorität, Zielklarheit (wird in dieser Arbeit als eigene Variable geführt) und Reorganisationshemmnisse. Zu den externen Faktoren zählten die Autoren die Unterstützung der gewählten Politiker, den Einfluss der Kunden/Bürger sowie den Einfluss der politischen Umgebung. Auch hier konnte gezeigt werden, dass eine ergebnisorientierte Organisationskultur sowie möglichst klare und spezifische Ziele die Performance der Verwaltungen verbessern. Ebenfalls positive Wirkungen konnte für die Unterstützung der politischen Umgebung und der öffentlichen Meinung sowie der Medien nachgewiesen werden. Hingegen hatte ein hoher Einfluss von Interessen- oder Kundengruppen einen negativen Effekt auf die Performance (S. 430). Inwieweit die Einführung von Performance Measurement oder Management die Zielorientierung der Verwaltung beeinflusst, wurde auch in dieser Studie nicht untersucht. Auch Tondorf, Bahn Müller und Klages (2004, S. 104) halten die Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume für einen zentralen Erfolgsfaktor und fassen darunter sowohl die Einführung als auch Anwendung des Instrumentes.

In einer späteren, ähnlich gelagerten Untersuchung konnten de Lancer Julnes und Mixcoatl (2006) ihre Ergebnisse aus 2001 zu großen Teilen bestätigen. Sie untersuchten in Utah und Campeche auf state level die Faktoren, welche die effektive Nutzung (adoption and implementation) von Performance Measurement unterstützen. Auf Basis einer „case study“ wurden der Kontext, der Prozess und die Ergebnisse der Performance Measurement Bestrebungen in zwei Ländern mit Fokus auf die Einführung (adoption) und Anwendung (implementation) verglichen. Performance Measurement wurde hier bezeichnet als die Unterstützung der Entscheidungsträger mit den notwendigen Informationen, die zur Verbesserung der „accountability“, „program performance“ und „resource allocation“ notwendig sind. Trotz der Vorteile von Performance Measurement ist immer wieder festzustellen, dass Organisationen die notwendigen Systeme zwar installieren, die Performance Informationen aber nicht nutzen oder in bestehende Routine übernehmen (de Lancer Julnes & Mixcoatl, 2006, S. 406; Berman & Wang, 2000). Die Einführung von Performance Measurement in Utah wurde intern durch die Legislative und Führung initiiert und durch Partizipation erheblich unterstützt, was damit auch in Verbindung mit ihren früheren Ergebnissen steht (de Lancer Julnes & Holzer, 2001). In Campeche hingegen wurde die Einführung extern im Rahmen eines top-down Verfahrens initiiert, was analog zu den Erkenntnissen von Mintzberg (1994) mit negativen Einflüssen auf die Nutzung verbunden war (de Lancer Julnes & Mixcoatl, 2006, S. 425). Die Partizipation in der Einführungsphase sollte auch in der Phase der Erstanwendung erhalten bleiben, um die Akzeptanz der Innovationen nicht zu untergraben. Die Einführung wurde unterstützt durch die Faktoren verfügbare Ressourcen, vorhandene Kenntnisse zum Performance Measurement und Training. Die Partizipation der Mitarbeiter im Prozess der Zielvereinbarung nach der Einführung ist ein wichtiger Faktor für die tatsächliche Akzeptanz und damit Anwendung und soll hier daher in die Untersuchung mit einfließen.

Analog zu den Ergebnissen der Studie aus 2001 konnte festgestellt werden, dass ein erheblicher Einfluss von der Position der politischen Führung ausgeht (de Lancer Julnes & Mixcoatl, 2006, S. 426). Ein weiterer Faktor ist die Beziehung zwischen der Verwaltung und der Politik, was anhand der Parteizugehörigkeit nachgewiesen werden konnte. Des Weiteren spielt das politische und gesellschaftliche Klima eine Rolle. Eine große Herausforderung ist die politische Kontinuität, was Moynihan und Ingraham (2003, S. 486) beschrieben mit: „Indeed, one of the great dangers to constructing an MfR system is the threat of discontinuity due the electoral change...“.

Poister und Streib (1995) untersuchten die Nutzung von Performance Measurement in Form von Management by Objectives auf kommunaler Ebene in den USA. Trotz des Alters der Studie sind die Ergebnisse nach wie vor relevant und mit deutlich aktuelleren Befunden vergleichbar. Untersucht wurden auch dort schon die Abdeckung von MbO und die Berichterstattung. Die Befunde mit einer Abdeckung von nur 28% stadtweiter Nutzung und 40% ausschließlich bei der Ebene des

Senior Managements werden heutzutage vermutlich übertroffen. Auffällig sind die damalige geringe Verbreitung bis zur Ebene der Mitarbeiter und der hohe Einfluss des Top Level Managements auf die Zielformulierung und Bewertung der Zielerreichung von 80% (Poister & Streib, 1995, S. 51).

Aus diesen Hinweisen auf eine Verbindung des Erfolges einer Innovation im Hinblick auf den Einfluss der Führungskräfte auf die Zielbildung (oder umgekehrt auch die Partizipation der Mitarbeiter) wird für die weitere Untersuchung die Beobachtungsvariable „BI-1: Grad der Mitarbeiterpartizipation“ abgeleitet.

2.3.4.2 Zielklarheit

Aus der Untersuchung von Moynihan und Pandey (2004) soll ein weiterer Aspekt hier als eigene Beobachtungsvariable „BI-2: Zielklarheit“ heraus gestellt werden. Hier wird eine Schwachstelle bei der betrachteten Zielvereinbarung unterstellt, da die Ziele der Organisation nicht zwangsläufig allen Mitgliedern transparent und klar sein müssen. Gerade in räumlich sehr verteilten Organisationen kann es zu Informationsbrüchen und –verlusten kommen, was dann eine negative Auswirkung auf die Integration der Innovation haben kann.

2.3.4.3 Würdigung Zielerreichung

Pollitt (2006, S. 30) untersuchte neben der Einführung im internationalen Vergleich auch die Anwendung von Performance Measurement, in dem er das Ausmaß der Performance Steuerung betrachtete. Er konnte feststellen, dass Performance Indikatoren zumindest formal seit Jahren in allen untersuchten Ländern (Schweden, Finnland, Niederlande und United Kingdom) in die operativen Prozesse aufgenommen und genutzt wurden. Generell konnte Pollitt zeigen, dass noch ein geringes Interesse der Politik an Performance Informationen und begrenzte Reaktions- oder Sanktionsmöglichkeiten bei Zielverfehlungen bestehen, was die erste Grundlage für die Beobachtungsvariable „BI-3: Würdigung Zielerreichung“ in dieser Untersuchung darstellt (Pollitt, 2006, S. 35). Auch Tondorf, Bahnmüller und Klages (2004, S. 214) stellten nach einer Analyse verschiedener Zielvereinbarungen im öffentlichen Umfeld fest, dass eine folgenlose Kenntnisnahme der Zielerreichung nicht dem eigentlichen Charakter der Reformbemühungen entspricht.

Melkers und Willoughby (2005) untersuchten die Nutzung und die Effekte von Performance Measurement Informationen auf Budgetentscheidungen und die Kommunikation und betonen dabei die Bedeutung einer veränderungswilligen Organisation und der Veränderungskultur, was wiederum zentrale Elemente einer „Lernenden Organisation“ sind. Durch verschiedene Forschungen wurde jedoch immer wieder das Fehlen dieser Voraussetzung festgestellt (de Lancer Julnes & Holzer, 2001; Lee & Burns, 2000; Grizzle & Pettijohn, 2002). Melkers und Willoughby (2001, S. 183) klassifizieren die Nutzung von Performance Informationen in Anlehnung an das 3-E-Modell

(Effectiveness, Efficiency, Economy)²² in „...input, activity/process, output, outcome, cost/efficiency, quality/customer satisfaction, and benchmarks.“. Hier stellten sie fest, dass Sanktionen bei Nichterreichung der Ziele oder Bonifikationen bei Erreichung der Ziele nur in geringem Maß bei 10 resp. 20 % der Fälle vorhanden waren (S. 184). Die Würdigung der Zielerreichung stellt aus Sicht dieser Arbeit jedoch einen wesentlichen Faktor zur Nutzung von Performance Measurement dar und muss deshalb auch in die Untersuchung mit einfließen.

Da das reine Vorgeben von erwünschten Zielen zunächst noch keinen Managementprozess auslöst, kommt der Messung und Bewertung der Zielerreichung eine tragende Rolle zu. Nach dem Verständnis der vorliegenden Arbeit kann erst von Zielsteuerung gesprochen werden, wenn erkannte Abweichungen in der Zielerreichung eine Managementreaktion auslösen, welche diese Abweichung korrigieren soll. Damit setzt Performance Management ein Performance Measurement voraus: „Indeed, accurate performance information is needed for the implementation of management instruments such as performance pay, performance contracts or performance budgets.“ (Bouckaert & van Dooren, 2009, S. 152; Hatry, 1999).

2.3.4.4 Art und Reichweite der Ziele

Aus der Untersuchung von Melkers und Willoughby (2005, S. 183) wird ein weiterer Aspekt isoliert betrachtet. Sie stellten eine relativ hohe Nutzung von Performance Informationen auf der Ebene der Bundesstaaten fest, bei gleichzeitig relativ geringem tatsächlichem Einfluss auf die politischen Programme, was die Grundlage für die Variable „BI-4: Art und Reichweite der Ziele“ ist. In Anlehnung an Tondorf, Bahn Müller und Klages (2004, S. 38) wird hier davon ausgegangen, dass der Erfolg einer Innovation wie der Zielvereinbarung maßgeblich durch die Auswahl der Ziele beeinflusst wird. Demnach sind mit der jeweiligen Zielart (z. B. Wirkungsziele, Ergebnisziele oder Inputziele) unterschiedliche Möglichkeiten oder auch Risiken im Hinblick auf die Beeinflussbarkeit, Operationalisierbarkeit und Bewertbarkeit der Ziele verbunden. Da die Zielbildung im öffentlichen Bereich im Vergleich zur Privatwirtschaft deutlich diffuser, mehrdimensionaler und durch vielseitige Interessengruppen gesteuert ist (Buschor, 1992, S. 210), empfehlen Schedler und Proeller (2003, S. 121) zunächst das jeweils übergeordnete Sachziel (Wirkungsziel) und dann die dazu anzustrebenden konkreten Ziele (Leistungsziele) zu bestimmen.

²² Das „basic production model“ basiert auf der Grundannahme, dass „input“ über einen „production process“ in „output“ transformiert wird, was wiederum als „outcome“ den bewertbaren Nutzen der Betroffenen darstellt. Es wird sehr vielen auf „performance“ fokussierende Studien zu Grunde gelegt (Jackson, 2011, S. 16).

In Anlehnung an Braun (2004, S. 10 ff.) und dem anfangs dargestellten Zielverständnis lassen sich Ziele in Zielinhalt, Zielausmaß und zeitlichen Bezug wie folgt präzisieren:

- Zielinhalt: Häufig wird auf die Unterscheidung in quantitativ und qualitativ zurückgegriffen, da sich diese Abgrenzung auf die Ausdrucksfähigkeit in Zahlen bezieht und Unterschiede in der Messbarkeit suggeriert werden. Quantitative Ziele lassen sich in konkreten Zahlen und Werten ausdrücken und gelten damit als leichter messbar. Qualitative Ziele hingegen können nicht ohne weiteres abgelesen werden, sondern müssen durch weitere Bewertungsverfahren quantifiziert werden. Die eingeschränkte Messbarkeit der Erreichung qualitativer Ziele hat auch zur Folge, dass bereits das Festlegen auf einen bestimmten Zielwert in diesen Bereichen große Probleme verursacht.
- Zielausmaß: Im Hinblick auf die tatsächliche Zielgröße kann zwischen exakten Zielwerten und Zielkorridoren differenziert werden. Mit Blick auf die Präzisierung lässt sich weiterhin in die „Optimierung einer bestimmten Maßgröße und der Erreichung eines zufriedenstellenden Wertes“ (Braun, 2004, S. 14) trennen.
- Zeitlicher Bezug: Es lassen sich Zeitpunkt- und Zeitraumziele unterscheiden.

Die jeweiligen Zielarten sind neben ihrer unterschiedlichen Beschaffenheit oder Aussagekraft auch unterschiedlich messbar und so gibt es auch differenzierte Arten von Leistungsgrößen, „...it may refer to the measurement of inputs, outputs or outcomes, and it may focus on economy, efficiency or effectiveness.“ (Bouckaert & van Dooren, 2009, S. 152). Je geringer die Möglichkeit ist, Leistungen zu quantifizieren (Wirkungsziele), desto mehr werden Indikatoren zur Abbildung der Leistung genutzt (Kiesel, 2005, S. 147). Die Praxis hat gezeigt, dass quantitative Indikatoren aufgrund der vermeintlich besseren Messbarkeit und Deutung bevorzugt werden (Kroll & Küchler-Stahn, 2009, S. 490). Es ist jedoch zu empfehlen, im Sinne eines ausbalancierten Zielsystems sämtliche relevanten Zielkategorien zu berücksichtigen (quantitativ und qualitativ), einschließlich der Festlegung von Indikatoren bzw. Kennzahlen und der Klärung der Wirkungsmechanismen (Tondorf, Bahn Müller, & Klages, 2004, S. 211). Mit der Betrachtung der Reichweite der Ziele geht es an dieser Stelle nicht um die organisatorische Abdeckung, sondern um die Repräsentierung des gesamten Aufgabenspektrums der betrachteten Organisation. Die Frage ist demnach hier, ob für alle Aufgabenbereiche auch Ziele definiert und vor allem genutzt werden.

2.3.4.5 Einfluss auf die Organisation

Melkers und Willoughby (2005, S. 185) untersuchten die Nutzung und Effekte von Performance Measurement Informationen auf Budgetentscheidungen und die Kommunikation und betonen die Bedeutung einer veränderungswilligen Organisation und der Veränderungskultur, was wiederum

zentrale Elemente einer „Lernenden Organisation“ sind. Während der Einfluss von Performance Measurement weiterhin als relativ gering festgestellt wurde, konnte die größte Verbesserung im Bereich der internen Kommunikation gezeigt werden, woraus sich die Beobachtungsvariable „BI-5: Einfluss auf die Organisation“ ableitet. Die Einführung von Performance Measurement verbesserte die Kommunikation in und über Verwaltungen hinaus und förderte die Diskussion über die Ergebnisse von Verwaltungshandeln und –service. Zudem unterstützte es Budgetentscheidungen durch die Bereitstellung von relevanten Informationen über Ergebnisse, sowohl auf Kosten als auch auf Aktivitäten bezogen (Melkers & Willoughby, 2005, S. 188). Dies bestätigte bereits deutlich ältere Befunde von Poister und Streib (1995, S. 54) die einen positiven Effekt auf Teamwork und Kooperation nachwiesen. Obwohl alle Befragten von guten Erfahrungen bei der Entwicklung von Performance Measurement berichteten, waren sie in ihrer Einschätzung über die Wirksamkeit dieser Daten im Budgetierungsprozess geteilter Meinung. Der Hauptnutzen lag hier in der Möglichkeit zum Benchmarking und dem Vergleich mit externen Organisationen. 68% stimmten zu und 15% stimmten stark zu, dass sich ihre Organisation verbessert hat, seit „key performance indicator“ (KPI) genutzt werden (Melkers & Willoughby, 2005, S. 189).

2.3.4.6 Reichweite und Abdeckung des Instrumentes innerhalb der Organisation

In der bereits angesprochenen Studie von Poister und Streib (1995) zur Untersuchung der Nutzung von Performance Measurement in Form von „Management by Objectives“ wurde zudem festgestellt, dass die Abdeckung bzw. Verbreitung des Instrumentes bis zur Ebene der Mitarbeiter ein limitierender Faktor zur Akzeptanz der Reformen sein kann. Dies bedeutet, dass der Erfolg einer Innovation schwinden oder sich gar nicht erst einstellen kann, wenn sich diese auch langfristig nur auf einen Teilbereich der Organisation ausbreitet. An dieser Stelle geht es nun um die organisatorische Abdeckung des Instrumentes und nicht mehr um das Aufgabenspektrum aus der Variable BI-4 in Kapitel 2.3.4.4. Mittels der Beobachtungsvariable „BI-6: Reichweite und Abdeckung des Instrumentes innerhalb der Organisation“ sollen nach der Analyse Aussagen über die tatsächliche Anwendung der Innovation in der gesamten Organisation möglich sein.

2.3.4.7 Verwendung im Berichtswesen

Die Ergebnisse der Arbeit von Burke und Costello bestätigten die Erwartung, dass nur die ganzheitlich umgesetzten Reformen mit einer hohen Ausprägung der untersuchten Dimensionen über eine starke Anwendung in der Organisation im Rahmen der Management- und Entscheidungs-routinen und Nutzung für das Reporting oder Benchmarking verfügen (Burke & Costello, 2005, S. 282). De Lancer Julnes und Holzer (2001, S. 695) sprechen dagegen bereits von Nutzung (implementation oder actual use), wenn Performance Daten für verschiedene Zwecke in Berichte einfließen. Ammons und Rivenbark (2008, S. 305) sehen jedoch erst dann eine tatsächliche Nutzung, wenn sich Belege für den Einfluss auf Managemententscheidungen finden lassen, unabhängig von

der Ebene in der Organisation. Die Autoren stellten fest, dass die Nutzung von Performance Daten durch die Fokussierung auf höherwertige Kennzahlen, Benchmarking mit anderen Verwaltungen und die Verbindung zu anderen Haupt-Management-Systemen (Managementroutinen) verstärkt wird. Diese Erweiterung des Verständnisses von Nutzung wird hier zwar nicht übernommen, die Belege für den Einfluss auf die Managemententscheidungen sollen aber im Rahmen der Fallstudien erhoben und so Bestandteile der Untersuchungen werden. Auch Melkers und Willoughby (2005) konnten in ihrer Studie im Hinblick auf das Performance Management zeigen, dass eine höhere Nutzung von Performance Berichten oder Rechenschaftsberichten bei der Politik und dem Management vorlag. Pollitt (2006) untersuchte neben der Einführung im internationalen Vergleich auch die Anwendung von Performance Measurement, indem er das Ausmaß der Performance Steuerung betrachtete. Er konnte feststellen, dass Performance Indikatoren zumindest formal seit Jahren in allen untersuchten Ländern (Schweden, Finnland, Niederlande und United Kingdom) in die operativen Prozesse aufgenommen und genutzt wurden (Pollitt, 2006, S. 30). Auch die Frage wer, inwieweit und wofür Performance Informationen nutzt, wurde im nationalen Vergleich relativ gleich beantwortet. Einheitlich bestand ein geringes Interesse der vorgesetzten Behörden oder Ministerien an Performance Informationen der Verwaltung und die größte interne Nutzung liegt bei der Verwaltungsführung (ebd.). Auch international wird immer wieder „...eine Kluft zwischen einem sehr spezialisierten Angebot an Performance Information und einer eher generalistischen Nachfrage...“ beklagt (Kroll & Küchler-Stahn, 2009, S. 491)²³. Neben der internen und politischen Nutzung, wurde die externe Nutzung betrachtet, bei der es gelegentlich bei Kunden- oder Interessengruppen ein höheres Interesse gibt, wobei dies z. T. anlassbezogen nur bei Umweltkatastrophen oder speziellen Themen der Fall ist .

Ähnliche Faktoren der tatsächlichen Nutzung von Performance Management Informationen standen bei de Lancer und Holzer (2001, S. 695) und bei Stehr (1992) im Hinblick auf das Monitoring und zur Evaluation von Programmen im Vordergrund und aus diesen Funden wird hier die letzte Beobachtungsvariable „BI-7: Verwendung im Berichtswesen“ zusammen gefasst.

2.3.5 Übernahme in das Analysemodell

Damit stehen aus der Literatur auch für den Bereich „implementation“ als tatsächliche Nutzung der Innovation eine Anzahl an Beobachtungsvariablen zur Verfügung, die an dieser Stelle noch einmal

²³ Mit Bezug auf van Dooren (2008, S. 21 f.).

aufgelistet werden. Diese in der Literatur als signifikant identifizierten Variablen werden dann in die Analyse der Daten übernommen und ebenfalls zum Aufbau des Codesystems herangezogen.

BV	Bezeichnung	Quelle
BI-1	Grad der Mitarbeiterpartizipation	de Lancer Julnes /Mixcoatl 2006, S. 425; Burke/Costello 2005, S. 277; Tondorf et al. 2004, S. 104
BI-2	Zielklarheit	Moynihan/Pandey, 2004, S. 430
BI-3	Würdigung Zielerreichung	Melkers/Willoughby 2005, S. 184; Pollitt 2006, S. 35
BI-4	Art und Reichweite der Ziele	Melkers/Willoughby 2005, S. 183; Braun 2004, S. 10 ff.; Kiesel 2005, S. 147
BI-5	Einfluss auf die Organisation	Melkers/Willoughby 2005, S. 185; Poister/Streib 1995, S. 54
BI-6	Reichweite und Abdeckung des Instrumentes innerhalb der Organisation	Poister/Streib 1995, S. 50
BI-7	Verwendung im Berichtswesen	Ammons/Rivenbark 2008; Melkers/Willoughby 2005, S. 185; Burke/Costello 2005, S. 277; de Lancer Julnes/Holzer 2001, S. 695; Stehr 1992; Pollitt 2006, S. 30

Tabelle 5: Beobachtungsvariablen „implementation“

2.3.6 Fazit des state of the research

In der betrachteten Literatur wird mehrheitlich von positiven Effekten der Innovationen im Rahmen von Performance Measurement auf die Performance der betrachteten Organisation berichtet, meist jedoch eher im Bereich von Kommunikation oder Teamwork (Poister & Streib, 1995; Melkers & Willoughby, 2005). Poister und Streib (1995) konnten zeigen, dass auf Management-by-Objectives basierte Reformen zwar Verbesserungen im Bereich der Kommunikation, Produktivität und den Einstellungen gegenüber dem Management erzielen können, dies jedoch bei ansteigenden Kosten und vermehrter Bürokratie. Die Autoren kritisierten, dass die „relativ diffuse Zielstruktur“ im öffentlichen Bereich die Umsetzung von Performance Informationen in tatsächliche persönliche Handlungen erschweren (1995). Genau diese Umsetzung der Informationen und den darauf aufbauenden Maßnahmen ist jedoch ein Kernmerkmal der Steuerungsphilosophie als Reaktion auf eine erkannte Zielabweichung, welche dieser Arbeit zu Grunde liegt. Moynihan (2005, S. 203)²⁴ führte die relativ geringen Wirkungen der Reformen auf einen ungenügenden Einführungsprozess zurück. Aus diesem Blick lassen sich die meisten zielorientierten Reformen einer reinen Verbesserung von kritischen Prozessen und weniger einem umfassenden Verständnis von politischen

²⁴ Mit Bezug auf Schick (2001).

Chancen und Effektivität zuordnen. Die Reformen bzw. Innovationen wurden meist durchgeführt, ohne die notwendigen Veränderungen in den Strukturen der Organisation und deren Umwelt vorzunehmen. Der Grundgedanke der Management-for-Results Reformen basiert jedoch auf einer Lern-Theorie, dass Entscheider von Performance Informationen lernen und daraufhin mit besseren Informationen die Leistung der jeweiligen Organisation verbessern können (ebd.). Als Hauptgrund für Performance Measurement wird die Unterstützung von Verbesserungen angesehen, alles andere ordnet sich dem unter („to evaluate, control, budget, motivate, promote, celebrate and learn“) (Behn, 2003, S. 586). Trotz der relativ verbreiteten Messung von Performance Informationen sind Belege für den tatsächlichen Einfluss auf Management Entscheidungen und Prozesse/Routinen oder Service Verbesserungen gering (Ammons & Rivenbark, 2008, S. 305). Der tatsächliche Nutzen der Messung von Performance Informationen wird sowohl auf Seiten der Verwaltung als auch der Wissenschaft nur begrenzt gesehen und eine Differenz zwischen Rhetorik und Realität proklamiert (ebd.). Es gibt jedoch auch eine Reihe von Stimmen, die den Einsatz von Performance Management bzw. Information kritisch oder gar kontraproduktiv sehen, wenn es opportunistisches Verhalten entwickelt (Kroll & Küchler-Stahn, 2009, S. 492) oder Fehlanreize entstehen.

Viele Untersuchungen von lokalen Verwaltungen erwecken den Eindruck, dass die Praxis der Erhebung von Performance Daten weit verbreitet ist, wenn auch auf einem niedrigen Level (Ammons & Rivenbark, 2008, S. 304)²⁵. Auch Hatry (2002) stellte jedoch fest, dass Performance Informationen nur sehr gering zu Entscheidungen oder zur Verbesserung des Services herangezogen werden und diese zudem nur sehr gering dokumentiert sind. Dies bestätigt die Vermutung, dass zwar in vielen innovativen Reformprojekten die Einführung von neuen Steuerungsinstrumenten als relativ erfolgreich betrachtet wird, die Steuerungsinstrumente und neuen Ideen jedoch nur in sehr geringem Umfang tatsächlich in die tradierten Managementroutinen übernommen wurden. Viele der hier dargestellten Untersuchungen lassen die Antwort auf eine Integration der Innovation in die Routinen offen und konnten nur feststellen, dass die neuen Instrumente in nicht genauer zu spezifizierender Art und Weise Einfluss fanden. Nicht selten entsteht der Eindruck, dass es sich um eine Pseudoreform bzw. Scheininnovation mit nur geringen Einfluss auf die tatsächlichen Handlungsabläufe in der Verwaltung handelte. Die vorgestellten Untersuchungen konnten zwar mehrheitlich einen Einfluss auf vorhandene Routinen feststellen, dies aber vorrangig auf eine Verbesserung der Kommunikation bzw. nur relativ pauschal formuliert. Eine tiefergehende Untersuchung

²⁵ Mit Bezug u. a. auf Berman & Wang (2000), Melkers & Willoughby (2005) und Poister & Streib (1999).

der Managementroutinen und der Integration einer derartigen Innovation in der Form von neuen Instrumenten gelang nicht oder stand nicht im Vordergrund. Diese Lücke möchte die vorliegende Arbeit zumindest exemplarisch für einen Teilbereich der Organisationen im öffentlichen Sektor in Deutschland schließen.

2.4 Managementroutinen und deren Wandel

2.4.1 Definition und Funktionen von Routinen

Um die Integration einer Innovation in eine Organisation zu untersuchen, muss auch ein geeignetes Analyseobjekt gefunden werden, anhand dessen mögliche Veränderungen festgestellt werden können. Die hier im Fokus stehende Zielvereinbarung wurde mit dem Anspruch eingeführt, dass diese zu einer Veränderung der Ablauforganisation führen soll. Die Ablauforganisation soll hier mit Managementpraktiken oder -routinen innerhalb von Organisationen gleich gesetzt und diese damit zum zentralen Analyseobjekt werden. Die Routinen stehen damit im Grunde genommen nicht im Fokus der Untersuchung, sondern stellen lediglich ein methodisches Hilfsmittel dar.

Die Bedeutung von Routinen für eine Organisation steht im Mittelpunkt verschiedener theoretischer Ansätze, wie z. B. in dem der „Lernenden Organisation“ sowie der „Dynamic Capabilities“ und schlägt sich in einer zunehmenden Anzahl von Publikationen dazu nieder.²⁶ Sie stehen zudem in einer engen Verbindung zum organisationalen Wandel aus neoinstitutioneller Sicht, wie in Kapitel 2.1.2 bereits angedeutet wurde. Auf Schatzki (1996) und Reckwitz (2002) geht ein Ansatz zur Untersuchung von Routinen zurück, deren zentrale Definition dort lautet:

„A routinized type of behavior which consists of several elements, interconnected to one another: forms of bodily activities, forms of mental activities, „things“ and their use, [and] a background knowledge in the form of understanding, know-how, states of emotion and motivational knowledge.“ (Reckwitz, 2002, S. 249)

Feldmann und Pentland (2008) schlugen vor, Routinen auch als eine spezielle Form von Praktiken aufzufassen, was besonders in der Management Literatur aufgenommen wurde.²⁷ Dem wird hier gefolgt und für den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit wird daher auf den Versuch einer Abgrenzung von Routinen und Praktiken verzichtet. Der konzeptionelle Bezug dieser Routinen

²⁶ So z. B. Bryson, Berry, & Yang (2010) oder Schatzki, Knorr-Cetina, & Savigny (2001).

²⁷ Zitiert aus Bryson, Berry, & Yang (2010, S. 497).

zum „Organisatorisches Lernen“ geht hier auf Levitt und March (1988, S. 319) zurück: „Organizational learning is viewed as routine-based, history dependent, and target-oriented.“. Ihre Definition basiert dabei auf folgenden drei Ergebnissen von zentralen Untersuchungen, welche auch in diese Arbeit einfließen (Levitt & March, 1988, S. 320)²⁸:

1. Das Verhalten in Organisationen basiert auf Routinen. Demnach werden Routinen eher Situationen angepasst, als dass Organisationen Chancen und Risiken kalkulieren oder adaptieren.
2. Das Verhalten in Organisationen ist vergangenheitsorientiert und basiert mehr auf der Interpretation von Erfahrungen als auf Annahmen über die Zukunft.
3. Das Verhalten in Organisationen orientiert sich an Zielen und basiert auf dem Verhältnis zwischen den beobachteten Handlungsergebnissen und den Erwartungen an diese.

Nach diesem Verständnis lernen Organisationen, in dem sie Rückschlüsse aus der Vergangenheit ziehen, als Erfahrungen speichern und diese in Routinen zur Strukturierung zukünftiger Handlungen übersetzen. Zentrale Ausprägungen von Routinen sind nach Levitt und March (1988, S. 320) u. a. Regeln, Abläufe und Prozeduren, Strategien und Technologien.

Auch in der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie spielen Routinen eine große Rolle. Ausgangspunkt ist hier das „Konzept der begrenzten Rationalität“ von Simon (1976). Entgegen der Vorstellung von rationalem Verhalten zeigte Simon, dass Individuen in Folge der Unvollständigkeit des Wissens, der Schwierigkeit der Bewertung zukünftiger Ereignisse und der begrenzten Auswahl an Entscheidungsalternativen nur einschränkt rational entscheiden bzw. entscheiden können. Um trotz dieser begrenzten Rationalität zu Entscheidungen in der Lage zu sein, greifen Individuen auf Routinen in Form von Entscheidungsregeln zurück (Berger & Bernhard-Mehlich, 2006). Diese Routinen entlasten die Organisationsmitglieder bei wiederkehrenden Aufgaben von der Notwendigkeit, immer wieder neue Lösungsmöglichkeiten suchen zu müssen (Simon, 1976, S. 102). March und Simon (1976, S. 132) fanden weiterhin heraus, dass in den meisten Fällen die Suche mit einer für die jeweilige Problemstellung ausreichenden Lösung abgeschlossen wird, anstelle die optimale Lösung zu finden.

²⁸ Mit Bezug auf Cyert & March (1963), Nelson & Winter (1982), Lindblom (1959), Steinbruner (1974), Siegel (1957) und Simon (1955).

Piening (2011, S. 61)²⁹ stellte fest, dass sich aus konzeptioneller Sicht organisationale Fähigkeiten „...als Bündel interdependenter Routinen auffassen (lassen), über die die Unternehmen die einzelnen, eine Fähigkeit konstituierenden Aktivitäten bewältigen.“. Diese Sicht geht auf die Auffassung von Grant (1991) zurück: „A capability is, in essence, a routine, or a number of interacting routines.“. Konzeptionell lassen sich die Ansätze zum organisatorischen Lernen und der dynamischen Fähigkeiten verbinden. Dynamische Fähigkeiten, aufgefasst als kollektive Handlungsmuster, stellen eine Art übergeordnete Betrachtung dar. Dem untergeordnet lässt sich organisatorisches Lernen als Bestandteil der dynamischen Fähigkeiten und Fokussierung auf die Entwicklung der eigenen Ressourcen auffassen.

Für die Untersuchung ist an dieser Stelle nun eine Konkretisierung des Routinebegriffes notwendig, wobei die Vielzahl der Untersuchungen mit einer unterschiedlichen Begriffsauffassung dies erschwert. Demnach werden aus den Aktionen und Reaktionen der Vergangenheit Routinen für zukünftiges Handeln bei gleich gelagerten Situationen abgeleitet, wobei diese Routinen als organisationale Handlungsmuster unabhängig von einzelnen Akteuren sind (Levitt & March, 1988, S. 320). Diese Handlungs- bzw. Verhaltensmuster sind repetitiver Natur, da erst bei der wiederholten Ausführung organisationaler Aktivitäten Routinen herausgebildet werden, wohingegen improvisierte Handlungen und Reaktionen nicht zum Routinebegriff zählen (Piening, 2011, S. 65). Diese Unabhängigkeit der Routinen vom individuellen Handeln ist auch für die vorliegende Arbeit eine zentrale Eigenschaft. Individuelle Handlungsmuster stellen demnach noch keine organisationalen Routinen dar und werden hier auch bewusst als solche isoliert.

Eine weitere Auffassung zum Routinebegriff geht z. B. auch auf Teece, Pisano und Shuen zurück (1997), bei denen Routinen auch mit Prozessen gleichgesetzt werden. Sie definieren sie als „...the way things are done in the firm, or what might be referred to as its routines, or patterns of current practice and learning.“ (1997, S. 518). Diesen „organizational and managerial processes“ werden dabei die zentralen Rollen Koordination/Integration, Lernen und Rekonfiguration zugewiesen. In der vorliegenden Arbeit wird weiterhin auf eine konkrete Abgrenzung zwischen den Begriffen „Routine“, „Prozess“ und „Praktik“ in Folge der uneinheitlichen Nutzung in der Literatur verzichtet, was das Untersuchungsspektrum auch vergrößert. Nicht-technische Verfahren fallen demnach ebenfalls unter den vorgestellten Routinebegriff. Zudem wird erwartet, dass auch in der Fallstudie von den Organisationsteilnehmern nur schwer zwischen Routine, Prozess und Praktik unterschieden

²⁹ Mit Bezug auf u. a. Zott (2003, S. 98) und Winter (2000).

werden könnte und diese recht abstrakte Differenzierung zwischen den verschiedenen Organisationen auch noch unterschiedlich ausfallen würde.

Vor dem Erkenntnisziel der vorliegenden Arbeit werden Routinen unter Rückgriff auf Levitt und March (1988) als kollektive Phänomene aufgefasst, die sich in Form von Regeln, Verfahren, Verhaltensweisen, Methoden oder Technologien äußern und inhaltlich stark verwandt mit dem Prozessbegriff sind (Pentland & Rueter, 1994, S. 492). Aufbauend auf den vorgestellten Konzepten ist folgender Routinebegriff Grundlage für diese Arbeit:

*Routinen sind aus der Vergangenheit abgeleitete und kollektive Handlungsmuster in Form von interdependenten Aktionen, die sich in Regeln, Verfahren, Verhaltensweisen, Methoden bzw. auch Technologien äußern und sich in der Organisation verankert haben.*³⁰

In hochdynamischen Umwelten müssen Organisationen und Individuen Mittel finden, um mit Komplexität und Unsicherheit umgehen zu können und so in der Lage zu bleiben, zumindest lokal rationale Entscheidungen zu treffen. Neben der Komplexitätsreduktion bezeichnet Simon (1976, S. 102) hier u. a. die Entwicklung von standardisierten Verfahren (Routinen) als zentral. March und Simon (1958) unterscheiden zudem in Ausführungs- und Zweckroutinen. Ausführungsroutinen eignen sich für relativ gleichartige und gut strukturierbare Vorgänge. Zweckroutinen hingegen vereinfachen die Entscheidungsfindung bei komplexen Entscheidungssituationen (Berger & Bernhard-Mehlich, 2006, S. 182). Eine ähnliche Differenzierung in operative und dynamische Routinen wurde z. B. von Montgomery (1995, S. 263) oder Zollo und Winter (2002, S. 341) vorgenommen und findet eine weite Verbreitung in der Literatur.³¹ Standardisierte Routinen können beispielsweise Beschaffungsvorgänge der öffentlichen Hand durch stark geregelte Ausschreibungsverfahren oder auch Einstellungsverfahren sein. Neben der Komplexitätsreduktion kommt auch der Koordinationsfunktion von Routinen in großen Organisationen eine hohe Bedeutung zu (Gittel, 2002). Durch etablierte Routinen wird so in großen und dislozierten Organisationen erreicht, dass Entscheidungen oder Aufgaben in gleichen oder ähnlichen Situationen nach einem einheitlichen Verfahren getroffen und abgearbeitet werden können, was trotz großer räumlicher Unterschiede zu einer relativen Vergleichbarkeit und Qualität der Ergebnisse führt.

³⁰ Basierend auf Feldman & Pentland (2003, S. 96) und Levitt & March (1988, S. 320).

³¹ Z. B. Pisano (2000, S. 150 f.) oder Knott (2001).

2 - Theoretische Grundlagen zur Eingrenzung des Analyserahmens

Piening (2011) unterscheidet zwischen Interaktions-, Such-, Kombinations- und Diffusionsroutinen und weist ihnen auf Basis seiner Analyse zu den bisherigen Befunden verschiedene Funktionen zu. Die folgende Abbildung zeigt die dort gewählte Klassifizierung:

Kategorie	Funktion der Routine
Interaktionsroutinen	Kommunikation Koordination Entscheidungsfindung
Suchroutinen	Allianzen und Netzwerke Unternehmensakquisitionen Sonstige Suchroutinen (z. B. Marktforschung)
Kombinationsroutinen	Integration Lernen
Diffusionsroutinen	Wissenskodifizierung Informations- und Wissensvermittlung

Tabelle 6: Routinetypen (Piening, 2011, S. 84-85)

Den Interaktionsroutinen kommen demnach die Funktionen Kommunikation, Koordination und Entscheidungsfindung zu, was weitestgehend dem Verständnis von Managementroutinen dieser Untersuchung entspricht. Für die weitere Analyse werden demzufolge nur noch die Interaktionsroutinen betrachtet. Der vorgenommenen Differenzierung soll hier gefolgt und im Weiteren zwischen Kommunikations-, Koordinations- und Entscheidungs-routinen unterschieden werden. Mit der oben herausgearbeiteten Definition von Routinen als kollektive Handlungsmuster bezieht sich diese Differenzierung nur auf den Zweck bzw. den Kontext der jeweiligen Routine, also eine rein inhaltliche Abgrenzung. Eine Abgrenzung von Kommunikation, Koordination oder Entscheidung auf der Ebene von Bestandteilen bzw. Teilschritten von Routinen wird in der Arbeit nicht vorgenommen, da dies zu einer unnötigen methodischen Unschärfe in Folge unterschiedlicher Interpretationen durch die Organisationsteilnehmer und damit schwieriger späterer Zuordnung führen könnte. Die Qualität der Kommunikationsroutinen kann den Erfolg von Innovationsaktivitäten nachhaltig beeinflussen (Piening, 2011, S. 85). Die vorliegende Arbeit untersucht jedoch nicht die Wirkung von Routinen auf Innovationen, sondern den umgekehrten Fall der Integration einer Innovation in die Managementroutinen, in Form der Einführung neuer Steuerungsinstrumente und stellt insofern eine andere Betrachtungsrichtung dar. Die Bedeutung interorganisationaler Koordination wurde bereits vielfach und in verschiedenen Untersuchungsrichtungen empirisch belegt.³² Giere (2008, S. 89) betrachtete in seiner Untersuchung zur Marketingflexibilität im Rahmen dynamischer Fähigkeiten auch die interorganisationale Koordination und definierte sie als „...Ausmaß der Routinen

³² Vgl. exemplarisch Appleyard, Hatch, & Mowery (2000), Kumar & Nti (1998) und Jones & Craven (2001).

zur Abstimmung von Aktivitäten, Ressourcen und Fähigkeiten...“. Diese Koordinationsroutinen können sich z. B. in Teamstrukturen oder institutionalisierten Meetings zeigen und dazu beitragen, die Aktivitäten der Akteure aufeinander abzustimmen (Piening, 2011, S. 85). Entscheidungsrountinen dienen der Verringerung der Komplexität von Problemstellungen (Simon, 1976, S. 102), indem sie bspw. diese Problemstellungen in einzelne Teilproblemstellungen gliedern, um die Aufgabenstellungen stark zu vereinfachen und so auf ein bearbeitbares Niveau zu bringen. Nach der empirischen Theorie der organisationalen Entscheidung werden Entscheidungen nicht als punktueller Wahlakt, sondern als ein Prozess in mehreren bestimmten Phasen begriffen (Schreyögg, 1998, S. 67). Ein zentraler Bestandteil des Entscheidungsbegriffes ist das Vorhandensein einer Zielvorstellung in Form von Zielvariablen, welche als Ordnungsgesichtspunkt für die Konsequenzen der Handlungsalternativen in Entscheidungssituationen dienen (Kahle, 1997, S. 26). Damit kommt bei der Auswahl der Handlungsalternativen der Prognose ihrer Konsequenzen auf die angestrebten Zielzustände eine besondere Bedeutung zu (Schreyögg, 1998, S. 67). In der Literatur werden dazu verschiedene Modelle mit einzelnen, aufeinander aufbauenden Phasen diskutiert, so z. B. von Simon (1959) mit der Unterteilung in Intelligence, Design und Choice. Mit „Intelligence“ wird dabei die Problemdefinition und Informationssuche, mit „Design“ die Alternativendarstellung und –bewertung und mit „Choice“ der Vergleich der Alternativen und die Entscheidung beschrieben (Kahle, 1997, S. 44).

In der Literatur hat sich jedoch durch viele empirische Untersuchungen die Erkenntnis durchgesetzt, dass organisationale Entscheidungsrountinen nicht in getrennten Phasen, sondern in ganz unterschiedlicher Natur und Reihenfolge ablaufen (Schreyögg, 1998, S. 68)³³. Für den Betrachtungsgegenstand der Routine bleibt jedoch festzuhalten, dass diese unterschiedliche Schritte haben und die Bewertung sowie die Prognose der Konsequenzen auf die zuvor gewählten Zielvariablen zentrale Elemente sind.

2.4.2 Herausbildung und Wandel von Routinen

Für die weitere Untersuchung ist es notwendig, zunächst die Herausbildung von Routinen in Organisationen näher zu beleuchten, da das Zielsteuerungsinstrument als die betrachtete Innovation sowohl in bestehende Routinen integriert werden als auch zu neuen Routinen führen soll. Wie bereits festgestellt wurde, lassen sich Routinen als kollektive Handlungsmuster auffassen, mit

³³ Mit Bezug auf z. B. Einhorn & Hogarth (1981) oder Mintzberg, Raisinghani, & Théorêt (1976).

2 - Theoretische Grundlagen zur Eingrenzung des Analyserahmens

denen in wiederkehrenden Situationen Entscheidungen getroffen oder Handlungsabläufe durchlaufen werden, unabhängig individueller Einflüsse der jeweils handelnden Person (Levitt & March, 1988, S. 320). Basierend auf einer Organisationsdefinition als Set von interdependenten operativen und administrativen Routinen (Nelson & Winter, 1982) formulierten Teece et al. (1997, S. 516) ihr Konzept der dynamischen Kapazitäten als die Fähigkeit von Organisationen, interne und externe Ressourcen zu integrieren, auszubauen und zu rekonfigurieren. Zollo und Winter (2002) setzten hier an und verbanden organisationales Lernen und dynamische Kapazitäten zu einem generischen Modell zur Herausbildung von Routinen. Demnach führen Lernmechanismen sowohl direkt zur Herausbildung von Routinen als auch über den Zwischenschritt der dynamischen Kapazitäten (Zollo & Winter, 2002, S. 340). Die folgende Abbildung verdeutlicht den unterstellten Zusammenhang.

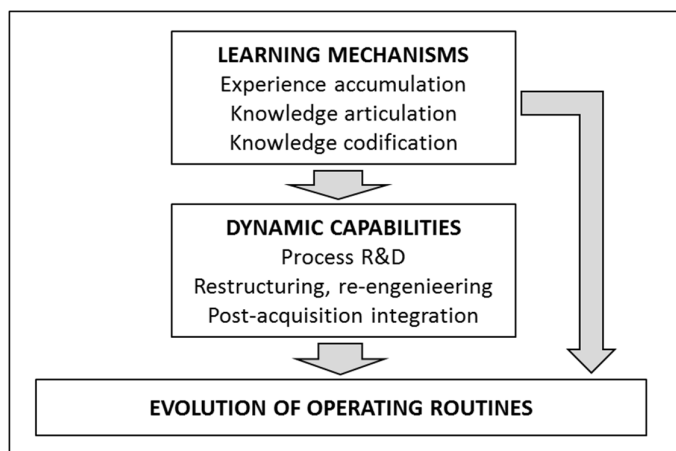


Abbildung 8: Learning, Dynamic capabilities, and operating routines (Zollo & Winter, 2002, S. 340)

Organisationales Lernen findet auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Stufen statt. March und Olson (1976, S. 12 ff.) waren die Ersten, die den wissenschaftlichen Lernbegriff als Stimulus-Response-Modell auf Organisationen übertrugen. Der als Erfahrungslernen bezeichnete Prozess läuft über die folgenden vier Stufen ab (Schreyögg, 1998, S. 533):

1. Individuelle Kognitionen und Präferenzen,
2. Individuelle Handlungen bzw. Teilnahme an Entscheidungsprozessen,
3. Organisationale Handlungen und
4. Handlungen der Umwelt.

Damit werden aus zunächst rein individuellen Handlungen später organisationale Erfahrungen. Levitt und March (1988, S. 321) unterscheiden im Hinblick auf organisationales Erfahrungslernen zwischen den zwei zentralen Mechanismen „trial-and-error experimentation“ und „organizational

search“. Erfahrungen werden so entweder durch relativ wahllose Lösungsversuche und den jeweiligen Ergebnissen gesammelt (Mechanismus 1). Deutlich gezielter läuft Erfahrungslernen aber nach dem zweiten Mechanismus ab, indem aus einem Pool alternativer Lösungsmöglichkeiten (Routinen) nach der Besten gesucht und diese in ihrem Einfluss auf die Performance der Organisation bewertet wird. Welcher Mechanismus innerhalb der Organisation bevorzugt wird, hängt u. a. stark von der bisherigen Bilanz aus Erfolg und Misserfolg der Organisation ab (Radner, 1975). Um organisationale Erfahrungen aus unterschiedlichen Teilbereichen der ganzen Organisation zugänglich zu machen, müssen diese Erfahrungen kommuniziert und offen gelegt werden. Gerade in großen Organisationen sind die Lernprozesse nicht durchgängig und nur ein Bruchteil der eigentlich kommunizierbaren Erfahrungen wird tatsächlich offen gelegt (Winter, 1987; Cowan, David, & Foray, 2000). Aus den kommunizierten Erfahrungen kristallisiert sich ein gemeinsames Verständnis des kollektiven Wissens heraus, welches durch die Organisation kodifiziert und damit fixiert wird. Zollo und Winter (2002, S. 342) sprechen von „knowledge codification“, wenn „...individuals codify their understandings of the performance implications of internal routines in written tools, such as manuals, blueprints, decision support systems (...), etc.“.

Dynamische Kapazitäten stellen damit die Fähigkeit einer Organisation dar, ausgehend von deren Lernfähigkeit, interne und externe Ressourcen zu integrieren, auszubauen und zu rekonfigurieren (Teece, Pisano, & Shuen, 1997). Im Hinblick auf die vorangestellte Abbildung kann sich dies z. B. in Form von Restrukturierungen oder der Integration von anderen Organisationen äußern. Sie stellen die Fähigkeit der Organisation dar, durch eine einheitliche Systematik und Methode bestehende Routinen zu modifizieren und weiter zu entwickeln (Zollo & Winter, 2002, S. 340). Routinen sind kein statisches Phänomen, sondern werden sowohl direkt im Prozess des organisationalen Lernens als auch im Rahmen der Anwendung des kollektiven Erfahrungswissens als dynamische Kapazitäten ständig überprüft und weiterentwickelt. Nach Zollo und Winter (2002, S. 343 f.) läuft der Prozess der Evolution operativer Routinen zyklisch über verschiedene Phasen ab. Ausgehend von einer Variationsphase (Phase 1), in der nach neuen Lösungsideen bei neuen oder alten Problemen gesucht wird, werden diese Lösungsansätze einer internen Selektion unterworfen (Phase 2). In der Replikationsphase (Phase 3) werden diese Lösungsansätze auf unterschiedliche Problemstellungen in der Organisation bezogen. Die letzte Phase der Retention (Phase 4) beschreibt die Verankerung der neuen oder weiterentwickelten Routinen in der Organisation.

Es kann demnach keine scharfe Trennung in Herausbildung und in Weiterentwicklung von Routinen im Sinne verschiedener Mechanismen vorgenommen werden. Die gleichen Mechanismen, die Routinen zunächst herausbilden, entwickeln diese später auch weiter und können so Innovationen, z. B. ein Zielsteuerungsinstrument, aufnehmen. Wird also im Sinne eines „organizational research“ nach einer geeigneten Routine gesucht, wird diese durch die mehrfache Nutzung immer wieder weiterentwickelt. Steht keine geeignete Routine zur Verfügung oder führte eine zufällig gewählte

Lösungsstrategie zum Erfolg, dann können neue Routinen entstehen und sich in der Organisation verankern.

2.4.3 Formen und Grenzen des organisationalen Lernens

Um die Integration einer Zielvereinbarung in die operativen Routinen einer Organisation zu untersuchen, ist ein tieferes Verständnis der Formen und vor allem der Grenzen des organisationalen Lernens erforderlich, da diese die Wirkung und damit den Erfolg derartiger Innovationen einschränken können. Lernen findet jedoch nicht nur als Reaktion auf eine erkannte Diskrepanz zwischen den erwarteten und den tatsächlichen Handlungsergebnissen statt, sondern auch in Form der Bestätigung, wenn die tatsächlichen Ergebnisse den erwarteten entsprechen (Argyris, 1992, S. 8). Diese Bestätigung der gewählten Routine hat dann deren Festigung zur Folge. Führt eine gewählte Routine nicht zum Erfolg, dann sollte diese in der nächsten vergleichbaren Situation nicht wieder gewählt, zumindest jedoch als nicht optimal betrachtet werden.

Argyris und Schön (1978, S. 18 ff.) unterscheiden im Konzept des organisationalen Lernens zwischen verschiedenen Lernebenen. Ausgehend von einem sozialen Regelkreis innerhalb eines festgelegten Bezugsrahmens und einem definierten Sollzustand werden dann durch einen Soll/Ist-Vergleich mögliche Abweichungen registriert (Schreyögg, 1998, S. 542). Von „single-loop learning“ spricht Argyris (1992, S. 8 f.), wenn durch den Soll/Ist-Vergleich eine Übereinstimmung von erwarteten und eingetroffenen Ergebnissen erkannt wird. Bei einer erkannten Abweichung werden die Handlungen dann entsprechend angepasst. Dagegen findet „double-loop learning“ statt, wenn bei erkannter Abweichung zunächst die Ziele und Handlungstheorien (theory in use) der Organisation überprüft und dann die Handlungen angepasst werden (Schreyögg, 1998, S. 543). Auf Bateson (1972) geht die Ergänzung um das „deutero learning“ zurück und lässt sich als „Lernen des Lernens“ beschreiben, indem Wissen über zurück liegende Lernprozesse (single und double-loop) gesammelt und kommuniziert wird (Schreyögg, 1998, S. 544). Die folgende Abbildung veranschaulicht die drei beschriebenen Lernebenen.

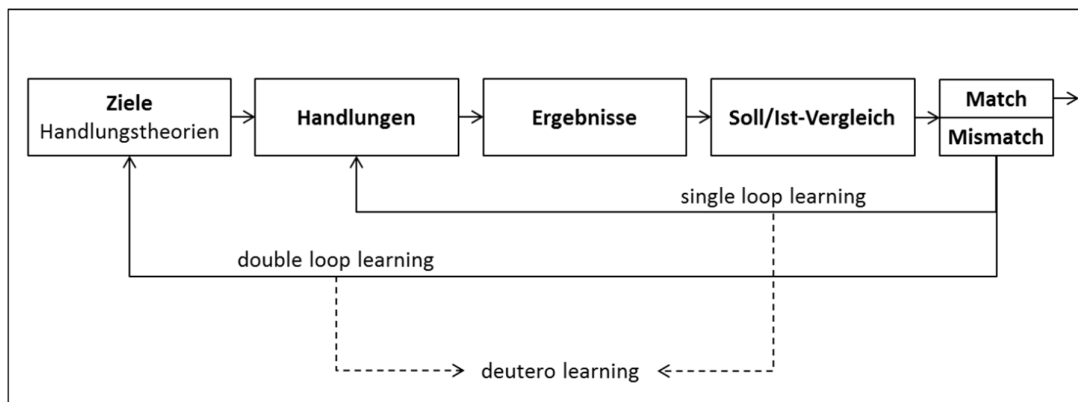


Abbildung 9: Lernebenen nach Argyris (1992, S. 8) und Schreyögg (1998, S. 544)

Neben diesen Lernebenen werden vier verschiedene Lernformen unterschieden: 1. Lernen aus Erfahrung, 2. Vermitteltes Lernen, 3. Lernen durch Inkorporation neuer Wissenstatbestände und 4. selbstreferentielle Generierung von Wissen (Schreyögg, 1998, S. 545). Diese Lernformen spielen auch in Bezug auf die Annahme von Innovationen in einer Organisation eine Rolle und sollen dafür im Weiteren kurz dargestellt werden.

Für die systematische Betrachtung spielt insbesondere das Erfahrungslernen (1) eine Rolle. Routinen sind nach der vorangestellten Definition vergangenheitsbezogen, was mit der Abhängigkeit von unternehmensspezifischen Pfaden bezeichnet wird (Ambrosini & Bowman, 2009, S. 31). Nach Schreyögg (1998) findet Erfahrungslernen statt, wenn die Ergebnisse des eigenen Handelns beobachtet, bewertet und in den zukünftigen Entscheidungsprozess einbezogen werden und dies dann in den kollektiven Wissensbestand der Organisation übernommen wird. Im Zentrum des Erfahrungslernens stehen zudem die Zweckmäßigkeit, der Erfolgsbeitrag bzw. die Entwicklungs- und Anschlussmöglichkeit bestimmter Lösungsstrategien, Handlungsmuster oder Routinen (Schreyögg, 1998, S. 545). Vermitteltes Lernen (2) findet hingegen statt, wenn Organisationen das Wissen anderer Organisationen gewollt oder ungewollt übernehmen (Huber, 1991, S. 96). Zum vermittelten Lernen gehören gezielte Schulungsmaßnahmen und Wissensaufnahme durch Literatur und Veröffentlichungen, so wie dies in der untersuchten Organisation während der Einführung der Innovation stattfand. Dazu zählen aber auch die Instruktionen, die im Rahmen der Einführung von neuen Routinen oder Fähigkeiten durch Externe (z. B. Berater) vorgenommen werden (Schreyögg, 1998, S. 546). Levitt und March (1988, S. 329) sprechen in diesem Zusammenhang von „learning from the experience of others“ als eine Form von nicht beabsichtigter Diffusion von eigentlich organisationsspezifischem Wissen. Demnach breitet sich dieses Wissen über die Organisation hinweg in unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Reichweiten durch verschiedene Diffusions-Mechanismen aus, wie z. B. bei dem Kontakt zwischen Mitgliedern verschiedener Organisationen oder auch Organisationsteile (Levitt & March, 1988, S. 330). Auch davon kann in einer räumlich verteilten Organisation, wie der vorliegenden, ausgegangen werden. Lernen in Folge der Inkorporation neuer Wissensbestände (3) findet hingegen allein durch die Aufnahme von Mitgliedern anderer Organisationen in die eigene statt, z. B. von einzelnen Einstellungen oder auch Akquisitionen von Teilorganisationen (Huber, 1991, S. 97). Eine eher systemtheoretischen Betrachtung nach Luhmann (1984) liegt der Generierung neuen Wissens dahingehend zu Grunde, dass hier davon ausgegangen wird, dass sich die verschiedenen System- oder auch Wissens Elemente beliebig kombinieren und immer wieder neu zusammen setzen lassen (Schreyögg, 1998, S. 548).

Im Hinblick auf die vorliegende Untersuchung sind vor allem die beiden Lernformen Erfahrungslernen und das vermittelte Lernen von Bedeutung. Wenn Organisationen die Einführung des neuen Instrumentes vorgenommen haben, werden sie entsprechend ihrer bisherigen Erfahrungen mit Innovationen versuchen, die Routinen anzupassen. Da die Einführung der Steuerungsinstrumente

jedoch oft nicht durch eigene Ressourcen, sondern z. B. durch eine Unternehmensberatung vorgenommen wird, finden hier zunächst eine Wissensvermittlung und dann die Erfahrungssammlung statt.

Die vorgestellten Formen des organisationalen Lernens werden in der Praxis jedoch durch verschiedene Mechanismen und Reflexe der Organisation begrenzt, was unter nicht untypischen Bedingungen zu einer systematischen Verzerrung der Erfahrungen von Organisationen führen kann (Berger & Bernhard-Mehlich, 2006, S. 195) und stark durch die Pfadabhängigkeit begründet ist. Damit stellt eine zentrale Eigenschaft bei der Entwicklung von Routinen zugleich auch eine bedeutende Begrenzung dieser dar und verschiedene Befunde zur Pfadabhängigkeit lassen sich in die drei Mechanismen historische Entwicklung (1), Lernbarrieren (2) und Beharrungstendenzen (3) zusammenfassen (ebd.). Von der historischen Entwicklung einer Organisation in Form von Tätigkeitsschwerpunkten oder langlaufenden Innovationen ist es demnach abhängig, welche langfristige Unternehmensstrategie verfolgt wird und welche Kompetenzdomänen dann nachhaltig die Entwicklung neuer Routinen begrenzen. Neben den Ressourcen einer Organisation beeinflussen zudem die Mitglieder der Organisation die Wandlungsfähigkeit dieser und die Entwicklungsfähigkeit neuer Routinen (Feldman & Pentland, 2003, S. 101 f.). Da die vorliegende Arbeit die Veränderung von Managementroutinen untersucht, kommt den bewussten oder unbewussten Einflussmöglichkeiten auf die Veränderung von Routinen eine besondere Bedeutung zu.

Lernbarrieren stellen Beschränkungen der Lernfähigkeit einer Organisation dar, die sich dahingehend äußern, dass eher bestehende und bisher ausreichend erfolgreiche Routinen optimiert als neue Lösungsmöglichkeiten entwickelt werden (Levitt & March, 1988, S. 322). Organisationen neigen demnach dazu, bekannte Routinen immer weiter auszubeuten (exploitation), ohne jedoch deren tatsächlichen Beitrag für die jeweilige Entscheidungssituation zu hinterfragen und damit unnötige Erfahrungen mit bekannten Routinen anzusammeln (March, 1991). Herriott, Levinthal und March (1985) sprechen hier von Kompetenzfallen (competency traps), in die Organisationen in Folge des zu geringen Experimentierens mit neuen Routinen (exploration) zu laufen drohen. Dies führt zu einer gefährlichen Abhängigkeit von aktuell noch erfolgreichen Routinen, die jedoch in Folge eines sehr begrenzten Suchfeldes der Organisation nicht hinterfragt werden, was wiederum zu einer systematischen Unterschätzung alternativer Routinen führen kann (Levitt & March, 1988, S. 232; March, Sproull, & Tamuz, 1991). Erfahrungsgemäß wird gerade im Unternehmensalltag dem schnellen und sichtbaren Erfolg der Vorzug vor eher langfristigen und experimentellen Lösungsmöglichkeiten gegeben. Hier besteht die Gefahr, dass die Erprobung neuer Routinen zu früh und nach anfänglichen Misserfolgen beendet und so längerfristige Erfolge verhindert werden und das Überleben unterlegender Routinen gesichert wird (Berger & Bernhard-Mehlich, 2006, S. 197). Denrell und March (2001) bezeichnen dies als „hot stove effect“, wenn nach ersten Misserfolgen

eine innovative Routine sofort wieder verworfen wird. Führt dies zu ständigem Neuerproben alternativer Strategien, drohen Organisationen in Misserfolgsfallen zu gelangen, da jede Routine nach ersten Schwierigkeiten sofort ersetzt wird (Levinthal & March, 1993; Levitt & March, 1988).

Neben den dargestellten individuellen und organisationalen Lernhemmnissen spielen auch Beharrungstendenzen innerhalb einer Organisation eine entscheidende Rolle. Damit sind bewusste oder unbewusste Abwehrreaktionen gemeint, die äußerst „routiniert“ und automatisch durchgeführt werden und die Übernahme neuer Verhaltensweisen unterbinden (Espedal, 2006, S. 474). Diese fest verankerte Skepsis vor Innovationen behindert die Weiterentwicklung von Routinen und damit der Organisation. Verstärkt wird dies noch durch die vermeintliche Bestätigung in Folge des damit provozierten Misserfolges der Innovation. Dieses Festhalten an gewohnten aber möglicherweise offensichtlich erfolglosen Routinen geht soweit, dass trotz der Erkenntnis, dass das aktuelle Verhalten falsch ist, dieses weiter aufrechterhalten wird. Brunsson (1989) wies dieses Verhalten in schwedischen Kommunalbehörden nach und zeigte, dass die Akteure selbst solche Veränderungen verhindern, die sie selbst für notwendig halten. Die Tatsache, dass dieses Abwehrverhalten kaum offen zugegeben wird und sich dieses trotzdem in einer Organisation verfestigen kann, führt zu einer Differenz zwischen den kommunizierten und tatsächlichen Handlungen. Dies hat zur Folge, dass auf der einen Seite an bestehenden Routinen festgehalten wird und auf der anderen Seite sogar noch Routinen entwickelt werden, die den Wandel bewusst verhindern. Espedal (2006, S. 474) bezeichnet dies als defensive Routinen, die Individuen oder Gruppen vor dem Wandel schützen. Evolutionsprozesse von Routinen greifen tief in den sozial-politischen Kern von Organisationen ein, was zu Konflikten führen kann und Beharrungstendenzen können dann eine bewährte Form der Konfliktvermeidung sein (Piening, 2011, S. 77). Gerade in politischen Organisationen konnte dieses Ausweichverhalten immer wieder gezeigt werden, indem Entscheidungsprozesse dahingehend abgewandelt wurden, dass wichtige Entscheidungen nicht in den eigentlich dafür vorgesehenen Verfahren getroffen wurden (Espedal, 2006).

Sowohl die hier dargestellten Formen als auch Grenzen des organisationalen Lernens spielen bei Innovationen und neuen Managementinstrumenten eine Rolle, da diese deren Erfolg beeinträchtigen können. Dies muss auch im Hinblick auf die Validität der hier ermittelten Aussagen berücksichtigt werden, da Anpassungseffekte der Organisation z. T. nicht offensichtlich sind und damit die Innovation hindern können, ohne dass diese dafür verantwortlich war. Hier wäre dann ein frühes Verurteilen und Ablehnen der Eignung einer Innovation ungerechtfertigt, da sie sich nicht voll entfalten konnte. Es wird an dieser Stelle davon ausgegangen, dass die geschilderten Grenzen des Lernens dazu führen, den Erfolg der Innovation tendenziell zu reduzieren. Wenn sich alle geschilderten Effekte kontrollieren und reduzieren ließen, wären die Effekte vermutlich besser.

3 Forschungsmethodik, Analysemodell und Fallauswahl

Im nun folgenden Kapitel wird das methodische Gerüst der Arbeit aufgebaut und vorgestellt. Dazu wird neben der gewählten Untersuchungsstrategie und dem Design vor allem das Analyseobjekt „Managementroutine“ entwickelt und operationalisiert und damit für die dann anschließende Untersuchung vorbereitet. Als letzter Schritt wird dann sowohl die Fallauswahl als auch der untersuchte Landesbetrieb beschrieben. An dieser Stelle wird bereits auf einen Teil der Auswertung der Interviews zurückgegriffen, da diese das vorgefundene Instrument charakterisieren und dieses sowohl aufbau- als auch ablauforganisatorisch in der Organisation verorten.

3.1 Untersuchungsstrategie und -design

Von zentraler Bedeutung für die wissenschaftliche Qualität einer Untersuchung sind nach Mayring (2007, S. 3) zunächst gemeinsame Wissenschaftsstandards und ein allgemeines Ablaufmodell, das die notwendigen Arbeitsschritte Fragestellung/Hypothesen, Theoriehintergrund, Designentwicklung, methodischer Ansatz, Stichprobe/Material, Erhebung, Auswertung und Schlussfolgerung enthält. Diese systematische Vorgehensplanung umfasst demnach folgende Elemente und wurde auch dieser Arbeit zu Grunde gelegt (ebd.):

- Systematik der Projektplanung
- Begründung der Projektplanung durch wissenschaftliche Argumente
- Aufbau auf Vorerfahrungen durch bewährte Vorgehensweisen
- Schrittweises Vorgehen durch aufeinander aufbauende Ablaufschritte

Ziel der vorliegenden Arbeit ist die Suche nach Kausalzusammenhängen in organisationalem Verhalten nach einer Innovation und nicht das Ermitteln von statistischen Zusammenhängen auf Basis vordefinierter Hypothesen oder die Verteilung von bereits bekannten Wirkungen über viele Organisationen hinweg. Damit ist zunächst die methodische Frage zu beantworten, welche die geeignete Untersuchungsstrategie für die gestellte Forschungsfrage ist. Diese Suche nach Kausalzusammenhängen beruht auf einigen wenigen Fällen und wird von Gläser und Laudel (2009, S. 26) als „mechanismenorientierte Strategie“ bezeichnet, was gleichbedeutend ist mit „qualitativ“, „induktiv“, „theoriegenerierend“ oder auch „rekonstruierend“. Im Vordergrund steht soziales Handeln in Organisationen in Form von organisationalen Routinen. Die Forschungsfrage ist damit sowohl sozial- als auch betriebswirtschaftlicher Natur, da zwar soziales Handeln untersucht, Managementroutinen als Untersuchungsobjekt jedoch explizit als nicht individuelle Phänomene betrachtet werden (Levitt & March, 1988, S. 320). Damit stehen eine Reihe sozialwissenschaftlicher Untersuchungsmethoden zur Verfügung, die je nach der konkreten Forschungsfrage unterschiedliche Untersuchungsziele haben. Mayring (2007, S. 4) nimmt eine ähnliche Differenzierung vor und trennt zwischen dem vorgelagerten Untersuchungsdesign und der eigentlichen Methode. Yin

(2009, S. 8 f.) unterscheidet hier „Experiment“, „Survey“, „Archival Analysis“, „History“ und „Case Study“. Für Forschungsvorhaben, die wie in dem vorliegenden Fall nach dem „Was?“ und „Warum?“ fragen, eignen sich demnach erklärende Forschungsmethoden wie die Fallstudie besser.

Aus den verschiedenen möglichen Untersuchungsmethoden kommt neben der Beobachtung für die vorliegende Forschungsfrage und Fallstudie auch das Interview als zentrales Erhebungsinstrument in Betracht, wobei auch hier verschiedene Interviewarten zu Verfügung stehen. Um diese Interviewarten und -typen zu systematisieren, soll hier Gläser und Laudel (2009, S. 41) gefolgt und wie folgt differenziert werden:

- (Voll)standardisiertes Interview: Hier sind sowohl die Fragen, als auch die Antwortmöglichkeiten vorgegeben und das Instrument wird eher bei quantitativen Fragestellungen genutzt.
- Halb- oder teilstandardisiertes Interview: Hier sind die Handlungen des Interviewers vorgegeben, die Antworten sind jedoch unbegrenzt.
- Nichtstandardisiertes Interview: Hier werden weder beim Interviewer noch beim Antwortenden Standardisierungen vorgenommen.

Eine andere Differenzierung wird z. B. von Diekmann (2009, S. 437) vorgeschlagen und in das „persönliche“, das „telefonische“ und „schriftliche“ Interview unterschieden. Zu den nichtstandardisierten Methoden werden nach Gläser und Laudel (2009, S. 42) die „Leitfadeninterviews“, „offene Interviews“ und „narrative Interviews“ gezählt. Die Forschungsfrage der Arbeit erfordert eine dezidierte Untersuchung einer Innovation anhand der Managementroutinen in einer Organisation und damit müssen zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit der Ergebnisse in jedem Interview die gleichen Aspekte angesprochen werden. Damit scheiden offene oder narrative Interviews aus, da hier weitestgehend der natürlichen Gesprächssituation entsprochen und lediglich Einleitungs- oder Stimulationsfragen zur Aufrechterhaltung des Redeflusses gestellt werden (Schnell, Hill, & Esser, 2008, S. 388). Dieses würde die Generalisierbarkeit der Ergebnisse gefährden, da wichtige Facetten der Forschungsfrage, je nach Verlauf des Interviews, dann nicht betrachtet werden könnten. Im Rahmen dieser Arbeit geht es um einen konkreten Untersuchungsgegenstand innerhalb einer Organisation, was wiederum die Mitglieder dieser Organisation zu Experten eben dieser macht. Damit bietet sich die Form des Leitfadeninterviews als Experteninterview an, da mittels Leitfaden alle relevanten Aspekte dokumentiert, die Fragestellung selbst und der Zeitpunkt der Frage im Gespräch jedoch nicht festgelegt sind (Gläser & Laudel, 2009, S. 42). Der Interviewleitfaden umfasst dann alle Aspekte des Analysemodells mit Fokus auf die zentralen Leitfragen der Untersuchung.

Das Leitfadeninterview als Erhebungsmethode soll die methodologischen Prinzipien sozialwissenschaftlicher Forschungen vereinen, wobei es sich dabei um das „Prinzip der Offenheit“ (1), das

„theoriegeleitete Vorgehen“ (2), das „regelgeleitete Vorgehen“ (3) und das „Verstehen als Basisbehandlung sozialwissenschaftlicher Forschung“ (4) handelt (Gläser & Laudel, 2009, S. 30-32). Da das Prinzip des regelgeleiteten Vorgehens (3) durch Leitfadeninterviews nur sehr schwer unterstützt wird und die Operationalisierung im Interview vom Geschick des Forschers abhängig ist, empfehlen Gläser und Laudel (2009, S. 115) auch die Konstruktion des Interviewleitfadens in den verschiedenen Versionen zu dokumentieren „...und so die Operationalisierung zumindest nachvollziehbar zu machen.“. Dem wurde hier gefolgt und die Entwicklung des Leitfadens über die verschiedenen Stufen durch eine Versionierung im Dateinamen sichergestellt. Theoriegeleitet (2) ist der Interviewleitfaden insofern, als die Aspekte des generellen Analyse Rahmens und des späteren Analysemodells in Form des operationalisierten Routinebegriffes betrachtet und angesprochen werden. Hopf (1978, S. 99-101)³⁴ hat im Hinblick auf das Prinzip der Offenheit (1) und dem Verstehen (4) vier zentrale Anforderungen an ein Leitfadeninterview formuliert:

1. Reichweite: Das Interview muss ein deutlich größeres Spektrum von Problemen und Themen ansprechen, als nur die theoretischen Vorüberlegungen und unterstellten Zusammenhänge des Analysemodells abzufragen. Es muss ein rekonstruierender Prozess erreicht werden, in dem der Sachverhalt aus unterschiedlichen Blickrichtungen dargestellt wird und vom Interviewer durch Erzählanregungen stimuliert werden muss (Gläser & Laudel, 2009, S. 116).
2. Spezifität: Mit dem Leitfadeninterview soll nicht die Forschungsfrage an den Interviewten weitergereicht, sondern in den Erfahrungshintergrund des Befragten übersetzt werden: „Nicht die Standardisierung von Antworten, sondern das Herausarbeiten des jeweils besonderen Gehalts von Äußerungen der Befragten ist der Zweck des Interviews.“ (Gläser & Laudel, 2009, S. 116).
3. Tiefe: „Der Befragte soll unterstützt werden bei der Darstellung der affektiven, kognitiven und wertbezogenen Bedeutung bestimmter Situationen und bei der Darstellung seiner Involviertheit.“ (Hopf, 1978, S. 101).
4. Personaler Kontext: Das Interview muss in ausreichendem Maße den persönlichen und sozialen Kontext erfassen, in dem die Reaktionen des Befragten stehen.

³⁴ Mit Bezug auf Merton, Fiske, & Kendall (1956).

Zur Dokumentation der Interviews stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung und die einfachste Form ist die Mitschrift oder das Gedächtnisprotokoll. Um hier jedoch keine Informationen zu verlieren und sich ganz dem Gesprächsverlauf widmen zu können, wurden alle Interviews zu dieser Arbeit aufgezeichnet und dann später erst in ein Textdokument übertragen (Gläser & Laudel, 2009, S. 171)³⁵. Das Einverständnis zur Aufnahme des gesamten Interviews wurde zu Beginn eines jeden Gespräches erfragt.

Die vorliegende Arbeit untersucht die Integration einer Innovation in die Managementroutinen, wobei diese explizit als nicht-individuell definiert sind (Levitt & March, 1988, S. 320). Damit ist zudem die Frage zu klären, ob die Begrenzung auf Interviews nicht die Ergebnisse dahin gehend verfälscht, dass in Interviews vorrangig individuelle Ansichten und Abläufe erfasst werden. Dies würde der Routinedefinition widersprechen und erfordert eine Erweiterung der Methodenauswahl, was zudem auch durch den Vergangenheitsbezug der Forschungsfrage notwendig wird. Auf eine Routine und deren Veränderung kann über Interviews demnach nur geschlossen werden, wenn diese von mehreren Interviewten beschrieben wird. Ein weiteres Problem von schriftlichen oder mündlichen Befragungen ist, dass bei „heiklen“ Fragen keine ehrlichen und persönlichen, sondern vermeintlich sozial erwünschte Antworten gegeben werden. Der Gesprächspartner „...gibt dann nicht die Antwort, die er für zutreffend hält, sondern die, von der er annimmt, dass sie mit den Erwartungen (...) übereinstimmt...“ (Gläser & Laudel, 2009, S. 138). Dieser methodischen Einschränkung wird hier mit der Kombination von weiteren Methoden im Rahmen der Triangulation begegnet und daher zusätzlich relevante Dokumente analysiert und Beobachtungen durchgeführt. In Frage kommen hier z. B. Besprechungsprotokolle, Entscheidungs- oder Beurteilungsvorlagen bzw. Führungskräftebesprechungen in den verschiedenen Analyseeinheiten. Diese Kombination voneinander unabhängiger Methoden durch gegenseitiges Vergleichen unterschiedlicher Herangehensweisen kann jeweils Schwächen der einen Methode mit den Stärken der anderen Methode ausgleichen und so die Absicherung der Ergebnisse vergrößern (Mayring, 2001, S. 6; Gläser & Laudel, 2009, S. 105). Die Schwachpunkte einer Studie ausschließlich auf Basis von Interviews können z. B. mangelnde Transparenz und Systematik der Vorgehensweise oder die Schwierigkeiten bei der Generalisierbarkeit der Ergebnisse sein (Mayring, 2001, S. 2). Im Verlauf der hier vorgestellten Untersuchung wurden zunächst die Experteninterviews in den verschiedenen Organisationsteilen

³⁵ Mit Bezug auf Patton (1990, S. 348) und Froschauer & Lueger (2003).

geführt, transkribiert und codiert. Für das Jahr 2013 konnten dann zwei Zielvereinbarungsgespräche beobachtet und analysiert werden. Den letzten Schritt bildete danach die Auswertung der verschiedenen Dokumente zur Zielvereinbarung aus den letzten Jahren. Hier sollen die aus den Interviews ermittelten Zusammenhänge und wesentlichen Befunde dann verglichen bzw. überprüft werden und mit in die Ergebnisdarstellung einfließen. Die Kombination unterschiedlicher Untersuchungsmethoden ist hier besonders wichtig, da die später dargestellten Ergebnisse auf den Aussagen der Führungskräfte der beiden betrachteten Ebenen, über deren Sicht und Meinung zur Zielvereinbarung und deren Wirkungen bzw. Integration in die Ablauforganisation, basieren. Diese individuelle Sicht ist unstrittig stark vom persönlichen Erfahrungshintergrund und einer generellen Leistungsauffassung geprägt, was in Verbindung mit dem bereits relativ lang zurückliegenden Einführungszeitpunkt zu Einschränkungen in der Objektivität und Validität der Aussagen führen kann.

Sind in quantitativen Verfahren im Rahmen der Fragebogenentwicklung Pretests unbedingt erforderlich, um ein nicht zufriedenstellendes Erhebungsinstrument für die Hauptuntersuchung zu verhindern (Diekmann, 2009, S. 195), ist dies bei qualitativen Methoden nicht zwingend notwendig. Gläser und Laudel (2009, S. 107) empfehlen dies jedoch auch für Experteninterviews, um so die Erhebungs- und Auswertungsverfahren im Vorfeld zu testen und u. U. anpassen zu können. Auch wenn bei qualitativen Verfahren der Interviewleitfaden im laufenden Erhebungsprozess justiert werden kann, so soll dieser im Rahmen dieser Untersuchung trotzdem durch eine begrenzte Vorstudie getestet werden. Hier ist jedoch die Frage zu beantworten, wie wertvoll die Erkenntnisse der Vorstudie sind, wenn diese von nur geringer Vergleichbarkeit zum eigentlichen Untersuchungsobjekt ist. In dieser Arbeit soll eine spezifische Organisation des öffentlichen Sektors detailliert in verschiedenen Analyseeinheiten untersucht werden. Daher wird für die Vorstudie eine Gruppe ausgewählt, die in der eigentlichen Auswahl nicht betrachtet werden soll und so ggf. nicht die Interviews mit wichtigen Organisationsmitgliedern in der Hauptuntersuchung unbrauchbar macht. Wenn diese Analyseeinheit jedoch zur gleichen Organisation gehört, sind wichtige Faktoren wie Entwicklungsgeschichte, Unternehmenskultur oder Managementsysteme konstant, was die Aussagekraft der Vorstudie erhöht und u. U. bei erfolgreichen Pretests und geringem Anpassungsbedarf auch zusätzlich nutzbare Informationen liefern kann (Gläser & Laudel, 2009, S. 108). Der Interviewleitfaden der vorliegenden Untersuchung basiert auf den aus der bisherigen Reformliteratur abgeleiteten Leitfragen und wurde zunächst an zwei organisationsfremden und danach an zwei organisationsinternen Mitarbeitern getestet und überarbeitet, was damit gewissermaßen eine Art Vorstudie war. Einige Fragen waren wegen zu wissenschaftlicher Formulierungen für die Gesprächspartner schwer verständlich und wurden daher angepasst. In einem zweiten Schritt wurde der Leitfaden dann im ersten „echten“ Interview in der Organisation bewusst noch einmal kritisch in Frage gestellt und danach erneut überarbeitet. Um die Vergleichbarkeit der Interviews sicher zu

stellen, wurde das erste Interview dann nicht transkribiert und damit aus der Untersuchung ausgeschlossen. Im weiteren Untersuchungsverlauf wurden dann keine Änderungen mehr vorgenommen und die genutzte Version des Leitfadens befindet sich im Anhang A1.

Nach der Festlegung auf ein Untersuchungsdesign und eine Untersuchungsmethode ist nun die Frage der Anzahl der Fallstudien zu beantworten. Yin (2009, S. 46) unterscheidet hier die vier Typen:

- single-case design (holistic)
- single-case design (embedded)
- multiple-case design (holistic)
- multiple-case design (embedded)

Neben der Entscheidung, ob es eine oder mehrere Fallstudien sein sollen, geht es auch um die Frage, ob innerhalb einer Fallstudie eine (holistic) oder mehrere (embedded) Analyseeinheiten betrachtet werden müssen. Vergleichende Untersuchungen haben den Vorteil, dass Zusammenhänge zwischen bestimmten Merkmalsausprägungen der unabhängigen und abhängigen Variablen ermittelt werden und daraus auf die Wirkungsmechanismen und deren Geltungsbereich geschlossen werden kann (Gläser & Laudel, 2009, S. 94). Damit wird letztendlich die Aussagekraft der Untersuchung erhöht, auch wenn bei qualitativen Untersuchungen die uneingeschränkte Generalisierbarkeit der Ergebnisse nicht erreicht werden kann. Im vorliegenden Fall wurde eine Organisation mit mehreren Einheiten („single case design embedded“, s. o.) untersucht (zur Auswahl der Fallstudie vgl. Kapitel 3.5.1).

3.2 Validität der gewählten Methode

In den bisherigen Ausführungen zur Untersuchungsstrategie und dem –design wurden bereits mehrere Hinweise auf eine Verbesserung der Validität der im Rahmen der qualitativen Forschung entwickelten Aussagen gegeben. Yin (2009, S. 40) unterscheidet hier vier verschiedene Formen von Validität. In der folgenden Tabelle sind diese Formen, einschließlich der hier gewählten Maßnahmen sie zu verbessern, dargestellt.

Validität	Inhalt	Gewählte Maßnahmen
„Construct validity“	Wurde die richtige Operationalisierung für die Forschungsfrage gewählt?	<ul style="list-style-type: none"> - Entwicklung einer theoretischen Basis und eines Analysemodells anhand etablierter Quellen - Häufige Überprüfung der Untersuchungsstrategie durch Forschungskollegen - Pretest des Interviewleitfadens
„Internal validity“	Können andere Gründe für das Phänomen ausgeklammert werden?	<ul style="list-style-type: none"> - Identifizierung anderer möglicher Ursachen und bewusste Abgrenzung in der Untersuchung - Auswahl von vergleichbaren Untersuchungseinheiten bzw. Gesprächspartnern (z. B. ähnliche Lebensläufe und gleiche Ausbildung)
„External validity“	Können die Ergebnisse generalisiert werden?	<ul style="list-style-type: none"> - Nutzung standardisierter und etablierter Forschungsmethoden und Instrumente (MAXQDA) - Triangulation verschiedener Methoden - Hoher Abdeckungsgrad der potentiellen Führungskräfte (60%)
„Reliability“	Können die Ergebnisse durch andere Forscher reproduziert werden?	<ul style="list-style-type: none"> - Dokumentation der Entwicklung der Untersuchungsinstrumente - Anwendung von Codierungsvorschriften und Ankercodes (Beispielcodierung)

Tabelle 7: Formen der Validität und ergriffene Maßnahmen (Yin, 2009, S. 40)

Unter Rückgriff auf die hier genannten Maßnahmen kann eine für diese qualitative Arbeit ausreichende Validität erreicht werden.

3.3 Auswertungsmethodik der Untersuchungsergebnisse

Die Auswertung der Rohdaten in Form der transkribierten Interviews selbst wurde mit der Software MAXQDA vorgenommen, die alle für diese Arbeit wichtigen Analyseschritte technisch unterstützt. Dazu wurden zunächst alle Interviews entsprechend der organisatorischen Zugehörigkeit des Gesprächspartners kategorisiert und in einem ersten groben Auswertungsdurchgang noch innerhalb des Interviewtextes sprachlich geglättet. Für die dann folgende konkrete Auswertung der Daten wurde hier die qualitative Inhaltsanalyse als Methode herangezogen, welche auf Philipp Mayring (2007; 1983) zurückgeht und in einem systematischen Verfahren den untersuchten Texten gezielt Informationen entnimmt (Gläser & Laudel, 2009, S. 46). Dazu wurden mehrere Auswertungsdurchläufe vorgenommen, die Texte anhand definierter Kategorien durchsucht (sog. Codes) und durch die Extraktion der Textstellen verdichtet. Zur Entwicklung dieser Sets an Kategorien schlägt Mayring (2001, S. 4) die induktive und deduktive Methode vor. Anhand der relevanten Forschungsliteratur wird hier in einem ersten Schritt im Rahmen der deduktiven Methode das erste Set an Kategorien (Codesystem) entwickelt und für den ersten Auswertungsdurchgang herangezogen. Diese Codes wurden in dieser Arbeit bereits in Form der Beobachtungsvariablen aus der relevanten Literatur abgeleitet (vgl. Kapitel 2.3.2 und 2.3.4). Aus dem Text wurden dann während der Auswertungen weitere Codes entwickelt oder bestehende geändert bzw. umgruppiert, was dann der induktiven Kategorienbildung entsprach (In-Vivio-Codierung). Das genutzte Codesystem befindet sich im Anhang A2 dieser Arbeit.

Für den weiteren Verlauf der Untersuchung ist jedoch noch ein konkretes Bewertungsraster festzulegen, anhand dessen das Interviewmaterial ausgewertet und jeweils entschieden werden kann, ob es sich bereits um Routinen handelt und wenn ja um welche Routine. Der Arbeit liegt folgende, in Kapitel [2.4.1](#) hergeleitete Definition zu Grunde:

Routinen sind aus der Vergangenheit abgeleitete und kollektive Handlungsmuster in Form interdependente Aktionen, die sich in Regeln, Verfahren, Verhaltensweisen, Methoden bzw. auch Technologien äußern und sich in der Organisation verankert haben. (Feldman & Pentland, 2003, S. 96; Levitt & March, 1988, S. 320)

Das bedeutet für das spätere Codieren der Interviewpassagen, dass nur kollektive Handlungsmuster als Routine bezeichnet und individuelle Muster abgegrenzt werden müssen. Die Abgrenzung von individuell zu kollektiv wird über die Anzahl der Nennungen vorgenommen und um zufällige Wiederholungen auszuschließen, wird erst bei einer dreimaligen Nennung unterschiedlicher Personen von einem kollektiven Muster ausgegangen. Diese Grenze erscheint auf den ersten Blick unscharf, soll aber auf der einen Seite nur die individuellen Handlungen ausschließen und muss auf der anderen Seite jedoch berücksichtigen, dass die Untersuchung in einer weit verteilten Organisation mit vielen verschiedenen Gepflogenheiten und Ausprägungen vorgenommen wurde. Dies kann zur Entwicklung eines eigenen Wortschatzes oder Begriffen führen, die zwar formal das Gleiche meinen, für einen außenstehenden Forscher jedoch unterschiedlich anmuten und so schwer einzuordnen sind. Der Routinebegriff dieser Arbeit lässt die Unterscheidung zwischen Kommunikation, Koordination und Entscheidung zu, wobei als Sortierkriterium der generelle Zweck der Routine genutzt wird. Die Bestandteile einer Routine werden im anschließenden Kapitel im Rahmen der Operationalisierung noch genauer spezifiziert (vgl. Kapitel [3.4.1](#)). Als Codiervorschrift für die spätere Auswertung kann demnach festgehalten werden:

1. Von einer Routine wird gesprochen, wenn das Handlungsmuster von mindestens drei Personen genannt wird (kollektiv). Alle anderen Handlungen werden als individuell betrachtet von der Untersuchung ausgeklammert.
2. Die erkannte Routine wird dann zur weiteren Auswertung zunächst sortiert. Zur Abgrenzung sollen dabei, unter Rückgriff auf Piening (2011, S. 84), die folgenden Merkmale herangezogen werden:
 - a. Kommunikationsroutine: Routine mit dem Zweck des reinen Informationsaustausches zwischen mindestens zwei Personen (z. B. im Rahmen von Mitarbeitergesprächen oder bilateralen Informationsweitergaben).
 - b. Koordinationsroutine: Routine mit dem Zweck der Steuerung innerbetrieblicher Aktivitäten, welche mindestens zwei Personen im Rahmen von Interaktionen betreffen (z. B. Führungskraft und Mitarbeiter während regelmäßiger Besprechungen).

- c. Entscheidungsroutine: Routine mit dem Zweck der individuellen Verarbeitung von Informationen und dem darauf basierenden Treffen von Entscheidungen. Individuell steht hier nicht im Widerspruch zu dem Routinebegriff als kollektives Handlungsmuster, sondern beschreibt einen kognitiven Verarbeitungsprozess ohne Interaktionen zwischen Organisationsmitgliedern.

Anhand dieser Codiervorschrift kann nun jeweils bestimmt werden, ob es sich bei dem genannten Phänomen bereits um eine Routine handelt und wenn ja um welche. Anzumerken ist an dieser Stelle, dass der Übergang von z. B. Koordinations- zu EntscheidungsROUTINEN fließend sein kann oder u. U. die eine zur anderen führt. Die Validität der Aussagen wird damit jedoch als immer noch ausreichend eingeschätzt, da die InteraktionsROUTINEN als Ganzes im Vordergrund stehen. Dass eine festgestellte Koordinationsroutine aus Sicht eines anderen Betrachters auch eher eine Kommunikationsroutine sein könnte, beeinflusst die generellen Aussagen zu Routinen nicht und stellt eher nur ein Gruppierungsmerkmal dar.

Die Auswertung des Interviewmaterials umfasste damit folgende Teilschritte, welche alle innerhalb der Software MAXQDA am transkribierten Material vorgenommen wurden:

1. Identifizierung der relevanten Phänomene und Einstufung als Routine über die Anzahl der Nennungen
2. Ermittlung des Zwecks bzw. der Absicht der jeweiligen Routinen mit anschließender Klassifizierung in Kommunikations-, Koordinations- und EntscheidungsROUTINEN
3. Suche nach der möglichen Integration von Elementen der Zielsteuerung in den Bestandteilen der Routine

Zur weiteren Struktur der Auswertung sei an dieser Stelle angemerkt, dass es im Rahmen dieser qualitativen Analyse zunächst darum ging, grundsätzliche Aussagen zur Integration der Zielvereinbarung ermitteln zu können. In einem zweiten Analyseschritt wurde dann überprüft, ob markante und interpretierbare Beziehungen zwischen den Elementen bestehen. Konkrete Relationen wurden nicht berechnet. Methodisch ist hier anzufügen, dass für die Untersuchung der Auswirkung auf die Routinen die Fundstellen in den Interviews zweifach codiert wurden. Die erste Codierung bezog sich auf die Zuordnung zum RoutinetytP, die zweite Codierung hingegen auf den konkreten Bestandteil der jeweiligen Routine. Die Ergebnisse aus den im Rahmen der Triangulation durchgeführten Beobachtungen und der Dokumentenanalyse werden darüber hinaus direkt in die Ergebnisdarstellung eingeflochten und können damit die Aussagen aus den Interviews zumindest z. T. validieren.

Zur Ableitung der zentralen Aussagen wurde auf der einen Seite im Interview explizit nach der jeweiligen Einschätzung zu den verschiedenen Aspekten aus dem Interviewleitfaden gefragt. Zudem wurde bei der späteren Auswertung auch auf ähnliche Formulierungen in anderen Antworten geachtet und entsprechend codiert. Damit wurden auch indirekte Aussagen in die Betrachtung einbezogen, womit das Problem der sozial erwünschten Antworten etwas gelindert werden konnte. Am Beispiel der Entstehung der Ziele bedeutet dies, dass zunächst direkt danach gefragt wurde. Darüber hinaus wurde auch auf Formulierungen wie „vorgegeben“ oder „nicht gemeinsam festgelegt“ geachtet und diese in die Auswertung mit einbezogen. Um durch die bewusst zugelassenen Mehrfachnennungen nicht zu Verzerrungen der Ergebnisse zu kommen, werden diese zwar registriert aber nicht weiter ausgewertet. Analysiert wird für die gesamte Untersuchung nur die jeweilige Anzahl an Interviews mit 1-n Nennungen zu den konkreten Aspekten.

Nach mehreren Auswertungsdurchgängen wurden die relevanten Textstellen dann mit den entsprechenden Codes verbunden und standen danach als vom ursprünglichen Text losgelöstes Material zur weiteren Untersuchung bereit. Hier schlägt Mayring (2001, S. 4) nun verschiedene Schritte vor, mit denen die Daten dann quantitativ weiter ausgewertet werden können:

- Auswertung der Kategorien nach ihrer Häufigkeit des Auftauchens im Material
- Vergleich dieser Häufigkeiten zwischen verschiedenen Teilen des Materials
- Einsatz einfacher ordinaler Categoriesysteme wie „hoch-mittel-gering“

Dieser Empfehlung wurde in der vorliegenden Arbeit gefolgt und die hier genutzte Methode stellt demzufolge eine Kombination von sowohl qualitativen als auch quantitativen Verfahren dar. Die Daten stammen im ersten Schritt damit aus einer qualitativen Analyse, im zweiten Schritt aus quantitativen Prozeduren, welche dann im dritten Schritt wieder qualitativ interpretiert werden (Mayring, 2001, S. 4).

Damit stand nach mehreren Auswertungsdurchläufen ein umfangreiches und bereits strukturiertes Datenmaterial zur Auswertung in MAXQDA zur Verfügung und es konnte dieses dann zusammengefasst und interpretiert werden. Im Ergebnis lagen dann sehr viele Aussagen zum Auftreten der einzelnen Phänomene und der möglichen Integration der Routine vor. Diese auf der einen Seite sehr umfangreichen und konkreten Ergebnisse müssen dann den drei Forschungsfragen dieser Arbeit gegenüber gestellt werden. Die folgende Abbildung zeigt das dazu gewählte Verfahren:

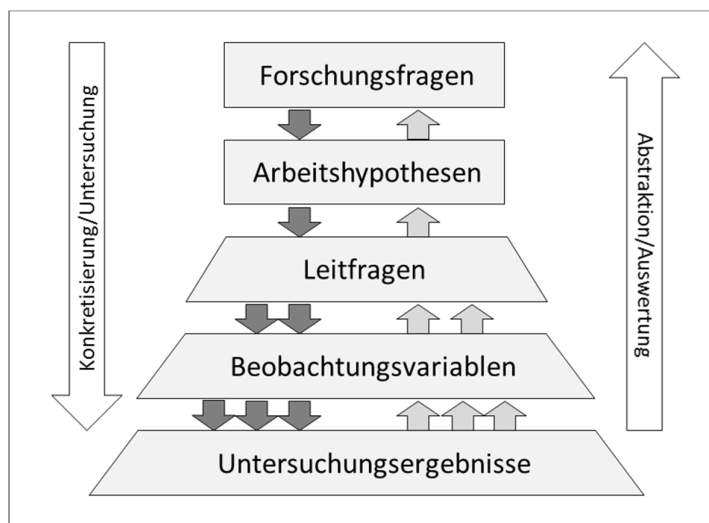


Abbildung 10: Schema Beantwortung Forschungsfragen (eigene Darstellung)

Im Rahmen des auf den theoretischen Grundlagen basierenden Analyserahmens wurden eingangs die Forschungsfragen entwickelt und Arbeitshypothesen aufgestellt. Da der Analyserahmen nur das theoretische Umfeld skizziert, wurde darüber hinaus das Analysemodell entwickelt. Da auch die Arbeitshypothesen noch relativ abstrakt und schwer direkt mit den Untersuchungsergebnissen zu verbinden sind, wurden mit Bezug auf Gläser (2009, S. 90 ff.) noch verschiedene Leitfragen entwickelt, die das „...Bindeglied zwischen den theoretischen Vorüberlegungen und qualitativen Erhebungsmethoden...“ darstellen und mit den aus der relevanten Forschungsliteratur abgeleiteten Beobachtungsvariablen kombiniert werden (vgl. Kapitel [3.4.2](#) dieser Arbeit). Damit konnten rein methodisch die Forschungsfragen mit der Menge an Untersuchungsergebnissen kombiniert werden (zunehmende Konkretisierung auf der linken Seite der Abbildung [10](#)). Zur Auswertung der umfangreichen Ergebnisse wird dieses Verfahren dann umgekehrt und mit Blick auf die Forschungsfragen zunehmend abstrahiert. Dazu werden als erster Schritt die definierten Beobachtungsvariablen in ihrem Auffinden im Material qualitativ beschrieben. Im Folgeschritt werden dann damit die Leitfragen beantwortet und die Arbeitshypothesen überprüft. Als letzte Stufe werden mit diesen komprimierten Erkenntnissen die Forschungsfragen der Arbeit beantwortet. Das Mengenverhältnis der sehr vielen Einzelergebnisse, der verschiedenen Beobachtungsvariablen, der wenigen Leitfragen sowie der drei Arbeitshypothesen und Forschungsfragen zueinander wird in der Abbildung durch die unterschiedliche Anzahl der Pfeile dargestellt.

3.4 Zusammenführung Analysemodell

3.4.1 Operationalisierung Managementroutinen

Im Rahmen dieser Arbeit werden Routinen mit Managementpraktiken gleichgesetzt und unter Rückgriff auf Levitt und March (1988) als kollektive Phänomene aufgefasst, die sich in Form von

Regeln, Verfahren, Verhaltensweisen, Methoden oder Technologien äußern (vgl. Kapitel 2.1). Zudem sind sie inhaltlich stark verwandt mit dem Prozessbegriff (Pentland & Rueter, 1994, S. 492). Innerhalb der Routinen werden für diese Untersuchung nur Interaktionsroutinen betrachtet, da ihnen die für diese Arbeit relevanten Funktionen Kommunikation, Koordination und Entscheidungsfindung zugeschrieben werden (Piening, 2011, S. 84). Es sollen somit nur Kommunikations-, Koordinations- und Entscheidungs-routinen betrachtet werden, da es sich hierbei aus Sicht dieser Arbeit um die zentralen Managementfunktionalitäten handelt. In den jeweils untersuchten Verwaltungsorganisationen oder Organisationsbereichen können verschiedene Routinen vorliegen oder unterschiedliche Bedeutungen haben. Welche konkreten Routinen im Bereich Kommunikation, Koordination und Entscheidung vorhanden sind, kann zudem innerhalb der Organisation zwischen verschiedenen Abteilungen schwanken und soll daher im Rahmen der Interviews im konkreten Kontext des Befragten erhoben werden.

Bei der Untersuchung von sozialen Phänomenen wie Routinen stellt sich das Problem, dass das Untersuchungsobjekt oft nicht vollständig konkretisiert und zeitlich abgegrenzt werden kann. Dies bedeutet, dass der Anfangs- und Endpunkt von Routinen nicht immer objektiv eindeutig bestimmbar ist, was Pentland und Feldmann (2005, S. 798) beschrieben mit: „...identifying a particular routine is a bit like trying to isolate the Gulf Stream from the Atlantic Ocean.“. Um trotzdem die für eine Untersuchung notwendige Vergleichbarkeit von organisationalen Routinen zu erreichen, muss diese strukturiert werden. Pentland und Feldmann (2005) zerlegen dazu Routinen in die drei Aspekte „ostensive“, „performative“ und „artifacts“.

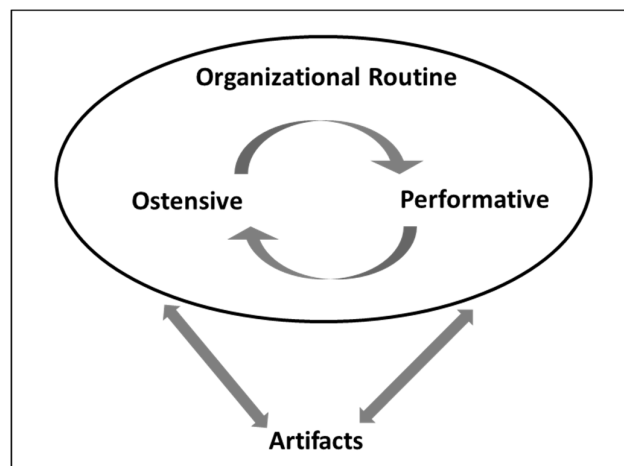


Abbildung 11: Organisationale Routinen als generisches System (Pentland & Feldman, 2005, S. 795)

Mit dem ostensiven Aspekt (1) wird das abstrakte oder generelle Muster von Routinen bezeichnet. Feldmann und Pentland (2005, S. 796) untersuchten dazu exemplarisch die organisationalen Routinen der Einstellungsprozesse für neue Mitarbeiter und identifizierten als ostensiven Aspekt „at-

tracting“, „screening“ und „choosing“. Im Vordergrund von Untersuchungen mit Fokus auf den ostensiven Aspekt stehen damit eher der Zweck und die generelle Idee der Routinen und weniger das Ergebnis dieser. Typische Untersuchungen hierzu fanden auf der Ebene der Gesamtorganisation bzw. vergleichend zwischen mehreren Organisationen statt (Szulanski, 1996; Malone, et al., 1999). Der ostensive Aspekt einer Routine ist jedoch nicht immer offensichtlich und kann auch aus Sicht der Beteiligten sowohl inhaltlich, als auch in den Anfangs- und Endpunkten differieren (Pentland & Feldman, 2005, S. 804). Für die Untersuchung von Routinen in dieser Arbeit bedeutet die Betrachtung des ostensiven Aspekts, dass herausgefunden werden soll, inwieweit sich der Zweck bzw. das Ziel der jeweiligen Routinen nach der Einführung von Zielsteuerungsinstrumenten verändert hat. Als performativer Aspekt (2) hingegen werden die spezifischen Aktionen, die zu konkreten Zeitpunkten von den Akteuren in Verbindung mit den Routinen ausgeführt werden, bezeichnet (Pentland & Feldman, 2005, S. 802). Im Vordergrund performativer Untersuchungen steht eher ein besseres Verständnis der Beziehung von Kontext und den speziellen Aktionen der Routine. Dazu werden diese sehr detailliert über verschiedene Zeitpunkte oder unterschiedliche Rahmenbedingungen betrachtet (Pentland & Rueter, 1994; Feldmann, 2000). Der performative Aspekt von Routinen soll für die vorliegende Untersuchung als tatsächliche Handlungen innerhalb einer Routine einfließen. Es geht um die Frage, inwieweit sich diese mit der Einführung eines neuen Steuerungsinstrumentes verändert haben. Der dritte und letzte Aspekt Artefakte (3) stellt physische Manifeste dar, die Routinen in Form von z. B. Ablaufplänen, Dokumentationen, Computerprogrammen, Checklisten oder Regeln festhalten (Pentland & Feldman, 2005, S. 797). Dies können z. B. Beschreibungen von formalen Regeln bzw. Standardprozessen oder auch Formatvorlagen für Besprechungsprotokolle oder Ergebnisdokumentationen sein. Auch wenn Artefakte eigentlich der Dokumentation der Prozessstandards dienen sollen, entwickeln sie sich oft im Laufe der Zeit vom originalen Zweck bzw. der Intention und den vorgesehene Aktionen weg (ebd.).

Eine ähnliche Betrachtung von Routinen stellten Becker, Salvatore und Zirpoli (2005) vor, wobei in soziale und technologische Aspekte, sowie motivationale und kognitive Dimensionen differenziert wurde. Sie unterschieden zunächst zwischen den zwei Ebenen „concrete“ und „abstract“ für die Untersuchung von Routinen und bezogen sich dabei auch auf die vorgestellte Differenzierung von Feldmann und Pentland (2003). Eine abstrakte Untersuchungsebene bezieht sich demnach auf den ostensiven Aspekt einer Routine und die konkrete Untersuchung zielt auf den performativen Aspekt ab (Becker, Salvatore, & Zirpoli, 2005, S. 8). Organisationale Routinen haben nach dieser Ansicht sowohl technologische als auch immer soziale Aspekte, die zudem meist stark verflochten sind. Am Beispiel der japanischen Management- und Produktionssysteme wurden als technischer Aspekt die einzelnen Artefakte und speziellen Mechanismen für „kaizen“ und „just-in-time“ Verfahren benannt, was dem dritten Aspekt von Pentland und Feldmann (2005) entspricht. Diese sozialen Aspekte wurden am Beispiel von verschiedenen Verfahren zur Entwicklung von

Ideen (z. B. brainstorming) dargestellt und auf eine Pfadabhängigkeit innerhalb der Organisation verwiesen. Mit Bezug auf Nels und Winter (1982) stellten sie fest, dass die Mitglieder einer Organisation in der Lage sein müssen, das Verhalten der anderen Beteiligten zu einem bestimmten Grad vorher sagen zu können, um eine gewisse Koordination zu erreichen (Becker, Salvatore, & Zirpoli, 2005, S. 7). Das vorhergesagte Verhalten (kognitive Dimension) führt demnach zu einem entsprechenden eigenen Verhalten (motivationale Dimension).

Für die vorliegende Arbeit sollen die beiden vorgestellten Differenzierungen auf Grund ihrer ähnlichen Ansätze verbunden und mit der Sichtweise von Simon (1959) in „Intelligence“, „Design“ und „Choice“ (Definition/Suche, Bewertung und Vergleich/Auswahl der Alternativen) sowie der Erkenntnis über das Vorhandensein einer konkreten Zielvorstellung (Kahle, 1997) kombiniert werden. Organisationale Routinen haben demnach einen übergeordneten Zweck (ostensiver Aspekt) und eine Zielvorstellung in Form von Zielvariablen. Die Routine selbst setzt sich aus verschiedenen Aktivitäten in den drei Phasen „Definition/Suche“, „Bewertung“ und „Vergleich/Auswahl“ nach Simon (1959) zusammen (performativer Aspekt). Die Routine ist zudem durch formale Regeln, Ablaufbeschreibungen oder auch Programme dokumentiert und über Artefakte manifestiert. Auf Basis der Darstellung von Pentland und Feldmann (2005, S. 795) lässt sich die vorgestellte Operationalisierung von Routinen folgendermaßen abbilden:

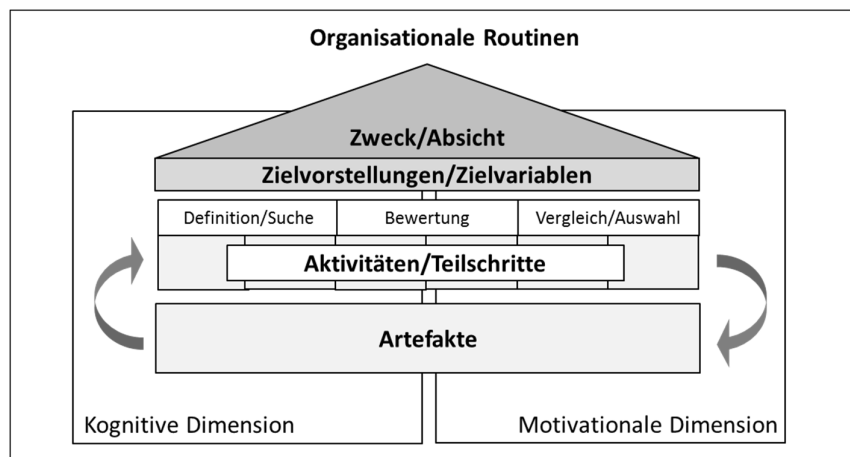


Abbildung 12: Bestandteile organisationaler Routinen (eigene Darstellung)

Mit der vorgenommenen Differenzierung des Routinebegriffes ist nun eine detaillierte Untersuchung dieser im Hinblick auf die Integration der Innovation Zielvereinbarung möglich. Gerade in Bezug auf die mit der Routine verbundenen Zielvorstellungen und dem Bewertungsraster innerhalb der Aktivitäten wird erwartet, dass es hier durch die Einführung dieses Instrumentes zu einer Veränderung kam, was auch das eigentliche Ziel dieser Innovation ist. Zudem lassen sich kognitive und motivationale Faktoren untersuchen.

3.4.2 Leitfragen für die weitere Untersuchung

Mit den vorangestellten Ausführungen ist der Untersuchungsgegenstand „Managementroutine“ differenziert aus der Literatur heraus gearbeitet und in das Analysemodell übertragen worden. Für eine Untersuchung in Form teilstandardisierter Experteninterviews ist dies jedoch noch zu abstrakt. Gläser und Laudel (2009, S. 90 ff.) empfehlen hier zunächst Leitfragen zu entwickeln, die das „...Bindeglied zwischen den theoretischen Vorüberlegungen und qualitativen Erhebungsmethoden...“ sind, wobei dort folgende Funktionen benannt werden:

1. Charakterisierung des zur Beantwortung der Forschungsfrage notwendigen Wissens
2. Benennung der zu rekonstruierenden Situationen oder Prozesse und Beschreibung dieser
3. Entscheidungsrahmen für die Bewertung von innerhalb der Untersuchung erlangten Sekundärinformationen oder Dokumenten
4. Rahmen für die Erhebungsmethode in Form des Interviewleitfadens und Handlungsanleitung bei der Datenerhebung

Dieser Empfehlung wird hier gefolgt und folgende Leitfragen sollen die genannten Funktionen erfüllen:

Adoption

- a. Um welche Art von Steuerungsinstrument handelt es sich und welche konzeptionellen Grundannahmen wurden getroffen?
- b. Wie ist die konzeptionelle Verknüpfung zum Performance Management?
- c. Welches zentrale Steuerungsverständnis liegt in der Organisation vor?
- d. Wie ist die Einbettung in den organisatorischen Gesamtkontext und die Ablauforganisation?

Implementation

- a. Welche Managementroutinen können identifiziert werden?
- b. Wie wurde das neue Instrument angenommen und wie hoch ist die Mitarbeiterpartizipation?
- c. Welche Befunde sprechen für eine tatsächliche Nutzung?
- d. Inwieweit spielen Ziele und Zielerreichung eine größere Rolle als vor der Innovation?

Die Leitfragen stellen damit gewissermaßen die gedankliche Kondensation aus den verschiedenen Aspekten der herangezogenen Literatur dar. Aus Sicht dieser Arbeit sind diese die zentralen Fragen, um nach der Datenauswertung die Forschungsfragen beantworten zu können.

3.5 Fallauswahl und Untersuchungsobjekt

Im folgenden Kapitel wird die Auswahl der Fallstudie beschrieben und der Landesbetrieb kurz vorgestellt. Zu dieser Vorstellung zählt auch die Darstellung der betrachteten Innovation „Zielvereinbarung“, wobei hier zum Nachweis der Herkunft der Informationen bereits einige Zitate aus den Interviews aufgeführt werden.³⁶ Diese Aussagen werden damit bereits vor dem eigentlichen Ergebnisteil aufgeführt und dienen hier nur der Klassifizierung des vorgefundenen Instrumentes.

3.5.1 Auswahl der Fallstudie

Nachdem die zur Beantwortung der Forschungsfrage geeignete Untersuchungsstrategie und das –design festgelegt wurden, stellt sich nun die Frage nach der Fallauswahl. Hier haben sich eine Reihe von Auswahlstrategien entwickelt, wobei an qualitative Studien eher weniger formale Regeln gestellt werden als an quantitative Arbeiten (Gläser & Laudel, 2009, S. 97, 95 ff.). Das Ziel ist jedoch auch hier, mit einer möglichst präzisen Abgrenzung der Analyseeinheit die Grenzen der Untersuchung eindeutig zu definieren und so eine effektive Datenerhebung bzw. die Vermeidung von Redundanzen zu erreichen (Yin, 2009, S. 29 f.). Da sich das Untersuchungsziel auf eine Organisation im öffentlichen Sektor bezieht, konnte von vornherein eine Eingrenzung auf einige konkrete Organisationen vorgenommen werden. Für die getroffene Fallauswahl waren hier jedoch vor allem der gute Zugang des Forschers zur zu untersuchenden Organisation und die Variation für die Untersuchung wichtiger Variablen ausschlaggebend (Gläser & Laudel, 2009, S. 100). In verschiedenen Studien wurden Belege gefunden, dass die Wirkung von Innovationen in Form neuer Managementkonzepte u. a. auch von der Historie der Organisation, deren grundsätzlicher Ausrichtung und Aufgabenart oder auch von Faktoren wie Unternehmenskultur oder zugrunde liegendem Ausbildungsstand der Mitarbeiter abhängt (Pollitt, 2006; King, Zeckhauser, & Kim, 2002). Dies bedeutet, dass mögliche Unterschiede bei den Wirkungen von Zielsteuerungsinstrumenten in verschiedenen Organisationen nicht unbedingt am Instrument selbst liegen müssen, sondern auch in einer unterschiedlichen Ausprägung der Organisationsfaktoren begründet sein können (was hier als wichtige Variable eingestuft wurde). Dies konnte mit der Auswahl des Untersuchungsobjektes weitestgehend reduziert werden.

³⁶ Zur besseren Nachvollziehbarkeit und Dokumentation wurden die Zitate mit einem einheitlichen Präfix wie folgt gekennzeichnet: „BZ“ für Betriebszentrale, „S“ für Serviceeinheit, „L“ für Landeswaldoberförsterei und „H“ für Hoheitsoberförsterei.

Das Untersuchungsobjekt der vorliegenden Arbeit ist ein Landesbetrieb in Brandenburg, der sowohl einen hoheitlichen als auch privatwirtschaftlichen Bereich hat. Dies führt zu einer grundsätzlich unterschiedlichen Ausrichtung der täglichen Arbeit, nämlich einmal den reinen Verwaltungsakten und einmal dem wirtschaftlichen Handeln unter Markt- und Wettbewerbsbedingungen. Dies ist aus wissenschaftlicher Perspektive von großem Reiz, da hier in einer Organisation die Unterschiede zwischen den Aufgabenausrichtungen herausgearbeitet werden können. Da beide Bereiche zur gleichen Organisation gehören, die gleiche Geschichte haben und auch eine Vermischung des Personals stattfindet, können diese Faktoren als stabil eingestuft werden. Etwaige Unterschiede in den Wirkungen der Innovation können demnach dann auch nicht auf diese Faktoren zurückgeführt werden. Aus diesem Grund soll sich die vorliegende Arbeit auf die eine Organisation konzentrieren. Innerhalb der Fallstudie soll diese jedoch dezidiert in ihren verschiedenen Teileinheiten als Analyseeinheiten betrachtet werden, womit das „multiple-case design (embedded)“ nach Yin (2009, S. 46) gewählt wurde.

3.5.2 Vorstellung des Landesbetriebes

Der Landesbetrieb Forst Brandenburg in seiner derzeitigen Form wurde aus dem früheren Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV) Brandenburgs ausgegliedert und 2009 als Landesbetrieb gem. § 26 Landeshaushaltsordnung gegründet. Zu seinen Hauptaufgaben zählen u. a. (Stand 2013):

- Wahrnehmung der nach dem Landeswaldgesetz zugewiesenen forstbehördlichen Aufgaben
- Nachhaltige Bewirtschaftung von 270.000 Hektar Landeswald nach ökologischen und betriebswirtschaftlichen Grundsätzen
- Erhaltung und Bewirtschaftung des Betriebsvermögens und der übertragenden Liegenschaften
- Ausbildung, Öffentlichkeitsarbeit und Bildungs- und Erziehungsarbeit

Zum Zeitpunkt der Untersuchung verfügte der Landesbetrieb über ca. 2.200 Mitarbeiter, wobei bereits bestehende Kabinetttvorlagen eine weitere Reduzierung der Anzahl der Beschäftigten um 30% bis 2015 vorsahen. Da besonders jüngere und leistungsfähigere Mitarbeiter im Rahmen der bisherigen und weiter andauernden Reduzierung den Landesbetrieb verlassen, lag die Altersstruktur Ende 2011 bei 51 Jahren bei gleichzeitiger Erhöhung des Krankenstandes von durchschnittlich 20,9 Arbeitstagen im Jahr. Die hohe Altersstruktur stellt die Organisation gerade wegen der vielen

körperlich anspruchsvollen Tätigkeiten im Rahmen der Bewirtschaftung des Landeswaldes zunehmend vor Probleme. Der Landesbetrieb verfügte zum Ende 2011 über eine Bilanzsumme von ca. 590 Millionen Euro.³⁷

Seit 2012 wurden im Rahmen einer weiteren Strukturreform hoheitliche und gemeinwohlorientierte von den wirtschaftlichen Leistungen, nach der zuvor bereits bestehenden betriebswirtschaftlichen Teilung (outputorientiert), auch organisatorisch getrennt und in zwei verschiedene Oberförsterei-Arten verankert. In dieser Struktur bestand der Landesbetrieb zum Untersuchungszeitpunkt aus:

1. Betriebszentrale mit den drei Abteilungen: „Finanzen/Controlling und Personal/Organisation“, „Landeswaldbewirtschaftung“ und „Forstliche Gemeinwohlleistungen/Forsthoheit“
2. 7 Serviceeinheiten als Bündelung der servicenahen Aufgaben und Dienstleistungen
3. 30 Oberförstereien (Hoheit) mit 208 Revieren und 14 Landeswaldoberförstereien mit 160 Revieren

Die übergreifende Steuerung aller Organisationsteile ist nur auf der Ebene der Leitungsspitze des Landesbetriebes möglich. Weder die Abteilungsleiter der Betriebszentrale noch die Leiter der Serviceeinheiten haben eine direkte Entscheidungskompetenz gegenüber den Oberförstereien. Auf der anderen Seite liegt auf der Ebene der Oberförstereien oder Serviceeinheiten keine Personalhoheit vor, wenn es um Einstellungen oder Beförderungen geht.

Gerade diese Struktur machte den Landesbetrieb als Forschungsobjekt interessant, da sowohl hoheitliche als auch wirtschaftliche Einheiten nebeneinander bestanden und von einer gemeinsamen Serviceeinheit betreut wurden. Durch diese beiden grundsätzlich verschiedenen Orientierungen werden Unterschiede in der Integration und Nutzung des Instrumentes Zielvereinbarung vermutet, wobei eine wesentliche Einschränkung durch den Zeitpunkt der Untersuchung zu sehen ist und an dieser Stelle vorweg genommen wird (vgl. zu den Grenzen der Generalisierbarkeit Kapitel [3.6](#)). Die Trennung der Organisation wurde bereits seit längerem vorbereitet, so trennscharf aber erst zum Zeitpunkt der Untersuchung vorgenommen. Damit besteht die Möglichkeit, dass einige Aussagen der interviewten Führungskräfte noch von den vorherigen Aufgabenbereichen geprägt waren und die erwarteten Unterschiede zwischen den hoheitlichen und wirtschaftlichen Einheiten noch nicht so deutlich sind. Generell ist zu möglichen abweichenden Befunden bei den Serviceeinheiten auch zu sagen, dass diese Einheiten erst relativ neu gebildet wurden und deren Leiter unter

³⁷ Vgl. Landesbetrieb Forst Brandenburg, Geschäftsbericht 2011, S. 72.

Umständen erst zwei Zyklen der Zielvereinbarung in dieser Rolle erlebt haben. Meistens hatten sie jedoch bereits Leitungserfahrungen vor der Neuorganisation und konnten damit die neue Aufgabenstellung mit der früheren vergleichen.

Bei der Auswahl der potentiellen Gesprächspartner stand vor allem die Frage im Raum, wer am ehesten in der Lage, bereit und auch verfügbar für die Beantwortung der Forschungsfragen ist (Gläser & Laudel, 2009, S. 117)³⁸. Da das untersuchte Instrument nicht bis auf die Ebene der Mitarbeiter verteilt war, kamen für die Befragung dann nur Führungskräfte bis zur Ebene der Oberförsterei in Frage und von diesen wiederum nur diejenigen, die bereits über eine mehrjährige Erfahrung auf dieser Ebene verfügten. Dies war insbesondere deshalb notwendig, da die Innovation bereits einige Jahre zuvor eingeführt wurde und Fragen zur damaligen Einführung sonst nicht beantwortet werden könnten. Nach dieser Eingrenzung standen jedoch immer noch ca. 60% der Führungskräfte auf dieser Stufe für die Befragung bereit, womit diese bewusste Auswahl der Gesprächspartner als methodisch notwendig und nicht als Einschränkung der Validität betrachtet wurde. Bei den insgesamt nutzbaren 27 Interviews lag folgende organisatorische Verteilung vor:

- 12 Hoheitsoberförstereien
- 6 Serviceeinheiten
- 7 Landeswaldoberförstereien
- 2 Abteilungsleiter der Betriebszentrale

3.5.3 Charakteristika Instrument Zielvereinbarung

In diesem Abschnitt wird zunächst auf den Komplex der Ziele selbst und auf die vorgefundene Einschätzung zur Reichweite des Instrumentes eingegangen. Im Hinblick auf die Strukturierung der Arbeit ist an dieser Stelle anzumerken, dass die Zuordnung der Komplexe oder auch deren Teilbereiche zum Abschnitt „Charakteristika Instrument“ nicht immer trennscharf und überschneidungsfrei möglich ist. Je nach Interpretation oder auch Grundverständnis des Betrachters können Aussagen auch dem späteren Bereich „Integration Instrument“ zugewiesen werden. Dem ist jedoch zu entgegnen, dass es sich bei der vorgenommenen Zuordnung nicht um eine andere Interpretationsrichtung, sondern eher nur um eine Gruppierung und Ordnung der Aussagen zur Darstellung handelt und die Eindeutigkeit in der Codierung damit nicht nennenswert belastet wird. Die

³⁸ Mit Bezug auf Gorden (1975).

Ergebnisse und Aussagen selbst werden damit nicht wesentlich beeinflusst, nur deren Verortung in der Beschreibung.

Das Instrument „Zielvereinbarung“ als die hier untersuchte Innovation wurde in den Jahren 2002/2003 im Rahmen der landesweiten Diskussion um „Neue Steuerungsmodelle“³⁹ in Verbindung mit einem Produkthaushalt, einer Kosten- und Leistungsrechnung und einer Nettobudgetierung im Landesbetrieb etabliert. Das Ziel war die Einführung von neuen Steuerungsinstrumenten, um auf sich ändernde Rahmenbedingungen und absehbare Entwicklungen eingehen zu können. Gerade die Umstellung der Finanzierung des Landesbetriebes im Bereich des Landeswaldes und die damit verbundene Reduzierung der Zuschüsse verursachten ein Umdenken in der zentralen Steuerung des Betriebes. Die Zielvereinbarung sollte hier eine wichtige Rolle spielen und in Verbindung mit den weiteren Instrumenten zur Verstärkung der Finanzverantwortung innerhalb der Organisation führen.

Die im Rahmen der Triangulation beobachteten Zielvereinbarungsgespräche werden jährlich in der Zentrale geführt und dazu jede der seinerzeit sieben Serviceeinheiten, inklusive der dazugehörigen Oberförstereien, eingeladen. Formal wurden die Gespräche durch den Abteilungsleiter Finanzen/Controlling im Auftrag des Direktors eingeleitet und geführt. Nach der Begrüßung der Teilnehmer wurde auch die Beobachtung der Gespräche im Rahmen des Forschungsvorhabens angesprochen. Die Masse der anwesenden Führungskräfte waren bereits Teilnehmer der Interviews und damit mit dem Vorhaben und dem Forscher schon persönlich bekannt. Beide beobachteten Gespräche folgten einem formal identischen Ablauf und nutzten die gleichen Unterlagen, die im Einzelnen jedoch in den Kennzahlen auf die jeweilige Teilorganisation zugeschnitten waren. Für die Dokumentenanalyse, welche die dritte Säule der Datenquelle dieser Arbeit darstellt, wurden neben einigen beispielhaften Protokollen von Dienstberatungen vordergründig die Ausfertigungen der Zielvereinbarungen der vergangenen Jahre einbezogen. Der Vergleich der Dokumente über die Jahre hinweg soll an dieser Stelle Entwicklungen am Instrument nachzeichnen mit dem Versuch, hier Verbindungen zu den zentralen Ergebnissen aus den Interviews zu finden und deren Ergebnisse damit zu validieren.

³⁹ Die KGSt (1993) entwickelte Anfang der 90er Jahre für Deutschland das Konzept zum „Neuen Steuerungsmodell“, dieses beinhaltete verschiedene Instrumente zur Verbesserung der Steuerungsfähigkeit von öffentlichen Organisationen.

Das untersuchte Instrument lässt sich den administrativen Innovationen zuweisen, zumal in dem untersuchten Fall keine technische Lösung entwickelt, sondern lediglich Dokumentvorlagen herangezogen und feste Prozessschritte etabliert wurden. Relativ eindeutig ist zudem auch, dass hier keine Produkt-, sondern eine Prozessinnovation vorlag. Es kann außerdem festgehalten werden, dass mit der Innovation kein radikaler Wechsel angestrebt wurde und auch nicht stattfand. Anhand der folgenden Abbildung lassen sich die Dimensionen und die hier gewählte schematische Einordnung der Zielvereinbarung im untersuchten Fall nachvollziehen (vgl. Kapitel 2.1.1).

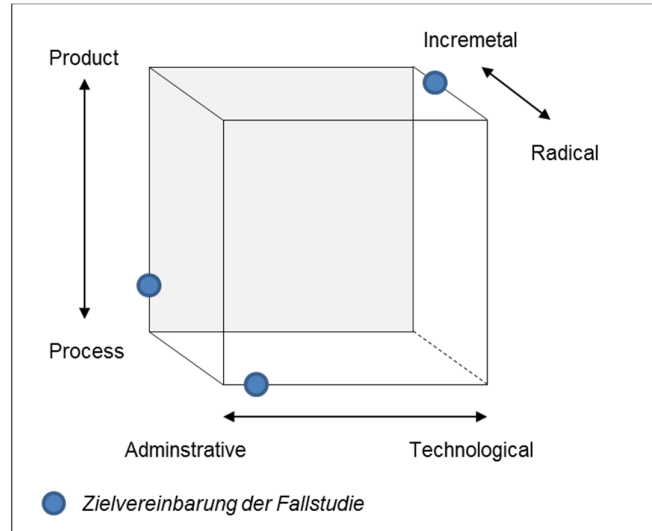


Abbildung 13: Innovationsdimensionen und Einordnung der Zielvereinbarung (Cooper, 1998, S. 500)

3.5.3.1 Formaler Aufbau der Zielvereinbarungen

Der Vergleich der Zielvereinbarungen führt zu der Erkenntnis, dass es im Wesentlichen zwei unterschiedliche Versionen gab und in allen Fällen zunächst die Parteien der Vereinbarung genannt werden und diese dann das Dokument auch jeweils unterzeichneten. Die ersten Zielvereinbarungen hatten noch einen sehr formalen Charakter und waren in verschiedene Paragraphen unterteilt. Sehr auffällig ist hier zunächst die hohe konzeptionelle Verbindung zu den verschiedenen Instrumenten aus dem Neuen Steuermodell der KGSt, da bereits in der Überschrift der Bezug auf das Kontraktmanagement vorgenommen wurde.⁴⁰ In Paragraph 1 werden dazu in der Präambel

⁴⁰ Neben dem Übergang von der Input- zur Outputsteuerung, der Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung war auch der Aufbau eines sowohl rein internen als auch externen Kontraktmanagement eines der zentralen Elemente im Kernmodell, was die KGSt (1993, S. 15) auch als „unverzichtbare Mindestbedingung“ bezeichnete.

Hinweise auf die angestrebte ergebnisorientierte Steuerung, die dezentrale Ressourcenverantwortung, das Herunterbrechen der Ziele auf die nächste Organisationsebene sowie zur Messbarkeit der Finanz- und Leistungszeile als Steuerungsgröße für das unterjährige Controlling gegeben. In den Anfangsjahren war damit die Einbettung des Instrumentes in den Gesamtkontext der betrieblichen Steuerung immer wieder erkennbar, was sicher die Verankerung der Innovation unterstützt hat. In den weiteren Paragraphen „Budget und Investitionen“ und „Leistungsziele“ wurden dann auffällig viele Ziele genannt und z. T. etwas erläutert. In den dann folgenden Paragraphen „Risiken und Berichtspflichten“, „Sanktionen“ und „Sonstiges“ wurden danach Hinweise zu den Regelungen der periodischen Berichterstattung, auch bei drohender Nichterfüllung einzelner Ziele, gegeben. Besonders zu betonen ist hier der Hinweis auf die Sanktionen, dass die Rücklagenbildung auf nicht erfüllte Leistungsziele ausgerichtet wird. Das ist insbesondere deshalb interessant, da in den Interviews nahezu einstimmig über das Fehlen jeglicher Sanktionsmöglichkeiten berichtet wurde (vgl. Kapitel [4.1.3.3](#) oder auch (Melkers & Willoughby, 2005, S. 183)). Dies kann sich dann demnach nicht auf die erste Generation des Instrumentes beziehen oder wurde als zu wenig relevant und damit nicht nennenswert eingeschätzt.

Die späteren Zielvereinbarungen entsprechen nicht mehr dem früheren standardisierten Format mit verschiedenen Paragraphen, sie tragen nun auch den Namen „Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung“, was insgesamt zumindest im ersten Eindruck eher als eine Aufweichung des Instrumentes erscheint. Das ganze Dokument wirkt dadurch etwas weniger strukturiert und hat eine große Ähnlichkeit zu normalen Schriftstücken im Briefformat. Innerhalb des Dokumentes wird dann auch kein Bezug mehr auf die Einbettung in den Gesamtkontext der betrieblichen Steuerung genommen und zunächst zentrale Regelungen zur Finanzierung sowie zur Personalführung und Zusammenarbeit aufgeführt. Danach werden die verschiedenen Ziele und ergänzende Anmerkungen zu den weiteren Terminen und etwaiger Anpassungen der Planungen aufgeführt. Analog zur ersten Generation werden auch die jüngeren Formate von allen betroffenen Parteien unterzeichnet. Hier ist anzumerken, dass nach der letzten Strukturreform nun Zielvereinbarungen zwischen der Betriebszentrale und allen Oberförstereien einer Serviceeinheit abgeschlossen wurden, was bis zu acht Personen sein können. Auch wenn dies zunächst organisatorisch notwendig war, so ist dies vor dem Hintergrund der jeweiligen persönlichen Betroffenheit durch die Ziele zu kritisieren. Hier ist der einzelne Beitrag einer Führungskraft zur Zielerreichung nicht mehr direkt erkennbar, was auch in den Interviews genannt wurde und die Relevanz des Instrumentes dort einschränken kann (vgl. die Ergebnisse zur Verbindlichkeit der Ziele in Kapitel [4.2.1](#)).

3.5.3.2 Genutzte Zielarten

Die Aussagen über die jeweils genutzten Ziele oder deren Zustandekommen ist für die vorliegende Arbeit von großer Bedeutung, da hier Unterschiede zwischen den einzelnen Organisationsbereichen vermutet werden und dies dann wiederum Rückschlüsse auf das Instrument an sich und dessen generelle Eignung zulassen. Aus diesem Grund werden die sich rein auf die im Instrument verankerten Ziele beziehenden Aussagen hier unter einem eigenen Block zusammengefasst und noch vor die Analyse der eigentlichen Integration in die Zielvorstellungen der Managementroutinen gestellt. Es geht an dieser Stelle noch nicht um Wirkungen auf bereits in der Organisation vorhandene Ziele, sondern zunächst nur um die Feststellung und Beschreibung des Instrumentes. Alle Zielvereinbarungen hatten zwar formal den gleichen Aufbau, die Inhalte aber differierten und die jeweiligen Organisationsmitglieder legten zudem vermutlich unterschiedliche Schwerpunkte. Interessant ist daher, ob die Gesprächsteilnehmer dieses dann auch ähnlich bedeutend einschätzten. Im Rahmen der Gespräche wurden zudem relativ häufig Aussagen über erkannte oder befürchtete Probleme mit den Zielen oder deren Aussagekraft benannt, was zur Bildung eigener Codes für diesen Bereich führte. Erste Ergebnisse zur wirklichen Integration der Zielvereinbarung in die Organisation und deren Abläufe sollten über die Ermittlung des tatsächlich relevanten und genutzten Ziels abgeleitet werden. Dazu wurden die Gesprächsteilnehmer mehrfach gebeten, Aussagen über die aus ihrer Sicht wichtigen Ziele zu geben. Folgende drei große Zielbereiche lagen vor:

- Qualitativ/Personal (Z01)
- Finanziell/wirtschaftlich (Z02)
- Verwaltungshandeln/Politisch (Z03)

Es handelte sich hier jedoch ausschließlich um nicht-individuelle, also institutionelle Ziele und es war immer mindestens eine Oberförsterei davon betroffen und für die Zielerreichung verantwortlich. Wenn z. B. einzelne Investitions- oder Sanierungsmaßnahmen vereinbart wurden, dann verbarg sich dahinter zwar eine konkrete Liegenschaft und damit Verantwortung. Explizit einzeln vereinbart wurde dies dann jedoch nicht. Wirklich individuelle Ziele im Sinne einer einzelnen Verantwortung wären nur möglich, wenn die Vereinbarung mit jedem Leiter einer Oberförsterei geschlossen werden würde und sich die Ziele dann auch nur auf die Person beziehen würden. Das war jedoch nicht der Fall und auch nicht gewünscht.

Zwischen den beiden unterschiedlichen Typen der Oberförstereien und den Landeswaldoberförstereien gab es dabei kaum Unterschiede, Zielarten aus dem finanziellen/wirtschaftlichen (Z02) als auch im Verwaltungs- bzw. Politikbereich (Z03) spielten eine vergleichbare Rolle. Der qualitative/personelle Bereich (Z01) war dort eher untergeordnet. Bei den Serviceeinheiten wurden der qualitative (Z01) und der finanzielle/wirtschaftliche Bereich (Z02) ähnlich oft genannt. Ziele aus dem Verwaltungs-/Politikbereich (Z03) spielten jedoch auch hier eine untergeordnete Rolle.

Die Ziele im Personalbereich (Z01) lassen sich im Wesentlichen auf die Durchführung von Mitarbeitergesprächen und die Betrachtung des Gesundheitsschutzes reduzieren, was auch in den Aussagen z. T. extra betont wurde:

- *Z01_1_2: „...dann wie gesagt diese Mitarbeiter-Vorgesetztengespräche, die wir durchführen sollen und also dann hört es eigentlich für mich da schon irgendwo auf.“ (H07, Ab. 2)*
- *Z05_1_7: „...und es gibt eigentlich kaum Kennziffern, (...) und insofern hat das Instrument (...) für diesen Bereich nicht die Bedeutung wie beispielsweise ein Wirtschaftsbetrieb oder wo man wirklich abrechnen kann.“ (BZ02, Ab. 4)*

Im Bereich des Personals wurden durch die Führungskräfte keine eigenen Ziele vereinbart, sondern nur die durch die Betriebszentrale vorgegebenen Inhalte akzeptiert und in den Gesprächen zitiert. Dass das Instrument in Folge der fehlenden messbaren Ziele nur eingeschränkt für Themen wie Personalführung nutzbar war, wurde auch von der Betriebszentrale festgestellt und dies ebenfalls nicht als dessen zentrale Aufgabe gesehen (Zitat Z05_1_7). Zu bemerken ist jedoch eine im Vergleich zu beiden Typen von Oberförstereien stärkere Betonung bei den Serviceeinheiten, was auf deren geringeren Einfluss auf Erlöse und generelles Fehlen der forstlichen Aufgaben zurück zu führen sein kann.

In allen drei Analyseeinheiten spielten Ziele aus dem Bereich finanziell/wirtschaftlich (Z02) eine große Rolle, was gerade vor dem Hintergrund der deutlich unterschiedlichen finanziellen Verantwortung zwischen den streng wirtschaftlichen und den hoheitlichen Bereichen interessant ist. Auch wenn die Hoheitsoberförstereien über keine Einnahmen mehr aus Holz- oder Wildverkauf verfügen konnten, so sind dort die finanziellen/wirtschaftlichen Ziele trotzdem die mit den meisten Nennungen. Standen bei den wirtschaftlich orientierten Landeswaldoberförstereien Ziele wie Holzeinschlag und –absatz oder Wildbewirtschaftung und Einnahmen aus der Jagd im Vordergrund, so waren es bei den Hoheitsoberförstereien Einnahmen aus Dienstleistungen, aus der Ahndung von Verstößen gegen das Waldgesetz und Verwaltungsgebühren bzw. stärkerer Fokus auf die Kostenziele. Darüber hinaus wurden quantitative Ziele, wie Umfang an Wegebau oder Bedarf an zu sanierenden Liegenschaften, genannt. Der Fokus auf die finanziellen/wirtschaftlichen Ziele wurde oft explizit vom Gesprächspartner betont, was die Wichtigkeit noch unterstreicht und die folgenden Zitate verdeutlichen:

- *Z02_1_1: „Na meistens eher so die Einnahmen, Ausgaben und dann die Zielvorgaben Holz, nach Holzarten, nach Sortimenten, Verträge erfüllen, ja Wildbret. Wir hatten natürlich einen Abschussplan erfüllen.“ (H02, Ab. 27)*
- *Z02_1_2: „Naja, da sind Schwerpunkte, sind die materiellen und die finanziellen Vorgaben gewesen und da muss ich sagen...“ (H05, Ab. 17)*

Der starke Fokus auf die finanziellen/wirtschaftlichen Ziele führte z. T. auch zu internen Zielkonflikten, wenn verschiedene Organisationsbereiche abweichende oder z. T. manchmal auch gegenläufige Ziele hatten. Dies führte dann zu einer intensivierten Abstimmung der Entscheidung. Hier ein Beispiel:

- *Z02_2_3: „...z. B. eben zum jetzigen Zeitpunkt stehen manche an der Entscheidung, die finanziellen Kennziffern sind eigentlich erfüllt (...) aber der Holzeinschlagplan ist noch nicht erfüllt und man müsste das Holz jetzt eigentlich nicht schlagen, aus Sicht des Haushaltes, aber aus Sicht der Holzvermarkter sind eben die Verträge zu erfüllen.“ (S02, Ab. 26)*

Ziele aus dem Verwaltungs- und Politikbereich (Z03) wurden in ähnlicher Art und Weise genutzt und ließen keine Schwerpunkte erkennen. Über vereinzelte Ziele zu Maßnahmen im Bereich der Waldpädagogik oder auch Öffentlichkeitsarbeit wurden auch Ziele wie Moorschutz oder einzelne projektähnliche Maßnahmen genannt. Zudem spielen Ziele eine Rolle, die in ihren Auswirkungen über den Landesbetrieb hinaus in die Landespolitik reichen. Darunter fallen eher strategische Ziele im Waldumbau oder auch die Umsetzung des Waldgesetzes ganz allgemein, wie z. B.:

- *Z03_1_1: „Die besten Ergebnisse sind jetzt nicht bei uns die finanziellen Werte, die sind ja auch für die Landesforstverwaltung nicht unbedingt die allerwichtigsten, (...) da geht es ja erst einmal darum, dass die politischen Ziele der Verwaltung erst mal erreicht werden.“ (H08, Ab. 20)*
- *Z03_1_2: „...im hoheitlichen Bereich ist es im Grunde so allgemein teilweise formuliert, dass eben steht, wir versuchen die Forderung des Landeswaldgesetzes optimal in der Fläche umzusetzen. Der Waldzustand soll möglichst überall optimal sein.“ (H13, Ab. 20)*

Bei der konkreten Umsetzung des Waldgesetzes wurden mit dem Verwaltungshandeln oft Verwarn-/Bußgelder und Dienstleistungen für den nichtstaatlichen Waldbesitz in Verbindung gebracht. Da es sich hierbei letztendlich auch um die Erzielung von Einnahmen handelte, wurden diese Aussagen dem Bereich „finanziell/wirtschaftlich“ (Z02) zugewiesen. Eine Verbindung zu den übergeordneten Zielen des Ministeriums oder des Landes wurde weder in den Gesprächen genannt, noch konnte sie aus den analysierten Dokumenten heraus gelesen werden. Ausschließlich in den einleitenden Ausführungen der jährlich stattfindenden Zielvereinbarungsgespräche wurden einige Aussagen zu den Zielen des Landes und entsprechenden politischen Rahmenbedingungen vorgenommen.

Mit Blick auf den „policy and management cycle“ (Bouckaert, van Reeth, & Verhoest, 1997) kann festgehalten werden, dass hier quantitative „input“ und in etwas schwächerer Form auch „output“ Ziele eine Rolle spielten. Echte „outcome“ Ziele im Sinne von Wirkungen auf die Umwelt wurden

hingegen kaum genutzt. Interessant ist zudem die Feststellung, dass direkt auf die Entwicklung der Organisation bezogene Ziele im Grunde nicht vorkamen. Damit waren in den untersuchten Zielvereinbarungen keine Hinweise auf z. B. Anpassungen der Anzahl der Beschäftigten oder ganz allgemein auf „Veränderungsziele“ zu finden.

3.5.3.3 Reichweite des Instrumentes

Zur Beschreibung und Einordnung der Innovation ist es auch von Interesse, wie diese zum Zeitpunkt der Untersuchung organisatorisch verankert und wie deren Abdeckung war. Zumindest theoretischer Ausgangspunkt ist die übergeordnete Zielvereinbarung des Landesbetriebes mit dem verantwortlichen Ministerium. Diese stand jedoch für die Untersuchung nicht zur Verfügung und eine direkte Verbindung zwischen dieser und der betrachteten Zielvereinbarung war zumindest nicht als solches erkennbar. Das hier untersuchte Instrument dient aus Sicht der Betriebszentrale auch vordergründig der internen Steuerung der Organisation. Konstruktionsbedingt deckte das Instrument zunächst einmal einheitlich die Organisation ab, ausgehend von der Betriebszentrale bis zu den Oberförstereien bzw. Serviceeinheiten. Inwieweit die Ziele dann auf die weiteren unterstellten Struktureinheiten herunter gebrochen werden oblag dann nicht mehr der Zentrale. Hier ist jedoch von Interesse, ob die Zielvereinbarung darüber hinaus in die Organisation hinein reicht.

In circa einem Drittel der untersuchten Organisationseinheiten wurde die Zielvereinbarung auch noch weiter heruntergebrochen und in eigenen Vereinbarungen mit den nachgeordneten Bereichen gefasst, womit eine dezentrale Reichweite des Instrumentes erreicht wurde. Diese werden dann z. T. ähnlich der zentralen Vereinbarung auch von beiden Parteien unterschrieben, wie die folgenden Zitate zeigen:

- *Z13_1_1: „...es hat jeder Ziele bekommen, im Rahmen des Mitarbeitergesprächs und geht mit Zielen nach Hause oder an die weitere Arbeit.“ (H04, Ab. 28)*
- *Z13_1_2: „...wir haben sie runter gebrochen in die Oberförstereien. (...). Und zwar haben die die auch unterschrieben.“ (L07, Ab. 15)*

In mehr als der Hälfte der untersuchten Organisationsteile wurden zwar keine eigenen Vereinbarungen mehr geschlossen, die Ziele jedoch auf die unterstellten Bereiche herunter gebrochen und auch damit noch eine dezentrale Reichweite erzielt. Dies bedeutet, dass die formale Reichweite der Zielvereinbarung in der betrachteten Form meist nur bis zur Ebene der Oberförsterei oder Serviceeinheit ging. Informal wurden die Ziele jedoch als Arbeitsvorgaben oder Aufträge herunter gebrochen und erreichten damit auch die Revierebene. In zwei Hoheitsoberförstereien wurde dazu exemplarisch folgendes gesagt:

- *Z14_1_1: „...also es hat kein Revierförster von mir eine Zielvereinbarung als Papier gekriegt, sondern das waren Dinge, die protokollarisch festgelegt worden sind in Dienstberatungen und haben damit gegolten.“ (H11, Ab. 114)*
- *Z14_1_2: „Bis zum Waldarbeiter. (...) der kriegt halt seine kleine Zielvereinbarung. Das ist immer ein Arbeitsauftrag. Aber da steckt letztendlich ja auch das große Ziel dahinter.“ (H13, Ab. 72)*

Eine tiefere Beschreibung der Reichweite ist an dieser Stelle nicht mehr möglich, da begriffliche Unschärfe die Ergebnisse beeinflussen und z. B. Monatsarbeitspläne der Waldarbeiter z. T. auch zur Zielvereinbarung zugeordnet wurden. Diese fallen zwar nicht mehr unter das Begriffsverständnis der Innovation dieser Arbeit, jedoch muss auch dieser Einfluss in Form dann veränderter Zielgrößen in Monatsarbeitsplänen der Innovation zugeordnet werden.

3.6 Generalisierbarkeit der Ergebnisse

3.6.1 Grenzen der Methode

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um eine qualitative Untersuchung, welche mittels teilstandardisierten Experteninterviews in einer Organisationseinheit empirische Daten erhoben und diese unter Rückgriff auf die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (1983) ausgewertet hat. Diese erklärende Forschungsmethode wurde gewählt, da hier nach dem „Was“ und „Warum“ gefragt wurde und nicht z. B. nach dem „wie viele“ oder „wie oft“ (Yin, 2009, S. 9). Jedoch ist die Übertragbarkeit der klassischen Gütekriterien Reliabilität und Validität auf inhaltsanalytische Forschungen oft kritisiert worden, da übliche Verfahren zur Verbesserung der Reliabilität, wie z. B. Paralleltests, bei der Analyse sprachlichen Materials nur schwer vergleichbare Ergebnisse erbringen dürften (Mayring, 2010, S. 117). Infolge der Interpretationsunterschiede bei transkribierten Interviews zwischen mehreren Analytikern wird das Konzept der InterCODERRELIABILITÄT sogar gänzlich in Frage gestellt, womit die an quantitative Arbeiten gestellten Anforderungen hier nicht greifen (Lisch & Kriz, 1978, S. 90). Das bedeutet, dass von der methodologischen Anlage der Forschungsarbeit betrachtet, nicht für alle Auswertungsschritte eine intersubjektive Überprüfbarkeit gewährleistet werden kann (Steigleder, 2008, S. 12). Um dieses Problem in dieser Arbeit zu reduzieren, wurde für möglichst viele Teilschritte ein theoriegeleitetes Verfahren gewählt. Darüber hinaus wurden die Strukturierungsdimensionen, das Analysemodell und die Beobachtungsvariablen auf Basis bereits vorhandener Studien im Umfeld von Performance Management entwickelt. Steigleder (2008, S. 59) weist in ihrer konstruktiven Kritik an der Auswertungsmethodik nach Philipp Mayring jedoch auch auf das Grundproblem hin, dass sowohl die Induktion als auch Deduktion der Kategorien nicht transparent ist, sondern auf Intuition beruht, sie bezieht sich dabei auch auf König (1967):

„Einzelfälle werden mittels Induktion verallgemeinert und diese Verallgemeinerungen werden dann mittels Deduktion auf den neuen Fall angewendet. Das Problem hierbei ist jedoch, dass dieses ganze Verfahren recht intuitiv ist; das heißt, die Induktionen werden nie explizit gemacht, für Verallgemeinerungen werden keine einschränkenden Bedingungen aufgestellt und auch die Deduktionen werden niemals explizit formuliert. Dadurch vervielfachen sich natürlich die Fehlermöglichkeiten“ (König, 1967, S. 97).

Diese methodologischen Einschränkungen können auch in dieser Arbeit nicht aufgehoben, sondern nur durch verschiedene Maßnahmen gelindert und damit die Aussagekraft der Ergebnisse erhöht werden. Selbst Mayring (2010, S. 124) schränkt die Einsatzfähigkeit seiner Auswertungsmethode ein und empfiehlt hier u. a., dass diese spezifische Methode mit anderen Techniken der Datenerhebung und Datenaufarbeitung kombiniert werden muss, dem hier mittels Triangulation nachgekommen wurde.

Um eine möglichst gleiche thematische Abdeckung bei den verschiedenen Interviews zu erreichen, wurde zunächst ein Interviewleitfaden entwickelt, der nach anfänglicher Feinjustierung dann Grundlage aller Gespräche war. Damit sind die hier ermittelten Ergebnisse zumindest gültig für die gesamte untersuchte Organisation, zumal mehr als die Hälfte der relevanten Führungskräfte befragt wurde. Um dann eine nachvollziehbare Codierung des Materials zu gewährleisten wurden, auf Basis der theoretischen Funde, Interpretationsregeln sowohl im Hinblick auf das Vorhandensein einer Routine als auch eine Codiervorschrift für die konkrete Auswertung aufgestellt.

Methodisch ist hier noch einmal darauf hinzuweisen, dass im Hinblick auf die Wirkungen nur die Beschreibungen der Gesprächspartner herangezogen werden konnten. Da das Instrument zum Zeitpunkt der Untersuchung bereits einige Jahre im Einsatz war und es diese Arbeit auch nicht leisten konnte, wurde keine Vorher-Nachher-Betrachtung der Organisation vorgenommen. Auch konnte die Organisation nicht in den ersten Jahren nach der Einführung begleitet und beobachtet werden. An dieser Stelle können daher nur die Erinnerungen bzw. Beschreibungen der Führungskräfte herangezogen und in gleicher Weise verdichtet und codiert werden, wie dies bereits in Bezug auf die Integration in die Routinen vorgenommen wurde. Die jeweiligen Aussagen unterliegen dabei sowohl einer sehr subjektiven Betrachtung als auch einer sicher etwas verblassten Erinnerung und damit der Gefahr, dass Phänomene auf die Zielvereinbarung zurückgeführt werden, die damit möglicherweise nicht in Verbindung standen. Die Organisation war sehr vielen Einflüssen und Veränderungen ausgesetzt, die jedoch u. U. nicht einmal offen lagen bzw. erkennbar waren und somit auch nicht von den Führungskräften wahrgenommen wurden. Dies wurde eingangs bereits in Form der Rahmenbedingungen angedeutet und für einige Aspekte beschrieben (vgl. Kapitel 4.3).

Für den Versuch eines Ursache-Wirkungs-Modells ist die Zielvereinbarung die *ursächliche Bedingung* und die vermeintlichen Wirkungen der Innovation dann das *Phänomen*. In der Realität produziert jedoch nur selten eine einzige ursächliche Bedingung ein Phänomen (Strauss & Corbin, 1996, S. 79). Dies konnte auch nicht konsequent verhindert werden, wenn im Gespräch mehrfach nach den Wirkungen gefragt wurde, und muss an dieser Stelle toleriert werden. Das stellt jedoch eine Einschränkung der gefundenen Zusammenhänge dar, da die Wirkungen nicht exakt bestimmt werden können. Gerade im Bereich der Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren liegen wechselseitige Beziehungen vor, die sich nicht konsequent identifizieren und kontrollieren lassen. Das Interviewmaterial wurde dafür auch hier wiederholt einer Auswertung und Verdichtung unterzogen, um darüber die Belastbarkeit der Ergebnisse zu erhöhen.

Bezogen auf die Aussagefähigkeit der Methode wird festgehalten, dass sich durch die gewählten Maßnahmen die Validität der Untersuchung erhöht hat und so eine ausreichende Nachvollziehbarkeit möglich wurde.

3.6.2 Aussagefähigkeit der Erkenntnisse

Der gewählte Landesbetrieb hatte aus wissenschaftlicher Sicht den Reiz, dass dieser organisatorisch streng in einen hoheitlichen und einen wirtschaftlichen Bereich getrennt war und hier unterschiedliche Ergebnisse, in Bezug auf die Eignung der Innovation für Verwaltungsorganisationen, erwartet wurden. Diese Trennung der Organisation war zum Untersuchungszeitpunkt jedoch noch relativ neu und es bestand die Gefahr, dass die Zielorientierung in rein hoheitlichen Organisationsteilen momentan zwar noch gleich bedeutend ist wie im wirtschaftlichen Bereich, in den nächsten Jahren aber abnehmen könnte. Grund dafür sind die deutlich geringeren Einnahmemöglichkeiten und der Verwaltungscharakter der Hauptaufgaben. Damit muss hier als Einschränkung festgehalten werden, dass die Ergebnisse der Untersuchung nur eine Momentaufnahme sind und keine Garantie für die zukünftige Entwicklung darstellen können. Dennoch sollte das betriebswirtschaftliche Bewusstsein für die kostengünstige Erbringung von Leistungen weiter gefördert und auch im Rahmen der Zielvereinbarung instrumentalisiert werden. Um die Aussagen hier zu bestätigen, müsste die Untersuchung zu einem späteren Zeitpunkt wiederholt werden. Generell ist zu abweichenden Befunden bei den Serviceeinheiten auch zu sagen, dass diese Einheiten erst relativ neu gebildet wurden und deren Leiter unter Umständen erst zwei Zyklen der Zielvereinbarung in dieser Rolle erlebt haben. Meistens hatten sie jedoch bereits Erfahrungen aus der Leitung von anderen Oberförstereien und konnten damit die neue Aufgabenstellung mit der früheren vergleichen. Damit besteht auch hier die Gefahr, dass die Führungskräfte in den Gesprächen nicht in ausreichendem Umfang zwischen ihrer alten und neuen Tätigkeit unterscheiden konnten und die Ergebnisse sich damit vermischten. Dies bedeutet, dass die gleiche Untersuchung in einigen Jahren im Gegensatz

zu der vorliegenden Arbeit zu abweichenden Ergebnissen zwischen den verschiedenen Organisationseinheiten kommen könnte.

Es wurde bereits der Hinweis angebracht, dass Innovationen nie ohne Nebeneinflüsse auf eine ansonsten isolierte Organisation treffen und gerade soziale Phänomene wie Routinen als Untersuchungsobjekt oft nicht vollständig konkretisiert und zeitlich abgegrenzt werden können (vgl. Kapitel 3.4.1). Damit lassen sich identifizierte Einflüsse auf Routinen nie zweifelsfrei einer einzelnen Innovation zuweisen, was damit eine Einschränkung in der Validität der Ergebnisse darstellen kann. Dies lässt sich im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht vollständig lösen und muss damit als methodische Unschärfe in qualitativen Arbeiten akzeptiert werden. Durch eine relativ hohe Anzahl an Fundstellen (Anzahl der Interviews) und dem immer wieder betonten Bezug auf die Zielvereinbarung in den Gesprächen kann hier trotzdem eine Sortierung der identifizierten Einflussfaktoren vorgenommen werden, deren Reliabilität für diese Arbeit ausreichend ist.

Darüber hinaus konnten eine ganze Reihe von Rahmenbedingungen im Landesbetrieb identifiziert werden, die mit der Innovation „Zielvereinbarung“ in Verbindung gebracht wurden (vgl. Kapitel 4.3). Dabei konnten z. T. Aussagen für positive Wirkungen, mehrheitlich jedoch eher zu negativen Wirkungen gefunden werden. Für die Validität der Untersuchung bedeutet dies, dass festgestellte Wirkungen auf Routinen zumindest theoretisch auch auf Änderungen in den Rahmenbedingungen zurückgehen können, was an dieser Stelle jedoch toleriert werden muss. Wenn sich diese Rahmenbedingungen in eine für die Anwendung der Zielvereinbarung günstige Richtung entwickeln, dann ist auch mit einer höheren Integration der Innovation zu rechnen. Im umgekehrten Fall kann eine Verschlechterung hier auch der Innovation den Schwung nehmen und die durchaus positiven Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung wieder reduzieren.

Zusammenfassend kann hier festgehalten werden, dass die Untersuchung zwar keine Erkenntnisse über die Integration von Innovationen im Allgemeinen, wohl aber sehr detailliert in einem konkreten Fall und mit dem Potential zur Übertragung auf ähnliche Organisationen, geliefert hat. Der untersuchte Landesbetrieb ist mit seiner hohen Ergebnisverantwortung im wirtschaftlichen Bereich durch Marktteilnahme und Wettbewerb mit privaten Unternehmen nicht uneingeschränkt mit anderen Landesbetrieben vergleichbar. Je größer der Anteil an reinen Verwaltungsaufgaben oder auch auf öffentliche Organisationen eingeschränkte Kunden ist (z. B. Landesbetriebe für IT-Dienstleistungen), desto größer wird hier die Gefahr gesehen, dass dann eine Zielvereinbarung nicht die gewünschten Effekte bringen könnte. Insofern wird hier eine hohe Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Landesbetriebe mit hohem Einnahmeanteil gesehen. Für Organisationen des öffentlichen Sektors mit geringem Einnahmeanteil ist die Übertragbarkeit durch den hohen Zuspruch zum Instrument im hoheitlichen und damit reinen Verwaltungsbereich jedoch immer noch zumindest in Teilen gegeben.

4 Ergebnisse der Untersuchung

Nach der Darstellung des theoretischen Rahmens dieser Arbeit und Herleitung des Analysemodells werden im nun folgenden Kapitel die zentralen Untersuchungsergebnisse im Hinblick auf die Integration der Innovation beschrieben. Das Ziel ist es, anhand dieser später die Hypothesen bestätigen oder widerlegen zu können. Folgender Aufbau wird dafür gewählt:

1. Das erste Kapitel stellt den Hauptteil der Ergebnisse dar und beinhaltet die zentralen Befunde zu den Wirkungen der Innovation auf die Routinen. Die Wirkungen werden dabei anhand einer möglichen Integration in die Kommunikations-, Koordinations- und Entscheidungsroutinen dargestellt und beurteilt.
2. Im zweiten Ergebnisteil werden diejenigen Phänomene beschrieben, die zwar nicht direkt als Integration in eine Routine bezeichnet werden können, trotzdem aber ursächlich mit der Innovation zusammen hängen und die zentralen Auswirkungen auf die Gesamtorganisation sowie die Wahrnehmung des Instrumentes betreffen.
3. Im Rahmen der Auswertung der Daten konnten zudem viele zentrale Aussagen zu den Rahmenbedingungen des Instrumentes gefunden werden. Diese Aussagen werden als dritter Teil der Ergebnisse dargestellt und bilden damit gewissermaßen den in der untersuchten Organisation vorgefundenen Raum. Die verschiedenen hier zusammenfassend dargestellten Aspekte werden bei der späteren Diskussion der Ergebnisse wieder herangezogen und auf ihren Einfluss auf die Innovation hin bewertet.
4. Den letzten Teil der Ergebnisdarstellung bildet die Abstraktion der Ergebnisse im Hinblick auf die eingangs formulierten Beobachtungsvariablen, die Beantwortung der Leitfragen dieser Untersuchung, die Überprüfung der Arbeitshypothesen und letztlich die Beantwortung der Forschungsfragen. Damit werden die Ergebnisse in komprimierter Form den einzelnen methodischen Elementen dieser Untersuchung gegenüber gestellt und bilden damit auch die Ausgangsbasis für die dann anschließende Ergebnisdiskussion.

Zentrale Unterscheidung der einzelnen Interviews war die organisatorische Herkunft der Führungskraft, also deren Zugehörigkeit zu den eher wirtschaftlich ausgerichteten Landeswaldoberförstereien oder den sich eher auf die Verwaltungsaufgaben fokussierenden Hoheitsoberförstereien und Serviceeinheiten. Wo sich Verbindungen bei den Aussagen zu den Interviews auf der Ebene der Betriebszentrale finden lassen, werden diese direkt in die betreffenden Passagen eingearbeitet. Die interviewten Abteilungsleiter in der Betriebszentrale stellten die Leitungsebene und damit gewissermaßen die „Auftraggeber“ der Zielvereinbarung dar und deckten sowohl den Teil Finanzen, als auch Personal ab. Durch die Spiegelung der Aussagen der Führungskräfte sollen

hier auf der einen Seite mögliche unterschiedliche Sichtweise zwischen den Leitungsebenen identifiziert, auf der anderen Seite auch mehr generelle Aussagen zum eigentlichen Zweck des Instrumentes aus Sicht der Betriebsleitung formuliert werden. In den einzelnen Abschnitten werden zur Verdeutlichung der Aussagen jeweils wieder einige zentrale Zitate aufgeführt und weiterhin über ein Kürzel mit dem dazugehörigen Interview und dem Abschnitt verbunden.

4.1 Integration der Innovation „Zielvereinbarung“

In Kapitel 3.4.1 wurde der Routinebegriff unter Rückgriff auf frühere Studien operationalisiert und in Kommunikations-, Koordinations- und Entscheidungs-routinen aufgeteilt (Piening, 2011). Die entwickelten Bestandteile der Routinen sind Zweck, Zielvorstellung, Teilschritte und Artefakte und sollen hier auch als Struktur für die Auswertung der Daten dienen. Eine Unterscheidung der Teilschritte in Definition/Suche, Bewertung und Vergleich/Auswahl konnte nicht aus dem Interviewmaterial identifiziert werden und erwies sich damit als ungeeignet für die weitere Untersuchung. Die Bestandteile der Routinen fließen damit wie folgt in die Analyse ein:

- Zweck der Routine: Über den Zweck werden die Routinen unterteilt, d. h. die Frage beantwortet, welche Routinen in der Organisation von der Zielvereinbarung betroffen sind bzw. in welche das Instrument integriert wurde. Über die Nennungen oder Beschreibungen der Gesprächspartner sollen damit mögliche Routinen identifiziert werden, sofern diese von mindestens drei Personen benannt wurden und es sich damit um kollektive Phänomene handelt.
- Zielvorstellung: Hier geht es um die Frage, ob die Zielvereinbarung Auswirkungen auf die Zielvorstellungen innerhalb der Routinen hatte. Über die Auswertung der Daten wurde nach Hinweisen gesucht, die auf eine Integration in eine vorhandene Zielvorstellung einer Routine oder die Herausbildung einer neuen hindeuten, also ob hier Veränderungen zu früheren Vorstellungen festgestellt werden können.
- Teilschritte: In den Gesprächen wurde mehrfach aktiv nach Anwendungsbeispielen der Zielvereinbarung gefragt, um bei der Auswertung dann Muster bei Veränderungen bestehender oder bei der Entstehung neuer Teilschritte zu finden. Es geht um die Frage in oder durch welche Teilschritte die Zielvereinbarung in die Routinen integriert wurde. Hier besteht der Schwerpunkt der Analyse, da oft das Vorurteil besteht, dass auch nach der Zielvereinbarung der Betriebsablauf unverändert weiter geht und keine Veränderungen eingetreten sind.
- Artefakte: Wurde in den Gesprächen über Veränderungen an den Artefakten der Routinen berichtet (vorrangig Dokumente), dann werden die Aussagen unter diesen Bereich gruppiert.

4.1.1 Kommunikationsroutinen

Um Kommunikationsroutinen handelt es sich im Sinne dieser Arbeit, wenn die in den Gesprächen geschilderten Routinen den Informationsaustausch zwischen mindestens zwei Personen beschreiben und es sich dabei um kollektive Phänomene handelt. Diese Abgrenzung ist wichtig, jedoch nicht widerspruchsfrei. Kommunikation findet auch in den anderen beiden Typen Koordination- und Entscheidungs-routinen statt, ist dort jedoch nicht Hauptzweck der Routine. Aus diesem Grunde muss für die weitere Auswertung besonderes Augenmerk auf den identifizierten Zweck der Routine gelegt werden, da dieser das Zuordnungskriterium zum Routinetyt ist (vgl. die Ausführungen zur Methodik dieser Arbeit in Kapitel 3).

4.1.1.1 Betroffene Kommunikationsroutinen

Im Rahmen der Gespräche wurden viele Hinweise auf kommunikative Handlungen gegeben, welche dann entsprechend der gewählten Kategorisierung den Kommunikationsroutinen zugeordnet und gruppiert wurden. Nach der Auswertung konnten die folgenden Kommunikationsroutinen festgestellt werden (KM), bei denen die Zielvereinbarung offenbar Auswirkungen hatte:

- **Mitarbeitergespräche (KM-01):** Viele Vorgesetzte führten mit ihren Mitarbeitern regelmäßig, meist jährliche, mehr oder weniger standardisierte Gespräche zum Stand der Leistungserbringung oder zukünftigen Schwerpunkten durch. Diese Gespräche waren fester Bestandteil der Personalführung im Landesbetrieb und wurden auch explizit in der Zielvereinbarung benannt. Mitarbeitergespräche als Kommunikationsroutine wurden mit der Zielvereinbarung, bzw. z. T. sogar etwas später, eingeführt und waren konzeptionell mit dieser verbunden. Um diese institutionellen Gespräche in einer Organisation zu etablieren ist nicht unbedingt ein Instrument wie die Zielvereinbarung notwendig. Da Mitarbeitergespräche und Zielvereinbarung im untersuchten Landesbetrieb in jedoch enger Verbindung standen, werden sie hier auch weiter als zusammenhängend betrachtet.
- **Rückmeldungen an die Zentrale (KM-02):** Periodische Rückmeldungen an die Zentrale wurden von zwei Gesprächspartnern als relevant beschrieben und spielten dort eine wichtige Rolle. Da hier jedoch die festgelegte Mindestnennung von drei Personen unterschritten wurde, wird dies nicht weiter betrachtet. Aus folgendem Grund sollen sie an dieser Stelle jedoch zumindest genannt werden: Da Rückmeldungen vermutlich nicht ohne Aufforderung durch die Betriebsführung stattfanden, liegt der Verdacht nahe, dass alle anderen Organisationseinheiten diese Meldungen auch vornehmen mussten. Diese schienen jedoch nicht mit der Zielvereinbarung in Verbindung gebracht und deshalb nicht explizit als außerordentlich genannt oder auch eher nur als „normale“ Informationsweitergabe (KM-03) betrachtet worden zu sein.

- Informationsweitergabe/-einholung (KM-03): Viele Kommunikationshandlungen dienten der Einholung oder der Weitergabe verschiedener Informationen, ohne dass dann direkt bereits anschließende Reaktionen darauf oder die weitere Nutzung der Informationen benannt wurden. Zu dieser Informationsweitergabe zählte vor allem die Weiterleitung verschiedener Auswertungen und Berichte zum Stand der Zielerreichung durch die Betriebszentrale oder die Vorgabe verschiedener noch zu realisierender Ziele durch die Leiter der Oberförstereien an die Revierleiter. Diese auch als „Reporting“ bezeichnete Bereitstellung der Informationen fand relativ regelmäßig über das Jahr verteilt statt. Auf der anderen Seite wurde vermehrt berichtet, dass gelegentlich verschiedene Informationen zum Stand der Zielerreichung, oder ganz allgemein zu dienstlichen Belangen, durch die Oberförstereien abgefragt wurden. Dies konnte dann sowohl anlassbezogen als auch regelmäßig zu festen Terminen und Inhalten sein.
- Bilaterale interne Abstimmung (KM-04): Als eine besondere Form der Kommunikation im Rahmen der Zielvereinbarung hat sich die intensive Abstimmung im Rahmen der Zielsetzung herausgestellt. Auch hier wurden streng genommen nur Informationen ausgetauscht, dieses stand jedoch gerade in der Phase der Erarbeitung der jeweiligen Zielhöhen sehr im Vordergrund und soll daher auch als eigene Kommunikationsroutine benannt werden. Die verschiedenen Organisationseinheiten bereiteten sich auf ihre Zielvereinbarungsgespräche in dem Sinne vor, dass sie sich intensiv mit den unterstellten Bereichen abstimmten und sich dadurch gemeinsam auf ein Maß festlegten. Generell wurde die Zielvereinbarung als sehr mit der Planung verwandt gesehen und auch für die Planung wurden bereits früher schon Gespräche geführt. Hierauf wird an späterer Stelle noch einmal, im Rahmen der Wahrnehmung des Instrumentes, eingegangen (Kapitel 4.2.3.3). Dieser Dialog nahm durch den Verhandlungs- und Mitbestimmungscharakter der Zielvereinbarung aber offensichtlich zu und spielte auch bei Zwischenmeldungen oder periodischen Zielüberprüfungen eine wichtige Rolle.

Eine eigene Form der Kommunikation stellte die Veröffentlichung von generell mit Zielen in Verbindung stehenden Informationen zum Landesbetrieb dar. Hierzu konnten in den Interviews sowohl Aussagen für als auch gegen Veröffentlichungen gefunden werden, weshalb diese nicht zu einer Kommunikationsroutine zusammengefasst wurden. Die lokale Berichterstattung bezog sich dabei eher auf walddpolitische Maßnahmen, Waldzustandsberichte oder auch auf besondere Anlässe. Die Öffentlichkeitsarbeit wird im Landesbetrieb prinzipiell auf Ebene der Betriebszentrale

von hauptamtlichem Personal wahrgenommen und beinhaltet kaum Informationen in direkter Verbindung zur Zielvereinbarung, abgesehen von Informationen zum Waldzustand. In einigen Organisationseinheiten findet jedoch eine relativ enge Zusammenarbeit mit lokalen Medien statt.

Als besondere Form der Kommunikationsroutine wird hier zudem die Entstehung der Zielvorgaben in der untersuchten Organisation in einem eigenen Abschnitt (4.1.1.3) dargestellt. Dies kann zwischen den beiden Polen zentraler Vorgabe oder aber auch im Sinne eines „bottom-up“ oder auch Gegenstromverfahrens dem partnerschaftlichen Verhandeln auf Augenhöhe ablaufen. Das Instrument in seiner ursprünglichen Form unterstellt hier bereits mit der Wahl des Namens „Vereinbarung“, dass beide Parteien diese Ziele auch tatsächlich aushandeln oder zumindest beide die Möglichkeit zum Einspruch haben. Hier wird jedoch erwartet, dass es unterschiedliche Ausprägungen und Wahrnehmungen der Beteiligten geben kann, was wiederum nicht ohne Auswirkungen auf die Verbindlichkeit der Ziele und ganz allgemein auf die Akzeptanz der Innovation sein wird.

4.1.1.2 Integration in Kommunikationsroutinen

Im folgenden Abschnitt werden die Ergebnisse der Analyse der Integration der Zielvereinbarung in die definierten Bestandteile der Kommunikationsroutinen (Abkürzung „BKM“) in den wesentlichen Aussagen dargestellt.

Zielvariablen Kommunikationsroutinen

Die in der Fallstudie identifizierten Kommunikationsroutinen bestanden bereits nahezu alle in Verbindung mit der institutionalisierten Planung und trotzdem wurde über Veränderungen berichtet. Bereits vor der Zielvereinbarung wurde über im Rahmen der Planung festgelegte quantitative Erfolgskennzahlen kommuniziert oder Auswertungen und Berichte verteilt, allerdings mit offensichtlich weniger oder anderen Zielinhalten. Die Integration der Zielvereinbarung in die Kommunikationsroutinen fand im Bereich der Zielvariablen der jeweiligen Routine dann dahingehend statt, dass die konkreten Inhalte der Kommunikation in Form veränderter Ziele oder Zielhöhen in die Routinen übernommen wurden (BKM-01). Mit der Zielvereinbarung haben sich, im Vergleich zur traditionellen Planung, die Ziele verschoben und in der Anzahl vergrößert, was sich auch in den der Kommunikationsroutine zu Grunde liegenden Zielvariablen, d. h. hier in den Kommunikationsinhalten, zeigte. Die folgenden Zitate veranschaulichen dies auszugsweise:

- *BKM-1_1_1: „Also das wurde schon besprochen, aber es wurde nicht so zielgerichtet besprochen (...).“ (H12, Ab. 51)*
- *BKM-1_1_2: „...bei der ZV, soll man sich ja darüber unterhalten, welche man hat und wie man da hin kommt. Also ist schon eine andere Ebene, als diese rein technischen oder buchungstechnischen Arbeitsmittel.“ (S03, Ab. 84)*

- *BKM-1_1_3: „Es hat sich schon einiges geändert (...), kommunikativ ist es schon ich sage mal besser geworden (...), weil jede Seite weiß, was sie voneinander zu erwarten hat und wird vielleicht auch nicht mehr so sehr überrascht, also da ist schon ein bisschen mehr Kontinuität da (...).“ (L02, Ab. 9)*
- *BKM-1_4: „Ja, weil alle Beteiligten wissen eigentlich, worum es geht. Sie wissen alle, wir wollen da irgendwo hin und alle kennen ihren Beitrag dazu, d. h. ihr eigentliches Ziel kennen sie auch, um das große Ziel zu erreichen.“ (L02, Ab. 17)*

Teilschritte Kommunikationsroutinen

Aufbauend auf dem Ergebnis, dass die Zielvereinbarung in Form veränderter Zielvariablen in die Kommunikationsroutinen (Kommunikationsinhalte) integriert wurden, ist zu hinterfragen, zu welchen Änderungen es auf Ebene der Teilschritte der Routinen gekommen ist. Innerhalb der identifizierten Kommunikationsroutinen konnte festgestellt werden, dass die Zielvereinbarung zu einer Erhöhung der jeweiligen Interaktionen führte, was sich im Wesentlichen in zwei Ausprägungen teilen lässt:

- **Zusätzliche Informationsweitergabe/-einholung (BKM-02):** Mit der Zielvereinbarung hatte sich im Landesbetrieb im Vergleich zur traditionellen Planung die Bedeutung und Verbindlichkeit der verschiedenen Zielgrößen erhöht, was auch zu einer Erhöhung der Zyklen aus Informationsweitergabe und –einholung führte. Bereits bei der reinen Planung wurden Informationen zu den Planungsgrößen eingeholt und weitergegeben. Mit der Zielvereinbarung nahm dann die Frequenz der Überprüfung der Zielerreichung jedoch zu (sowohl von der Betriebsleitung aus als auch eigen initiiert), was dann zu zusätzlichen Kommunikationsteilschritten führte. Diese Veränderung bezog sich dabei eher auf die Kommunikationsroutinen KM-02 bis KM-04 und nicht auf die Mitarbeitergespräche (KM-01), wie die folgenden Zitate zeigen:
 - *BKM-02_1_1: „Weil ich frage, wie ist denn der Stand jetzt, wenn ich denke (...), es gerät möglicherweise ein bisschen zu weit unten in den Stapel, ist aber mir ein wichtiges Ziel, dann frage ich nach dem Arbeitsstand.“ (H04, Ab. 58)*
 - *BKM-02_1_2: „...die Zielvereinbarung wird entsprechend ausgewertet, periodisch in Zwischenzeiträumen, die Auswertungen bekommen wir auch.“ (H10, Ab. 73)*

- *BKM02_1_5: „...wenn jemand nicht klargekommen ist, hat er rechtzeitig vorher den Finger gehoben, so war es auch immer vereinbart, also Informationspflicht, wenn absehbar ist, dass bestimmte Ziele nicht erreicht werden können.“ (L05, Ab. 17)*
- Zunahme Dialogschritte (BKM-03): Etwas weniger konkret wurde relativ häufig von einer Intensivierung des Dialoges bzw. der Zunahme der Dialogschritte berichtet. Die Zunahme der Bedeutung der vereinbarten Zielgrößen führte in verschiedenen Organisationsbereichen demnach zu einer Zunahme der Kommunikation, ohne dass die Gesprächspartner konkrete Schritte oder Aktionen benannt hatten. Hier wurde von einer intensiveren Abstimmung auf der Ebene des Leitungspersonals im Rahmen der Phase der Zielfestlegung berichtet, was dann eher in Verbindung mit dem Routinetyt KM-04 (bilaterale interne Abstimmung) steht und als sehr positiv wahrgenommen wurde. Dies äußerte sich auch in anderen Teilen der Untersuchung, da die Zielvereinbarung zu einem großen Teil auch als Kommunikationsinstrument angesehen wurde. Daneben wurde, in Verbindung mit den Mitarbeitergesprächen als eigener Routinetyt (KM-01), auch von einem intensiveren persönlichen Austausch berichtet. Mitarbeitergespräche wurden zwar in allen Zielvereinbarungen jeweils aufgenommen, die Durchführung war z. T. aber wegen einer sehr hohen Anzahl an Mitarbeitern (bis zu mehr als 50) nicht jährlich möglich und wurde auch nicht konsequent verfolgt. Trotzdem haben sich nicht-standardisierte und dokumentierte Gespräche entwickelt, die zumindest mittelbar auch mit der Zielerreichung in Verbindung standen und als eine Form der Integration angesehen werden können. Hier konnten Aussagen in allen Organisationsbereichen gefunden werden, wie z. B.:
 - *BKM-03_1_2: „Aber im Großen und Ganzen denke ich mal das Mitspracherecht ist deutlich größer geworden als früher. Und das ist auch gar nicht verkehrt.“ (H13, Ab. 76)*
 - *BKM-03_1_4: „...da kommen ja dann immer Abweichungen und da muss man eben, deswegen sage ich vorrangig auch Kommunikation, dass man sich miteinander abstimmt und die Kommunikation muss ja dazu führen, dass man Ergebnisse erreicht und das ist ja dann wieder steuern.“ (S03, Ab. 135)*
 - *BKM-03_2_1: „Dafür sind ja Mitarbeiter-Vorgesetztengespräche eigentlich da. Dass man sich gegenseitig Ziele setzt (...), man redet ja mit dem Mitarbeiter und (...) was er von seinem Vorgesetzten erwartet.“ (H07, Ab. 29)*

- *BKM-03_2_2: „Und dann versuche ich natürlich in dem Gespräch dort mit dem Mitarbeiter das so herauszuarbeiten, an welcher Stelle er noch mehr leisten kann.“ (H07, Ab. 29)*

Artefakte Kommunikationsroutinen

Neben der Zielvorstellung und den Teilschritten wurde das Interviewmaterial nach Hinweisen auf die Integration der Zielvereinbarung in die Artefakte der Kommunikationsroutinen hin untersucht. In dieser Fallstudie konnten hier verschiedene Dokumente identifiziert werden, die entweder direkt in den Gesprächen benannt oder auch im Rahmen der Beobachtung erkannt wurden. Da das Instrument Zielvereinbarung sehr standardisiert war und in einem regelmäßigen Zyklus formalisiert durchgeführt wurde, bezogen sich die Angaben zu den Artefakten auf alle möglichen Formen von Auswertungen oder Berichten. Diese zentralen Auswertungen wurden einheitlich im Landesbetrieb durch die Betriebszentrale erstellt und dann verteilt. Auf der Basis dieser Dokumente wurden dann innerhalb einiger Organisationseinheiten eigene Analysen erstellt und für deren Zwecke den nachgeordneten Ebenen bereitgestellt. Auch hier ist festzuhalten, dass bereits im Rahmen der traditionellen Planung Tabellen und Berichte zu den Kennzahlen genutzt wurden. Die Zielvereinbarung führte jedoch zu einer Erweiterung der Ziele und Zunahme der Verbindlichkeit. Diese Veränderung der Zielgrößen fand dann auch Ausdruck in angepassten Auswertungen oder Meldungsformaten. Im Hinblick auf Mitarbeitergespräche wurden eigene Formulare entwickelt, die als standardisierte Dokumentationsform eine gewisse Vergleichbarkeit der Ergebnisse bei einheitlichen Durchführungsstandards gewähren sollten.

4.1.1.3 Entstehung der Zielvorgaben als besondere Form der Kommunikationsroutinen

Zur Einschätzung des Zielbildungsprozesses konnten die beiden Ausprägungen „Vorgabe/Festlegung“ und „Verhandlung“ identifiziert und zugewiesen werden. Von einzelnen extremen Einschätzungen abgesehen hat sich gezeigt, dass sowohl bei den Hoheitsoberförstereien als auch bei den Serviceeinheiten in deutlich mehr Interviews von „Verhandlung“ gesprochen wurde. Bei den Landeswaldoberförstereien hingegen hielten sich beide Ausprägungen die Waage.

Im Bereich Vorgabe/Festlegung spielte, wie der Name schon erkennen lässt, das Vermissten eines Verhandlungsprozesses eine große Rolle. Über alle Organisationsbereiche hinweg wurde jedoch auch relativ häufig darüber berichtet, dass eine Verhandlung über die Ziele oder deren Höhe nicht stattfand und die Zielbildung auch schon einmal als „Befehlsempfang“ wahrgenommen wurde. Führungskräfte aus dem Landeswald- und Hoheitsbereich sagten dazu z. B.:

- *Z06_1_2: „Und dann gibt es ja konkrete Anlässe, (...), wo das abverlangt wird und das sind dann für mich auch Zielvorgaben, wenn ich mit Mitarbeitern spreche und sage, ich erwarte jetzt von dir...“ (H05, Ab. 64)*

- *Z06_1_5: „...da könnte ich auch mit einem Befehlsempfang leben, wenn jetzt jemand sagt, (...) du machst jetzt Mitarbeitergespräche mit allen. Dann sage ich mal, dafür brauche ich nicht unbedingt eine Zielvereinbarung, (...) dann ist das für mich wie eine Weisung, dann wird das gemacht.“ (L05, Ab. 93)*

Hierbei handelte es sich offenbar jedoch um individuelle Wahrnehmungen, da alle betroffenen Führungskräfte, zumindest für die Phase der Zielgespräche mit der Betriebszentrale, mit den gleichen Schritten zum Abschluss der Zielvereinbarung kamen. Andere Teilnehmer der gleichen Gesprächsrunde nahmen dies dann anscheinend eher als Verhandlung wahr, was auch durch die beiden Beobachtungen des Autors bestätigt wurde. Hier fiel der sehr hohe Verhandlungscharakter der Gespräche auf, was in vielen Interviews so deutlich nicht dargestellt wurde. Viele Zielbereiche wurden durch die Betriebszentrale erhöht und auch als ambitioniert anerkannt, im Sinne einer echten Vereinbarung wurden dann aber um jede Kennzahl gerungen und verschiedene Kompensierungen einzelner Positionen vereinbart. So wurden keine zusätzlichen Mittel für den Einsatz von Fremdunternehmern für forstliche Aufgaben gewährt, sondern mit dem Einsatz eigener Mitarbeiter des Landesbetriebes verbunden. Da dies aus Sicht der Oberförstereien jedoch nicht möglich war, wurden hier die notwendigen Mittel durch Streichung anderer Kostenpositionen freigestellt. Als hier in einem konkreten Fall zwischenzeitlich keine Einigung zwischen den Oberförstereien und der Betriebszentrale möglich war, wurde dann auch keine abschließende Anweisung der Zentrale vorgenommen, sondern ein Folgetermin angesetzt. Ein anderes Beispiel war die (erneute) Einführung des Anreizsystems, indem Mehreinnahmen oder Minderausgaben ab einer definierten Schwelle anteilig den Serviceeinheiten zur Verfügung gestellt wurden. Hier wurde die volle Verfügbarkeit auf alle Budgetpositionen verlangt, was dann letztendlich der Zentrale auch abgerungen werden konnte. Auch beim Abschluss der Gespräche wurde, unter Berücksichtigung der eigenen Zeitplanung der Betroffenen, über die Fristen für die Überarbeitung der Ziele durch die Oberförstereien verhandelt, was den offenen Charakter der Gespräche noch einmal unterstrich.

Ob die unterschiedliche Wahrnehmung hier unter Umständen auch an anderen Informationsprozessen innerhalb der Oberförstereien oder im Zusammenspiel von Serviceeinheiten und den dazugehörigen Oberförstereien lag, konnte aus dem Datenmaterial nicht abgeleitet werden. Dagegen konnte jedoch festgestellt werden, dass auch der Inhalt der Ziele Auswirkungen auf die Einschätzungen hatte. Mehrere Gesprächsteilnehmer sahen es nicht als Aufgabe einer Zielvereinbarung an, im Sinne einer Stellenbeschreibung Aufgaben des jeweiligen Dienstpostens festzuhalten, wie z. B.:

- *Z06_2_1: „...und die anderen Dinge, die da drin stehen, das sind für mich ganz normale Tätigkeiten, die in meinem Aufgabenkatalog stehen und die muss man nicht in die Zielvereinbarung schreiben.“ (H07, Ab. 69)*

- *Z06_2_2: „...diese immateriellen Dinge, du musst (...) den Wald feststellen und du musst mit deinen Leuten Zielvereinbarungsgespräche machen, da habe ich immer noch ein bisschen Probleme, dieses als eine Zielvereinbarungssache zu verstehen, kann man auch anders nennen.“ (H11, Ab. 18)*

Wie bereits erwähnt, konnte keine Schwerpunktbildung bei der Einschätzung des Zielbildungsprozesses im Hinblick auf die Organisationsbereiche des Landesbetriebes erkannt werden. Auch in Bezug auf die Höhe der festgelegten oder eben auch verhandelten Ziele gab es sowohl stark negative, als auch positive Aussagen, wobei diese dann auch eher in den Bereich „Verhandlung“ gehören. Hier zwei Beispiele:

- *Z06_3_1: „Weil sie einfach dreimal so hoch ist, als die ursprünglich vorgeschlagene doppelt so hohe als die von uns hergeleitete. Und das ist ein Druckmittel, was ich als unangenehm empfinde.“ (H08, Ab. 42)*
- *Z07_4_1: „Ja. Ja, sind anspruchsvoll, aber schon erreichbar.“ (L05, Ab. 48)*

Mehrheitlich wurde der Zielbildungsprozess bei den Hoheitsoberförstereien und Serviceeinheiten doch als „Verhandlung“ beschrieben, was auch eher dem gewünschten Charakter des Instrumentes entspricht. Dass die Ziele ausgehandelt werden, bezog sich dabei sowohl auf die Höhe der Ziele, als auch auf die Möglichkeit eigene Ziele einzubringen. Diese Möglichkeit ist besonders dann wichtig, wenn das Instrument auch als strukturiertes Kommunikationsmittel zwischen den Hierarchien und als Nachweis der eigenen Aufgabenschwerpunkte im Jahr dienen soll, was sich z. B. an folgenden Aussagen erkennen lässt:

- *Z07_1_2: „Die wurde im Betriebsteil vorgefertigt als Entwurf, dann hat man die bekommen, konnte Stellung zu nehmen und ja, was dann noch vielleicht eventuell aus unserer Sicht rein müsste und da habe ich dann so größere Projekte reingekommen, wo Geld floss.“ (H02, Ab. 98)*
- *Z07_2_2: „Indem wir verhandeln, wie viel tatsächlich möglich ist, um die 60.000, ich habe mit jedem einzelnen gesprochen, zu untersetzen.“ (H04, Ab. 105)*

Bereits bei der Einschätzung des Zielbildungsprozesses bildete sich ein wichtiger Aspekt des Instrumentes heraus, der sich durch die ganze Untersuchung zog und eher technischen Charakter hatte. Die Zielvereinbarung wurde beim Landesbetrieb meist nicht als absolut neues Instrument gesehen, sondern basierte stark auf der bisherigen Planung (hierauf wird an späterer Stelle in Kapitel [4.2.3.3](#) noch eingegangen). Die Wahrnehmung des Instrumentes wurde am Ende der Gespräche auch explizit erfragt, doch bereits bei der Zielbildung spielte dies eine Rolle. So wurde mehrfach betont, dass die Zahlen in der Zielvereinbarung keine Überraschung darstellten, sondern im Wesentlichen auf der eigenen Planung beruhten. Der Prozess der Planung im Landesbetrieb

ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung, wurde aber scheinbar zum Teil auch als Abstimmung und mehrstufige Verhandlung betrachtet und mit der dann anschließenden Zielvereinbarung in Verbindung gebracht, was sich z. B. hier erkennen lässt:

- *Z07_3_1: „Und die Zahlen, die dann nachher in der ZV drinstehen, das sind ja dann sogenannte die Endzahlen aus der Planung, die natürlich abgestimmt sind.“ (S01, Ab. 23)*
- *Z07_3_2: „...für mich leitet sich das alles aus dem Plan her und so wie es in dem Plan ist, so ist es ja, eine Erarbeitung des Plans ist ja auch schon eine Art Vereinbarung...“ (S03, Ab. 47)*

4.1.1.4 Zusammenfassung Kommunikationsroutinen

Im Bereich der Kommunikation konnte ebenfalls festgestellt werden, dass fast nur Routinen von der Zielvereinbarung betroffen wurden, die bereits vor der Einführung vorhanden und in Verbindung mit der Planung etabliert waren (KM-02 bis KM-04). Eine Ausnahme hiervon stellten die Mitarbeitergespräche dar (KM-01), welche konzeptionell mit der Zielvereinbarung verbunden und Bestandteil der jährlichen Zielvereinbarungsgespräche waren (diese sind als besondere Form der Dienstberatungen den Koordinationsroutinen zugewiesen). In die Routinen wurde die Zielvereinbarung in den drei betrachteten Bestandteilen in unterschiedlicher Intensität integriert. Bezogen auf die Zielvariablen der Kommunikationsroutinen konnte festgestellt werden, dass viele Organisationsteilnehmer von einer Veränderung der jeweiligen Zielvorstellung berichteten. Mit Bezug auf die in Kapitel 3.5.3.2 dargestellten Zielinhalte kann hier festgehalten werden, dass mit dem neuen Instrument, im Vergleich zur vorherigen Fokussierung rein auf die Planung, deutlich mehr und andere Ziele eine Rolle spielten. Diese spiegelten sich dann als neue oder veränderte Zielvariable in den Kommunikationsroutinen wider. Innerhalb der identifizierten Kommunikationsroutinen fiel zudem auf, dass das neue Instrument zu einer Zunahme der Interaktionszyklen in Form verstärkter Informationsweitergabe/-einholung führte. Kommuniziert wurde in ähnlicher Form bereits vor der Innovation, nur anscheinend in einer anderen Intensität. Der verstärkte Fokus auf die Ziele der jeweiligen Organisationseinheiten wurde in den Gesprächen mehrfach betont und ganz allgemein mit einer Zunahme der Bedeutung der Kommunikation in Verbindung gebracht. Im Vergleich zwischen den drei Typen von betrachteten Organisationseinheiten konnten hier keine Unterschiede festgestellt werden. Es spielte dort scheinbar keine Rolle, dass die hoheitlichen und die wirtschaftlichen Organisationseinheiten doch sehr unterschiedliche Ziele und Zielhöhen hatten. Diese schlugen sich dann nur in den jeweiligen Zielvorstellungen der Kommunikationsvariablen nieder. Die Mitarbeitergespräche als eigene Kommunikationsroutine (KM-01) standen in engem Zusammenhang mit der Zielvereinbarung und wurden als eine Art strukturiertes Kommunikationsinstrument

wahrgenommen und als relativ sinnvoll angesehen, welches auch zu einer Zunahme der Dialogschritte und insgesamt zu einer intensiveren Kommunikation führte. Die wesentliche Beschränkung der Mitarbeitergespräche wurde im Fehlen der personellen Entwicklungs- und Steuerungsmöglichkeiten durch die Organisationsbereiche gesehen. Die Personalführung wurde faktisch von der Betriebszentrale wahrgenommen und es lagen durch die aktuelle Landessituation nur ganz geringe Entwicklungsmöglichkeiten vor (vgl. hier die Ausführungen zum Fehlen der Personalsteuerung in Kapitel [4.3.2](#)).

4.1.2 Koordinationsroutinen

Mit Rückgriff auf die vorgenommene Einstufung werden in der vorliegenden Untersuchung Koordinationsroutinen als Routinen mit dem Zweck der Steuerung innerbetrieblicher Aktivitäten aufgefasst, was z. B. Teamstrukturen oder regelmäßig stattfindende Besprechungen sein können. Da die Zuordnung unter Umständen nicht ganz überschneidungsfrei und eindeutig möglich war, wurden auch hier mehrere Auswertungsdurchgänge vorgenommen. So wird innerhalb von Koordinationsroutinen jeweils auch wieder kommuniziert, was eine genaue Abgrenzung notwendig machte. Im Vergleich zur Kommunikation soll bei der Koordination nicht der reine Informationsaustausch, sondern eher die Reaktion auf erhaltene Informationen und das Bewirken von Handlungen im Vordergrund stehen. Eine Kommunikationsroutine, wie z. B. die Informationsweitergabe/-einholung in Form von Zwischenberichten, kann dann in eine Koordinationsroutine als aktives Auslösen von Handlungen führen. Noch häufiger kann sich auch die umgekehrte Konstellation ergeben, dass innerhalb einer Koordinationsroutine (z. B. Dienstberatungen) dann wiederum Koordinationsroutinen ausgelöst werden können.

4.1.2.1 Betroffenen Koordinationsroutinen

Mit der Fokussierung auf Reaktionen oder das Bewirken von Handlungen konnten aus dem Interviewmaterial zwei wiederkehrende Handlungen identifiziert werden, die auch von mindestens drei Gesprächspartnern benannt wurden und damit als Routine eingestuft werden konnten.

- Dienstberatungen (KO-01): In allen Gesprächen benannt wurden die regelmäßigen Besprechungen in Form der Dienstberatung. Diese war das zentrale Koordinationsinstrument und kann als eigene Institution in allen Organisationseinheiten angesehen werden. Diese Beratungen fanden auf allen Organisationsebenen in einem monatlichen Rhythmus statt. Darüber hinaus wurden keine anderen Formen wie Telefon- oder Videokonferenzen für die Koordination genutzt.
- Als eine besondere Form von Dienstberatungen konnten die jährlichen Zielvereinbarungsgespräche identifiziert werden, bei denen zwischen der Betriebszentrale

und den einzelnen Teilorganisationen die Zielvereinbarungen besprochen und beschlossen wurden. Dazu wurde zunächst die Zielvereinbarung aus dem Vorjahr ausgewertet, wobei es erhebliche Unterschiede in der Wahrnehmung des Umfangs und der Relevanz dieser Auswertung gab (siehe hierzu Kapitel [4.1.3.3](#)). Dies konnte sowohl im Interviewmaterial als auch bei den beiden Hospitationen festgestellt werden. Die Gespräche basierten auf der im Vorfeld als Entwurf übermittelten und abgestimmten Vereinbarung und hatten immer den gleichen Ablauf. Diese besondere Form der Dienstberatung basierte auf den Jahresbesprechungen und wurde mit Einführung der Zielvereinbarung noch bedeutender.

- Bilaterale Steuerung (KO-02): Zudem konnte, wenn auch in deutlich geringerem Umfang, eine weitere Koordinationsroutine in Form der „Bilateralen Steuerung“ identifiziert werden. Darunter fielen Interaktionen zwischen zwei Personen (hier meist Leiter der Oberförstereien und der Reviere), welche dann konkrete Handlungen auslösen sollten.

Ähnlich wie bereits im Bereich der Kommunikation festgestellt, handelte es sich bei beiden Routinen um etablierte und nicht erst durch die Zielvereinbarung geschaffene Routinen. Regelmäßige oder auch Anlass bezogene Besprechungen im größeren Kreis wie auch bilateral fanden in allen Organisationen bereits vorher statt und waren Bestandteil der Ablauforganisation. Weitere Koordinationsroutinen konnten aus den Interviews nicht herausgearbeitet werden, was sowohl an der Dominanz der Dienstberatungen als auch an der sicher nicht unbedingt unproblematischen Abgrenzung zwischen Kommunikation und Koordination durch die Gesprächspartner liegen könnte. Bestanden bei der Codierung des Materials Zweifel am Vorhandensein echter Koordinationshandlungen im Sinne dieser Arbeit, wurden diese Passagen dann einheitlich der Kommunikation zugewiesen.

4.1.2.2 Integration Koordinationsroutinen

Zielvariablen Koordinationsroutinen

In einem großen Teil der Gespräche wurde angedeutet, dass die Zielvereinbarung durch eine Veränderung der Zielvariablen auch in die tradierten Koordinationsroutinen integriert wurde (BKO-01). Ähnlich zu den Kommunikationsroutinen flossen die verschiedenen und nach der Innovation vermehrten Ziele dahingehend ein, dass diese dann zur Steuerungsgröße der bereits im Planungsverfahren etablierten Koordinationshandlungen wurden. Im Sinne des Koordinationsverständnisses dieser Arbeit wurden innerhalb der Dienstberatungen als zentrale Koordinationsroutine die unterschiedlichen Ziele übernommen und jeweils zur Auslösung konkreter Handlungen eingesetzt. Die Zielvereinbarungen hatten formal in allen Organisationseinheiten den gleichen Aufbau und die gleiche Verteilung zwischen quantitativen und qualitativen Zielen, auch wenn die Höhe der Ziele

deutlich schwankte. Im Jahresverlauf der monatlichen Dienstberatungen konnten dann unterschiedliche Ziele eine Rolle spielen, wenn z. B. die monetären Zielstellungen bereits erreicht waren oder natürliche Abläufe im Wald eine Änderung der Prioritäten erzwangen:

- *BKO-01_1_2: „Also diese verbalen Ziele sind ja ganz klare Ansagen, was gemacht werden muss. Und die werden natürlich auch in den Dienstberatungen genutzt (...), damit arbeite ich auf jeden Fall.“ (H08, Ab. 47).*
- *BKO-01_1_3: „Des Weiteren geht es natürlich in den Zielvereinbarung darum unsere Waldbeschaffenheit festzustellen (...), und dass ist im Prinzip eine Anregung, die Aktivitäten der Kollegen auf diesem Gebiet also wirklich zu steuern, ohne dass man jetzt finanziell dahinter hängt.“ (H12, Ab. 14)*

Teilschritte Koordinationsroutinen

Im zweiten betrachteten Bestandteil der Routine konnten viele Aussagen gefunden werden, die sich alle unter eine Kategorie „zusätzliche Teilschritte“ (BKO-02) subsumieren lassen. Zielvereinbarung bedeutet demnach, dass diese mit zusätzlichen Schritten innerhalb der tradierten Routinen zur Koordination des betrieblichen Ablaufes übernommen wurden. Auf dieser Ebene der Integration konnten aus den Daten folgende Ausprägungen ermittelt werden:

- **Vorschläge/Partizipation (BKO-02a):** In mehreren Gesprächen wurde berichtet, dass die Zielvereinbarung in den jeweiligen Organisationseinheiten mit einer verstärkten Partizipation der Mitarbeiter einherging. Dies konnte sowohl eine intensivierte gemeinsame Lösungsfindung als auch zunächst nur das Einreichen von Vorschlägen sein. Hier wurden dann in den Besprechungen keine Entscheidungen zentral vorgegeben, sondern eher auf der Basis von Vorschlägen, die durch die Betroffenen gemeinsam erarbeitet wurden, was sich z. B. an den folgenden Aussagen erkennen lässt:
 - *BKO-02_1_1: „...wir haben uns zusammengesetzt und darüber diskutiert, welche Arbeiten sind im kommenden Monat notwendig in der Oberförsterei und jeder Revierleiter musste seine Arbeiten begründen.“ (H01, Ab. 60)*
 - *BKO-02_1_2: „Wir haben Prioritäten gemeinsam festgelegt, das war vorher nicht der Fall.“ (H04, Ab. 6)*
- **Stellungnahmen (BKO-02b):** Darüber hinaus wurden in den Dienstberatungen die einzelnen Bereiche der Zielvereinbarung mit dem jeweiligen Stand durchgesprochen und die betroffenen Verantwortlichen zu Stellungnahmen aufgefordert. Der gewünschte Effekt war hier, die Mitarbeiter zur Auseinandersetzung mit den Zielen und den notwendigen Schritten zu animieren. Jedem Besprechungsteilnehmer war

damit im Vorfeld bekannt, dass er Aussagen zu den Inhalten tätigen und sich damit zuvor mit den Zielen beschäftigen muss:

- *BKO-02_2_1: „...gab es dann meistens in den ZV noch so ein paar Sonderprojekte und da wurden halt die, die damit beauftragt waren, auch zu Statements gefordert, wie steht es, gibt es Konflikte.“ (H02, Ab. 32)*
- *BKO-02_2_2: „...wir haben monatlich Dienstbesprechung durchgeführt in der Oberförsterei und monatlich wurde der Stand der harten Zielkriterien ausgewertet und die Revierförster hatten Stellung zu nehmen.“ (H11, Ab. 67)*
- Auswertungen (BKO-02c): Die dritte ermittelte Art der Integration durch zusätzliche Teilschritte waren verschiedene Auswertungen zu den jeweiligen Zielen in Form von Berichten und Grafiken zum Soll-Ist-Vergleich bzw. der Zielerreichung. Mit diesen Auswertungen wurde innerhalb der Organisationseinheit eine Transparenz über alle Teilbereiche geschaffen, was ebenfalls zu einer höheren Einbindung führen konnte. In vielen Gesprächen wurde hier auch der Hinweis zu erhöhtem Wettbewerb gegeben, was einen positiven Effekt auf die Ergebnisse hatte:
 - *BKO-02_3_2: „Und ja insofern ist das das Instrument, was bei jeder Dienstberatung jetzt eben auch Thema ist und nochmal deutlich macht wo stehen wir jetzt (...), Plan-Ist-Vergleich halt.“ (H09, Ab. 59)*
 - *BKO-02_3_3: „...und wir werten sie auch weiter aus in unserem Arbeitskreis, in unserem Team und leiten die entsprechenden Erfordernisse ab.“ (H10, Ab. 73)*

Die Auswirkungen der Zielvereinbarung auf die Wettbewerbssituation werden in Kapitel 4.2.1.3 noch näher beschrieben.

Artefakte Koordinationsroutinen

Analog zu den Kommunikationsroutinen wurde das Interviewmaterial auch im Bereich der Koordinationsroutinen nach Hinweisen auf Artefakte untersucht. Bezogen auf die Dienstberatungen als zentrale Koordinationsroutine wurden hier mehrfach die Beratungsprotokolle als zentrale Dokumentation der Besprechungen genannt. Beides, Beratungen und die dazugehörigen Protokolle, gab es bereits vor der Zielvereinbarung, jedoch wurden diese dann durch die Ziele betreffenden Punkte ergänzt. Mit den Protokollen konnten dann alle mit der Zielvereinbarung in Verbindung stehende Absprachen oder auch vereinbarte Handlungen zur Zielerreichung dokumentiert werden. Die Protokolle dienten damit sowohl dem Nachweis innerhalb der Organisationseinheit als auch zur nachrichtlichen Dokumentation für die Betriebszentrale, wenn von dort zu konkreten Fällen

Anfragen gestellt wurden. Auch hier konnten Hinweise in beiden Typen von Oberförstereien gefunden werden, wie z. B.:

- *BKO-03_1_1: „Und deshalb ist für mich so wichtig, auch diese sage ich mal Zusammenkunft, die wir hier regelmäßig machen und eben auch das Protokoll, was geschrieben wird.“ (H01, Ab. 126)*
- *BKO-03_1_2: „Wird dann festgelegt in einem Dienstberatungsprotokoll (...) und das sollte man dann auch überprüfen und dann ist bei der nächsten Dienstberatung die Zahl drin im Computer...“ (L04, Ab. 10)*

Zudem wurde auch hier im Bereich der Koordination mehrfach berichtet, dass mit spezifischen Zielen in Verbindung stehende Sachverhalte in verschiedene Formen von Berichten aufgenommen wurden. Zu diesen Berichten zählen dabei sowohl tabellarische Auswertungen zum Stand der Zielerreichung als auch ausformulierte Sachstandsberichte. Diese Sachstands- oder Ergebnisberichte wurden vor allem dann erstellt, wenn sich die betrachteten Ziele in ihrem Erreichungsgrad nicht direkt aus Buchhaltungssystemen abrufen ließen, wie z. B.:

- *BKO-03_2_1: „Und das wird ein- zweimal im Jahr zusammengefasst und geguckt, wo stehen wir...“ (H14, Ab. 52)*
- *BKO-03_2_2: „...wir haben zum Jahresende unsere Ergebnisse in allen Tätigkeitsbereichen abgerechnet über einen internen Ergebnisbericht und haben uns damit noch mal auseinandergesetzt.“ (L03, Ab. 51)*

In der als besonders relevant zu betrachtenden Dienstberatung in Form der jährlichen Zielvereinbarungsgespräche spielte neben dem Protokoll auch noch die dateibasierte Präsentation der Veranstaltung eine Rolle, da diese sowohl zur einheitlichen Strukturierung der Besprechungen, als auch zu deren Dokumentation genutzt wurde. In dieser wurde neben einigen organisatorischen Hinweisen auch eine Zusammenfassung des abgelaufenen Jahres gegeben. Darüber hinaus wurden dann die Rahmendaten des aktuellen Jahres und die Ziele in den jeweiligen Dimensionen ausgewiesen. Diese wurde dann im Anschluss auch mit dem Protokoll der Veranstaltung an die Teilnehmer verschickt und lag damit auch für spätere Rückfragen vor.

4.1.2.3 Zusammenfassung Koordinationsroutinen

Im Hinblick der Koordination hatte sich erneut gezeigt, dass die Zielvereinbarung im Wesentlichen nur in bereits vor der Innovation bestehende Routinen integriert wurde. Dies konnte schon im Bereich der Kommunikation festgestellt werden, wobei es auch hier keine nennenswerten Unterschiede in Bezug auf die wirtschaftliche Ausrichtung der betrachteten Organisationseinheit gab. Die grundsätzliche Annahme, dass die Zielvereinbarung eher in den wirtschaftlichen Organisationseinheiten mit echter Ergebnisverantwortung eine Rolle spielt, konnte auch hier nicht aus den

Daten heraus bestätigt werden. Es trat eher noch der umgekehrte Fall auf, dass sich in den Serviceeinheiten als Teilorganisation mit der geringsten Ergebnisverantwortung zwei unterschiedliche Koordinationsroutinen feststellen ließen (Dienstberatungen und bilaterale Steuerung) und in den „Wirtschafts-Oberförstereien“ nur eine (Dienstberatung).

Als dominierende Koordinationsroutine konnte in der Untersuchung die jährlich stattfindenden Zielvereinbarungsgespräche in der Betriebszentrale als Sonderform der Dienstberatung identifiziert werden. Diese Gespräche waren der Kern der Zielvereinbarung und sie dienten sowohl zur Auswertung des zurückliegenden Jahres als auch zur Eröffnung des neuen Jahres. Als problematisch hat sich hier der z. T. doch sehr späte Zeitpunkt erwiesen, wenn aus forstlicher Sicht ein wesentlicher Teil des Wirtschaftsjahres bereits vergangen war. Dies wurde auch von der Betriebszentrale erkannt und versucht, die Gespräche deutlich in Richtung Jahresanfang zu verlagern. Mit den Zielvereinbarungsgesprächen konnte zudem auch die Bedeutung des Instrumentes betont und Schwerpunkte für das neue Jahr definiert werden.

Die Ergebnisse der detaillierten Betrachtung der identifizierten Koordinationsroutinen hat die Resultate der Untersuchung der Kommunikationsroutinen dahingehend bestätigt, als dass auch hier die Zielvereinbarung durch eine Veränderung der Zielvariablen in den Koordinationsroutinen integriert wurde. Praktisch bedeutet dies, dass die einzelnen Ziele der Zielvereinbarung als zentrale Kennzahlen in die Koordinationsroutinen übernommen wurden. Darüber hinaus wurde die Zielvereinbarung innerhalb der Koordination auch mit den zusätzlichen Teilschritten „Vorschläge/Partizipation“, „Stellungnahmen“ und „Auswertungen“ integriert. Diese Teilschritte gab es z. T. bereits vor der Innovation und es kam hier dann zu einer höheren Frequenz. Auch bei den Artefakten als dritten betrachteten Routinebestandteil ergaben die Interviews das Bild, dass es hier eine Veränderung der etablierten Manifeste (Protokolle und Berichte) in Form von zusätzlichen Zielgrößen gab.

4.1.3 Entscheidungsrouinen

Mit den Entscheidungsrouinen wird nun der letzte der drei als wesentlich für diese Arbeit definierten Routinetypen dargestellt. Als Entscheidungsroutine wird hier die individuelle Verarbeitung von Informationen und dem darauf basierenden Treffen von Entscheidungen verstanden. Erneut sei an dieser Stelle angemerkt, dass individuell hier nicht im Widerspruch zu dem Routinebegriff als kollektives Handlungsmuster stehen soll, sondern einen Verarbeitungsprozess ohne Interaktionen zwischen Organisationsmitgliedern beschreibt. Diese individuellen Prozesse können bei mehreren Personen nach ähnlichem Muster ablaufen und werden dann als Routine eingestuft. Hier geht es dabei jedoch nur um die objektiv beobachtbaren oder zumindest beschreibbaren Schritte zum Fällen einer Entscheidung und nicht um die kognitiven Gedankenprozesse, über die sich die Führungskräfte vermutlich gar nicht bewusst sind.

4.1.3.1 Betroffene EntscheidungsROUTINEN

Nach der mehrfachen Auswertung des Datenmaterials konnten die folgenden EntscheidungsROUTINEN identifiziert werden:

- Kontrolle (EN-01): In vielen Interviews wurde durch die Führungskräfte berichtet, wie sie sich auf Gespräche mit den einzelnen unterstellten Revierleitern vorbereiteten und in regelmäßigen Abständen den Stand der Zielerreichung kontrollierten. Diese Kontrolltätigkeiten fanden dann zunächst meist ohne Wissen des Kontrollierten auf Basis verschiedener Systemauswertungen statt und nicht z. B. auf Nachfragen oder Rückmeldungen. Damit konnte sich diese Form der Kontrolle zunächst nur auf die finanziell/wirtschaftlichen Ziele beschränken (vgl. zu den vorhandenen Zielen Kapitel 3.5.3.2 dieser Arbeit), da für die meisten anderen Ziele keine ausreichenden Berichtswerkzeuge zur Verfügung standen, um einen direkten Abruf vornehmen zu können.
- Entscheidungsfindung (EN-02): Deutlich mehr Befunde gab es im Interviewmaterial in Bezug auf Entscheidungsfindungen, also die Schritte mit denen die Führungskräfte das Treffen von Entscheidungen vorbereiteten und unterstützten. Für das Erkenntnisziel dieser Arbeit wurde hier festgelegt, dass es sich um Routinen zur Entscheidungsfindung handelt, wenn die Gesprächspartner über das Zustandekommen von Entscheidungen sprechen und zunächst keine Interaktion mit anderen Organisationsmitgliedern vorgenommen wird.

In den Serviceeinheiten wurden hierbei in jedem Gespräch Aussagen zu EntscheidungsROUTINEN getroffen und bei den Hoheitsoberförstereien zumindest noch zum großen Teil. In den rein wirtschaftlich orientierten Landeswaldoberförstereien hingegen wurden nur in einem geringen Umfang Aussagen dazu getätigt. Eine Ursache für diese auffallend geringe Nennung im Gegensatz zur Bedeutung der quantitativen Ziele konnte jedoch aus dem Datenmaterial nicht abgeleitet werden und musste aus methodischen Gründen dann toleriert werden.

4.1.3.2 Integration EntscheidungsROUTINEN

Zielvariablen EntscheidungsROUTINEN

Auch für den Bereich der Zielvariablen von EntscheidungsROUTINEN konnten viele Hinweise im Interviewmaterial gefunden werden, vor allem da immer beispielhaft nach der jüngsten auf Ziele basierenden Entscheidung gefragt wurde. Viele Gesprächspartner gaben an, dass sie ihre jeweiligen Ziele in ihre Entscheidungen einfließen ließen. Mehrfach wurde berichtet, dass mit Inkrafttreten der Zielvereinbarung die Entscheidungen oft nun mit Blick auf das zu erreichende Ziel getroffen wurden. Gerade in Bezug auf Budget- oder Kostenziele war dies im späteren Jahresverlauf wichtig.

Im täglichen Dienst wurde eine Vielzahl von Entscheidungen getroffen und nicht immer waren die zu Grunde liegenden Zielvariablen auch erkennbar. Trotzdem konnten viele Aussagen gefunden werden, dass die Zielvereinbarung hier erfolgreich integriert und handlungsleitend war, wie z. B.:

- *BEN-01_1_2: „Es hat sich zumindest geändert die Herangehensweise, wie man irgendwelche Ziele erreicht. Mit Inkrafttreten der Zielvereinbarung praktisch waren die Kennzahlen für das Jahr bekannt und ich habe praktisch angefangen zu überlegen, anders zu steuern.“ (H03, Ab. 19)*
- *BEN-01_1_5: „...hält man sich schon immer an der Zielvereinbarung, ob man das Geld noch ausgeben kann oder nicht bzw. wie weit die Einnahmen sind.“ (H13, Ab. 115)*

Besonders im hoheitlichen Bereich, also den Organisationseinheiten ohne wirtschaftliche Aufgabenstellungen, spielten Bußgelder eine erzieherische Rolle im Rahmen der Durchsetzung des Waldgesetzes. Darüber hinaus floss die bisherige Zielerreichung auch im Rahmen der Einnahmenerzielung in die Entscheidung zumindest anteilig ein. Gerade die Zielvorgabe im Bereich von Bußgeldern ist nicht unumstritten, da das Ziel der Waldschonung und der Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten im Umgang mit dem Wald leicht auf das alleinige Erzielen von Einnahmen reduziert werden kann und damit wenig populär ist. Dem ist jedoch zu entgegen, dass die hier jeweils zu erwartenden Beträge keinen nennenswerten Beitrag zu Finanzierung des Landesbetriebes leisten können. Vielmehr ging es auch um die Bemessung der Tätigkeiten der Förster vor Ort, außerdem wurden z. B. mit Gutachten zu geplanten Waldumwidmungen (beispielsweise für einen Solarpark) deutlich höhere Verwaltungsgebühren erhoben und damit Einnahmen erzielt.

- *BEN-01_3_1: „...wenn da gerade mal kein Schuft durch den Wald rennt, der ihn ansteckt, dann kann man sich schon mal ein bisschen Arbeitszeit dafür nehmen, (...) dann irgendwelche Termine mit Forstbetriebsgemeinschaften machen.“ (H08, Ab. 47)*
- *BEN-01_3_2: „...dass da die Einnahmen aus diesen Dienstleistungen erwartet werden von den Revierleitern, naja wenn er sein Ziel erreichen will, dann muss er natürlich auch das was er leistet in Rechnung stellen.“ (H09, Ab. 26)*

Gerade in der zweiten Jahreshälfte stand der Landesbetrieb als Teil der Landesverwaltung oft vor dem Problem, dass die geplanten Mittel nicht für alle vorgesehenen Maßnahmen ausreichten. Mit der Zielvereinbarung waren jedoch die aktuellen Schwerpunkte in der Organisation kommuniziert und führten hier auch zu einer Integration in die Entscheidungsfindung in Form der Fokussierung.

- *BEN-01_4_2: „...danach steuert man seinen Dienst und seine Mitarbeiter und das ist schon dann eine Fokussierung auf ja die Teilaufgaben, die am wertreichsten sind.“ (H05, Ab. 22)*

Als letzte Form der Integration ist noch zu nennen, dass die Zielvereinbarung auch hier zu einer Zunahme des wirtschaftlichen Denkens geführt hat. Bestand eine Auswahl an Handlungsalternativen, dann ging es rein haushälterisch oft eher nur um die Auszahlungen im Haushaltsjahr. Mehrere Führungskräfte schilderten hier ein Umdenken in Richtung Betriebswirtschaft und das Treffen von Entscheidungen auch nach einer Kosten- und Nutzenrechnung:

- *BEN-01_5_1: „Ja man hat neben den Naturalzielen auch immer die Kosten/Nutzenrechnung (...) also man hat sich Gedanken darüber gemacht, was ist effektiver, linksrum oder rechtsrum.“ (L07, Ab. 98)*
- *BEN-01_5_2: „Das also dieses das betriebswirtschaftliche Denken hat die gezündet, vorher war so ein bisschen kameral.“ (L07, Ab. 98)*

Teilschritte Entscheidungsrouinen

Als ein zentrales Phänomen konnte eine Zunahme der gedanklichen Auseinandersetzung mit den Zielen (BEN-01) und damit in Verbindung stehenden Themen aus den Antworten abgeleitet werden. In jeweils circa einem Drittel der Interviews wurde von den Führungskräften in den verschiedenen Teilorganisationen berichtet, dass mit der Zielvereinbarung eine Zunahme an vorbereitenden Tätigkeiten einher ging, um so jeweils besser in den Gesprächen auskunfts- oder verhandlungsfähig zu sein. Dies bedeutet, dass die Gesprächsteilnehmer das neue Instrument zum Anlass nahmen oder auch einfach durch dieses gezwungen wurden, über die Ziele und die notwendigen Schritte zur Erreichung dieser nachzudenken. Hieraus könnte man nun ableiten, dass zu Zeiten der Planung hier weniger Zeit investiert und so Potential nicht genutzt wurde. Die folgenden Aussagen stellen einen Teil dieser Antworten dar:

- *413_1_2: „...die Qualität, dass ich mir Gedanken mache, wie setze ich meine Waldarbeiter am effektivsten ein in der Oberförsterei.“ (H01, Ab. 77)*
- *413_1_5: „...wenn man Zielvereinbarung abschließt, muss man sich natürlich auch darauf vorbereiten...“ (S04, Ab. 44)*

Auch in diesen Antworten ist wieder erkennbar, dass die Zielvereinbarung doch in starkem Maß von den persönlichen Ansichten und Motiven der Führungskräfte abhängig war. Nur wenn der einzelne Mitarbeiter von dem Instrument überzeugt ist und dieses auch als eine Bereicherung für seine Tätigkeit empfindet, kann sich die Wirkung entfalten. Eher kritisch eingestellte Führungskräfte werden sich dann möglicherweise deutlich weniger mit der Thematik befassen und dies dann

auch nicht zum Anlass nehmen, hier intensiver nachzudenken. Mit Einführung einer Zielvereinbarung wurden verschiedene Erwartungen verbunden, so auch dass dieses zu einem Umdenken in der Organisation führen soll. Die hier beschriebene Zunahme der gedanklichen Auseinandersetzung kann als Beleg für ein erfolgreiches Umdenken, zumindest in Teilen der Organisation, betrachtet werden. Hier haben sich nicht nur die Zielvariablen der jeweiligen Entscheidungsroutrinen verändert, sondern es wurde insgesamt mehr über die Ziele und deren Erreichung nachgedacht. Dies ergänzt den Befund, dass in den Entscheidungsroutrinen mehr Teilschritte zur Entscheidungsfindung ablaufen, was letztlich nichts anderes als die Zunahme der gedanklichen Auseinandersetzung ist (vgl. Kapitel 4.1.3.2).

Bezogen auf die ebenfalls eingeführte und wenigstens zeitweise parallel betriebene Budgetierung stellen auch die damit wegfallenden Rückfragen oder Anträge bei der Betriebszentrale (BEN-02) eine Veränderung der Teilschritte dar. Mit der Zuweisung von Budget konnte nun direkt und autonom, mit Blick auf die dann verfügbaren eigenen Mittel, entschieden werden.

Darüber hinaus konnte festgestellt werden, dass sich die Prüfschritte innerhalb der Entscheidungsfindung (BEN-03) erhöht haben. Diese konnten sich dabei sowohl auf Abweichungsanalysen bei verschiedenen bisher nicht erreichten Zielen oder auch zunächst nur auf das Überwachen der Zielerfüllung beziehen. Ganz allgemein lassen sich die Aussagen dahingehend zusammenfassen, dass mit der Zielvereinbarung eine höhere Zielüberwachung durchgeführt wurde, die damit als eine Art Ausgangspunkt bei den daraus entstehenden Entscheidungen diente. Umgekehrt lässt sich auch sagen, dass die Zielvereinbarung zu mehr Überwachung führte. Gerade in der zweiten Jahreshälfte bestand ein höheres Interesse an den Zielen und deren Erreichungsgrad, da viele Grundlagen dann gelegt und z. B. auch Witterungseinflüsse auf den Wald und damit den Landesbetrieb erkennbar waren. Das erste Halbjahr hatte aus forstlicher Sicht hohe Auswirkungen auf den Verlauf des zweiten Halbjahres und nicht alle Entwicklungen konnten dann noch beeinflusst werden. Hierzu wurden jedoch nicht nur in den wirtschaftlichen Einheiten Aussagen getroffen:

- *BEN-03_1_1: „Also man muss ja dann erst mal sehen, was hat dazu geführt, dass man diese Abweichung plötzlich vorliegen hat und dann kann man und sollte man gegensteuern.“ (H01, Ab. 122)*
- *BEN-03_1_3: „...dass man tatsächlich dann auch häufiger schaut im Controlling, okay, wie sieht es aus, Plan-Ist-Vergleich, woran hängt es jetzt, wenn irgendwas jetzt nicht so kommt wie sonst halt.“ (H09, Ab. 5)*
- *BEN-03_1_4: „Ja also ich war mit der Zielvereinbarung stärker hinterher auch kontinuierlich die Zielerreichung zu verfolgen.“ (H11, Ab. 64)*

- *BEN-03_1_7: „...dass ich mich also im Juli/August das erste Mal damit auseinandersetze und dann mal gucke, wie die Entwicklung ist und (...) jetzt Ende September/Anfang Oktober ist dann der Zeitpunkt, wo wir intensiver hingucken, dann die Hochrechnung auf das Jahresende machen und eben auch intensiver versuchen, gegenzusteuern.“ (L03, Ab. 17)*

Artefakte Entscheidungsrouinen

Im Bereich der Entscheidungsrouinen konnten auch nach mehrfacher Codierung keine Aussagen zu Artefakten im Datenmaterial gefunden werden.

4.1.3.3 Messung und Abrechnung der Zielerreichung als besondere Entscheidungsrouinen
Der Arbeit liegt ein kybernetisches Steuerungsverständnis im Sinne des bewussten Reagierens auf erkannte Abweichungen zum gewünschten Zielzustand zu Grunde (vgl. Kapitel [2.2.1](#)). Um reagieren zu können, ist die Messung der Zielerreichung eine wesentliche Voraussetzung. Dies wird hier als ein zentraler Aspekt einer erfolgreichen Zielvereinbarung gesehen und damit gesondert betrachtet. Vor diesem Hintergrund wurde während der Gespräche konkret neben der Messung als erste Stufe dann auch nach einer abschließenden Abrechnung oder Auswertung der Zielvereinbarung gefragt, was dann die zweite Stufe der systematischen Auswertung der Zielerreichung ist. Auch hier besteht zumindest theoretisch, bezogen auf den Reifegrad des Instrumentes, die Möglichkeit bzw. der Verdacht, dass die Zielvereinbarung zwar im Sinne einer jährlichen Arbeitsaufgabe von den Organisationsmitgliedern am Anfang des Jahres durchgeführt wurde, diese dann jedoch im weiteren Verlauf bis zum Beginn des nächsten Zyklus keine Rolle mehr spielte.

Der jährliche Ablauf der Zielvereinbarung war im Landesbetrieb für alle betroffenen Organisationsmitglieder, zumindest bezogen auf die Interaktion mit der Betriebszentrale, gleich. Er begann mit der Erstellung des Entwurfs bereits zum Ende des alten Jahres und endete mit dem Abschluss der neuen Vereinbarung dann im neuen Jahr. Organisatorisch war dieser Prozess durch die Betriebszentrale gesteuert und mindestens die Abstimmgespräche und Termine betrafen alle Parteien und damit rein formal in gleichem Maße. Unterhalb dieser Abstimmungen mit der Betriebszentrale konnten sich jedoch unterschiedliche Gewohnheiten, bezogen auf die Auswertung der Daten, entwickelt haben. Aus den Antworten der Gesprächspartner waren die beiden Ausprägungen „regelmäßige Messung/Abrechnung“ und „keine/geringe Messung/Abrechnung“ extrahierbar. Darüber hinaus wurde an dieser Stelle auch noch untersucht, in wie weit die Erreichung des Zieles gewürdigt oder im umgekehrten Fall sanktioniert wurde. Da die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen im Landesbetrieb gleich waren, bezog sich diese Frage eher auf die individuellen Ansichten und Gepflogenheiten der Gesprächsteilnehmer. Monetäre Anreize in Form von Prämien oder Leistungslohn waren zum Zeitpunkt der Untersuchung im Landesbetrieb nicht möglich und werden hier deshalb nicht weiter betrachtet.

Es wurde zunächst wieder untersucht, ob sich deutliche Unterschiede zwischen den drei betrachteten Organisationseinheiten finden lassen, was jedoch nicht der Fall war. Über alle Bereiche hinweg wurden in nahezu jeweils der gleichen Menge von Interviews sowohl Aussagen zu einer regelmäßigen Überprüfung als auch zu einer fehlenden oder geringen Messung getätigt. Zum Teil wurden in einzelnen Interviews auch beide Ausprägungen genannt, was eine eindeutige Zuordnung dann erschwerte. Da keine Unterschiede gefunden wurden, beschränkt sich die Analyse hier nur auf die Darstellung einiger als wichtig angesehener Aussagen.

Im Bereich der regelmäßigen Überprüfung der Zielerreichung bzw. Abrechnung gab es ein erwartungsgemäß ausgewogenes Bild, wohl aber mit verschiedenen Abstufungen. Sehr oft genannt wurde die monatliche Dienstberatung, welche in allen Organisationseinheiten ein fester Bestandteil der Ablauforganisation war und bereits als die zentrale Koordinationsroutine dargestellt wurde (vgl. Kapitel 4.1.2.1). Während dieser nahezu schon institutionalisierten Besprechungen war der jeweils aktuell erreichte Stand der Zielerreichung regelmäßig ein Thema. Über diese monatliche Zielüberprüfung hinaus wurden zu verschiedenen Zeitpunkten auf Anfrage Zwischenberichte erstellt, über die die Betriebszentrale den Stand der Zielerreichung abfragte. Bezogen auf die finanziellen Ziele bestand durch die Buchhaltungssysteme zudem die Möglichkeit, zumindest im quantitativen Bereich täglich den konkreten Stand abzurufen, was jedoch eine Ausnahme zu sein scheint bzw. dann nicht mehr direkt mit der Zielvereinbarung in Verbindung gebracht wurde.

Entgegen der häufig benannten monatlichen Dienstberatung in den Oberförstereien bzw. den Serviceeinheiten finden Beratungen mit Beteiligung der Betriebszentrale hier in größeren Abständen statt. Dies sagte jedoch noch nichts über die Abrechnung der Zielvereinbarung nach Ablauf des Geschäftsjahres aus. Gerade die Konfrontation mit dem konkreten Stand der Zielerreichung und den daraufhin abgeleiteten Maßnahmen kommt in einem ganzheitlichen Managementansatz eine hohe Bedeutung zu. Während der zwei Beobachtungen konnte jedoch festgestellt werden, dass die jeweiligen Zielvereinbarungsgespräche auch genutzt wurden, um die abgelaufene Zielvereinbarung zumindest auf hoher Ebene auszuwerten, wobei sich dies nur auf die Vorstellung der jeweiligen Zahlen beschränkte. Eine Analyse der Abweichungsursachen und die Ableitung von Maßnahmen wurden kaum vorgenommen oder, wenn zuvor innerhalb der Zentrale durchgeführt, dann nicht in diesem Rahmen besprochen. Hier hatten neben der Betriebszentrale auch alle Führungskräfte kurz über das abgelaufene Jahr und die Erreichung der letzten Zielvereinbarung berichtet, was insofern auch als Teil der Auswertung angesehen wird:

- *Z08_3_1: „Na wir bekommen immer auch einen Soll-Ist Vergleich unserer Serviceeinheit, (...). Und wir sehen, wo wir angekommen sind zum Schluss. Naturelle Ziele und finanzielle Eckdaten, finanzielle Ziele.“ (H04, Ab. 156)*

- *Z08_3_3: „So und dann ist die Zielvereinbarung am Jahresende abgearbeitet und ist dann sozusagen in der Auswertung wieder beim nächsten Zielvereinbarungsgespräch ja dann wieder die Grundlage.“ (L07, Ab. 80)*

Damit kann hier festgestellt werden, dass auch bei den Jahresgesprächen als eigene Routine die Integration der Innovation hauptsächlich auf der Ebene der Zielvorstellungen stattfand. Auch in der Zeit der reinen Planung ohne die Zielvereinbarung fanden jährliche Besprechungen statt, damals aber noch bezogen auf weniger Kennzahlen der Jahresplanung.

Bei der Auswertung der Aussagen zum Fehlen oder zur geringen Messung und Auswertung der Zielerreichung konnte festgestellt werden, dass sich dies größtenteils eher auf das Vermissen der Auswertung einer zuvor gemessenen Zielerreichung bezog. Das bedeutet, viele Interviewpartner setzten die Messung mit der Auswertung gleich bzw. haben ein unterschiedliches Empfinden zum Instrument. Dahingehend konnte die vorgenommene Codierung des Datenmaterials noch geschärft werden. Da die monatlichen Dienstberatungen, einschließlich der darin stattfindenden Darstellung der jeweiligen Zielerreichung, in allen Organisationseinheiten vergleichbar ist, fehlte in einigen Bereichen scheinbar die konkrete (jährliche) Auswertung im Sinne einer Reflexion des erreichten Standes und dem anschließenden Ableiten geeigneter Konsequenzen. Dies ist insbesondere deshalb bemerkenswert, da die Durchführung einer Zielvereinbarung auch mit zusätzlicher Arbeit verbunden und damit zeitintensiv ist. Hier ist davon auszugehen, dass die darauf basierenden Erkenntnisse dann auch genutzt werden sollen. Die folgenden Zitate verdeutlichen diese Einschätzung:

- *Z09_1_1: „...ich würde es mir wünschen, dass eine Auswertung kommt, weil ansonsten habe ich zwar ein Ergebnis, aber nicht was dahintersteckt.“ (H05, Ab. 60)*
- *Z09_1_3: „Allerdings (...) man muss die Ziele dann auch eben überprüfen, die Einhaltung der Ziele, das läuft eben im Moment gar nicht, sicherlich müssen wir immer unsere Zahlen abliefern alle vier Wochen (...), aber nicht auf Grundlage der Zielvereinbarung.“ (L04, Ab. 16)*

Neben der Frage nach der Messung und Auswertung der Zielerreichung ist gerade bei den begrenzten Möglichkeiten zur Gewährung finanzieller Anreize im öffentlichen Sektor die Frage interessant, inwieweit Möglichkeiten zur Würdigung oder Sanktionierung gesehen wurden.

Über alle Organisationseinheiten wurde in deutlich mehr Interviews über die fehlenden Würdigung berichtet, was im Hinblick auf die öffentliche Lage im Land nicht überrascht und damit auch die Ergebnisse von z. B. Moynihan (2006, S. 79) bestätigt. Durch die Gesprächsteilnehmer wurde dabei jeweils recht klar zwischen individuellen und kollektiven Anreizen unterschieden und häufig beklagt, dass kaum Einfluss auf die Beförderungen gesehen wird (siehe hierzu die Hinweise zur eingeschränkten Personalsteuerung in Kapitel 4.3.2). Auch hier standen Sparbemühungen im

Land den Entwicklungsmöglichkeiten der Mitarbeiter des Landesbetriebes entgegen. Dies führte sogar dazu, dass zum Zeitpunkt der Befragung generell keinerlei individuelle Anreize zur Zielerreichung oder auch Sanktionsmöglichkeiten, sowohl von der Zentrale als auch von den Führungskräften, gesehen wurden:

- *Z10_1_1: „...also die Mitarbeiter, (...), kriegen ihr Geld, ob sie nun das Ziel erfüllt haben oder nicht, also insofern ist es tatsächlich mehr ein moralisches Instrumentarium.“ (BZ01, Ab. 52)*
- *Z10_1_3: „Es gibt keine Anreize, die Ziele zu erfüllen.“ (H10, Ab. 56)*
- *Z10_2_1: „Wenn wir Geld eingespart haben, dann wird das weggenommen.“ (H04, Ab. 158)*
- *Z10_2_3: „...also ein Teil dieser Mehreinnahmen oder eingesparten Ausgaben, die sind immer weggenommen worden, zwischen den Oberförstereien ausgetauscht worden über Potsdam dann anderweitig verrechnet worden.“ (L03, Ab. 63)*

Neben diesen fehlenden individuellen Anreizen spielten in den Organisationseinheiten auch kollektive Anreize, in Form von flexiblen Budgets bzw. Anteilen an über dem Ziel erreichten Einnahmen, eine Rolle. Wurde dies in den ersten Jahren der Zielvereinbarung noch ermöglicht und explizit vereinbart, dass ein bestimmter Anteil an nicht ausgeschöpften Kostenbudgets oder erhöhten Einnahmen für den eigenen Bereich genutzt werden kann, so musste dies in den Folgejahren abgeschafft werden. Die Ursache darin lag in der veränderten Zuschusssituation durch das Land selbst und den damit immer geringer werdenden Möglichkeiten für den Landesbetrieb. Interessant ist hier jedoch die Erkenntnis, dass in den Gesprächen eher ein höheres Interesse an den kollektiven Anreizen bestand. Diese Tatsache wurde während des Untersuchungszeitraums auch bereits von der Betriebszentrale erkannt und für die Zielvereinbarung 2013 wieder ein vorsichtiger Versuch unternommen, mit diesen Anreizen zu arbeiten. Damit war es dann wieder möglich, einen bestimmten Teil an über dem Ziel erreichten Einnahmen für eigene (dienstliche) Zwecke zu verwenden. In den Zielvereinbarungsgesprächen für das Jahr 2013 wurde dies auch als Einstieg zur Darstellung einiger Änderungen im Instrument und im Verfahren genutzt. Hier wurden wieder Schwellwerte definiert, über denen Mehreinnahmen oder Minderausgaben in den Organisationseinheiten verblieben und für betriebliche Vorhaben verwendet werden konnten. Dies ging sogar so weit, dass für die Anbahnung neuer Verträge dann Anteile aus den daraus entstehenden Umsätzen gutgeschrieben wurden (im Sinne einer Provision). Dies wurde von den meisten Teilnehmern der Besprechung sichtbar als sehr positiv aufgenommen.

Die wenigen Aussagen zu den Anreizmöglichkeiten bezogen sich auf den relativ geringen Einfluss durch Lob oder den Versuch, durch gute Beurteilungen auf die wenigen Beförderungen Einfluss

zu nehmen. Es wurde jedoch auch von beiden Parteien (Zentrale und unterstellte Bereiche) festgestellt, dass die Möglichkeiten sehr eingeschränkt sind und das Instrument damit in sich begrenzt ist, wie z. B.:

- *Z11_1_1: „Naja, schwierig. (...) ein bisschen Motivation ist natürlich so das Fakt der Beurteilung.“ (H02, Ab. 111)*
- *Z11_1_3: „...ich sage mal nur mit Gesprächen, mit Lob und mündlicher Anerkennung stößt man auch an Grenzen.“ (L03, Ab. 36)*
- *Z11_1_4: „...nur über dieses Anreizsystem, wirkt meines Erachtens nach das gesamte Steuerungsmodell.“ (BZ01, Ab. 67)*

4.1.3.4 Zusammenfassung EntscheidungsROUTINEN

Mit der Analyse der EntscheidungsROUTINEN stand die letzte der drei Routinetypen im Vordergrund, die Bestandteil der Untersuchung waren. Erneut hat sich hier gezeigt, dass das Instrument Zielvereinbarung nur in bereits bestehende Routinen integriert und von keiner neuen Routine berichtet wurde. Hier ist jedoch die methodische Einschränkung vorzunehmen, dass sich das Konstrukt EntscheidungsROUTINE als nur schwer untersuchbar erwies, da die Beschreibungen hier häufig recht ungenau waren und sich dann kein Muster erkennen ließ. Bei der „Kontrolle“ als eine von zwei identifizierten EntscheidungsROUTINEN konnte festgestellt werden, dass sich diese im Wesentlichen nur auf die quantitativen und direkt aus Systemen abrufbaren Ziele und deren Erreichungsgrad bezog, was sich dann auch in den späteren Aussagen zur Bedeutung der Zielvereinbarung in den unterschiedlichen Zielarten widerspiegelt. Auch in dieser Untersuchung spielten in allen drei Teilorganisationen die finanziellen/wirtschaftlichen Ziele die größte Rolle (vgl. Kapitel 3.5.3.2 dieser Arbeit). Die Schwierigkeit, gerade im öffentlichen Sektor die Zielerreichung tatsächlich zu überprüfen und mit den Erkenntnissen die Organisationen dann auch zu steuern, wurde im internationalen Umfeld bereits an anderen Stellen festgestellt (Kroll & Kuchler-Stahn, 2009, S. 491; Deckert, 2006, S. 67; Klages, 1993, S. 44 f.). Um in kurzer Zeit Entscheidungen auf dem aktuellen Zielerreichungsgrad basieren zu lassen, sind die Führungskräfte auf eine Möglichkeit zur ad-hoc Darstellung angewiesen, was für qualitative Ziele in der untersuchten Organisation seinerzeit technisch nicht möglich war. Warum jedoch in den rein wirtschaftlich orientierten Organisationseinheiten nur sehr wenige Aussagen explizit zu Entscheidungen gefunden wurden, lässt sich aus dem Datenmaterial nicht direkt ableiten. Eine mögliche Interpretation ist hier, dass die Bedeutung der Kommunikations- oder der KoordinationsROUTINEN dort deutlich höher ist und sich damit die Interviews eher darauf fokussierten. In den mehr unterstützenden Serviceeinheiten wurden überall Aussagen zu EntscheidungsROUTINEN getroffen und es ging dort um Genehmigungsprozesse ohne Verbindung zu den Dienstberatungen.

Die Betrachtung der Entscheidungsroutrinen hat die Ergebnisse bei den bereits dargestellten Kommunikations- und Koordinationsroutinen bestätigt. Die Zielvereinbarung hat sich hier in veränderten Zielgrößen oder auch einer etwas veränderten Herangehensweise in den Routinen festgesetzt. Als wesentlich zur Einschätzung der Wirkung von Zielvereinbarungen wird hier die vermehrt beschriebene Zunahme des wirtschaftlichen Denkens gesehen. Dies ist insbesondere deshalb bemerkenswert, da hier erneut keine Differenzen zwischen den unterschiedlich ausgerichteten Teilorganisationen gefunden werden konnten. Auch in den nur unterstützenden Organisationseinheiten mit sehr geringen Einnahmemöglichkeiten fand zunehmend betriebswirtschaftliches Denken statt, was von den Führungskräften häufig auf die Zielvereinbarung und auf die Budgetverteilung zurückgeführt wurde. Auch bei der Betrachtung der Teilschritte der Routinen hat sich gezeigt, dass vermehrt von einer Zunahme bereits existierender Teilschritte gesprochen wurde. Hierunter gehören die Prüfschritte zu einer Entscheidungsfindung, Abweichungsanalyse oder auch die verstärkten Überwachungstätigkeiten der Zielerreichung. Alle drei Kategorien wurden jedoch bereits vor der Zielvereinbarung mit der institutionalisierten Planung durchgeführt, wenn auch in anderer Intensität.

Die Frage nach der Messung und Auswertung der Zielerreichung hat gezeigt, dass das Instrument zwar eingeführt wurde, in der Nutzung der daraus ableitbaren Informationen jedoch noch Entwicklungspotential steckt. In der von de Lancer Julnes (2008, S. 47) geprägten Einordnung befindet sich die Innovation hier demnach noch in der Phase „adoption“, da das Wissen zwar vorhanden ist, aber noch wenig genutzt wird. Die Masse der Befragten sieht die monatliche Dienstberatung und der darin stattfindenden Diskussion über den aktuellen Stand der Zielvereinbarung zwar als regelmäßige Messung an. Sie beschränkt sich jedoch rein auf die harten Zahlen aus den Buchhaltungssystemen, auf Kosten und Erlöse. Eine Messung der schwerer erfassbaren Größen fand kaum statt, auch nicht der Versuch. Dies unterstützt so auch ähnliche Befunde von z. B. de Lancer und Julnes (2001), dass Effizienz- und Ergebnis- (outcome) Indikatoren weniger entwickelt sind als reine Ausstoß-Indikatoren (output). Alle Maßgrößen haben zudem eine relativ geringe Nutzung und damit Bedeutung für das Berichtswesen oder die strategische Planung des Landesbetriebes. Es ist anzunehmen und lässt sich vermutlich auch nur schwer verhindern, dass eher die nur mit geringen Aufwand regelmäßig messbaren Ziele sowohl vereinbart als dann im späteren Verlauf genutzt werden. Da die meisten Zahlen auch Bestandteil von zuvor abgeschlossenen Planungen waren und sich zudem direkt aus den Systemen ablesen ließen, traten die qualitativen Ziele in den Hintergrund. Bemerkenswert ist zudem erneut, dass es hier keine Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Oberförstereien gab, auch wenn im hoheitlichen Bereich nur in ganz geringem Umfang Einnahmen erzielt werden konnten. Die Annahme, dass hier dann eher die qualitativen Ziele eine Rolle spielen, hat sich an dieser Stelle nicht bestätigt. Neben der regelmäßigen Messung

der Zielerreichung, zumindest bei den rein monetären Zielen, fehlten den meisten Gesprächspartnern eine detaillierte Auswertung der Zielerreichung und vor allem dann die Ableitung konkreter Maßnahmen. Im Rahmen der jährlichen Zielvereinbarungsgespräche wurden die erreichten Werte des Vorjahres zwar dargestellt, eine tiefergehende Analyse fehlte jedoch. Dies könnte auch in den z. T. recht späten Terminen der Zielvereinbarungsgespräche liegen, wenn das Haushalts- oder Forstjahr bereits vorangeschritten war und wesentliche Entscheidungen schon gefällt waren. Der letztliche Umgang mit den erreichten Zielen und die Ableitung konkreter Maßnahmen stellt wohl nach wie vor eine große Herausforderung an ein Instrument wie die Zielvereinbarung dar, sollte jedoch auch ständiger Weiterentwicklung unterzogen werden.

Die geringen Möglichkeiten zur Würdigung der Zielerreichung nahmen dem Instrument jedoch deutlich an Schlagkraft, da für viele Gesprächspartner dann kein formaler Anreiz zur Anwendung mehr bestand. Eine Erkenntnis, die sowohl die Betriebszentrale als auch die unterstellten Bereiche teilten. Das Streben nach Zielerreichung kam auf der individuellen Ebene eher aus einer intrinsischen Motivation heraus, als dass hier Verbindungen zur Zielmessung gefunden wurden. Die immer weiter abgeschmolzenen Haushaltszuschüsse durch das Land und der damit verhinderten Möglichkeit der Gewährung von flexiblen Budgets bzw. verfügbaren Mitteln bei Zielerreichung, führten zu einer Schwächung der Zielvereinbarung. Hier hat sich gezeigt, dass im öffentlichen Umfeld kollektive Anreize in Form der Verfügung über außerplanmäßige Einnahmen eine größere Rolle spielen als z. B. eine jährliche Prämie an einzelne Mitarbeiter, zumindest in der oft mehr pauschalen Verteilungspraxis. Nur wenn wenigstens ein Teil der mehr realisierten Einnahmen oder auch gesparten Kosten für andere dienstliche Zwecke genutzt werden darf, kann das Instrument Zielvereinbarung eine Relevanz entfalten. Dies wird an späterer Stelle noch einmal detaillierter, im Hinblick auf die Auswirkungen der Zielvereinbarung auf die Motivation, dargestellt (Kapitel [4.2.1.4](#)).

Die beschriebenen Entscheidungsprozesse wurden nicht dokumentiert und damit konnten keine Artefakte identifiziert und untersucht werden. Dies ist jedoch nicht verwunderlich, da in den Gesprächen nach den Tagesabläufen und Beispielen zum Steuern mit Zielen gefragt wurde. Die Tragweite der jeweiligen Entscheidungen hatte anscheinend jedoch in keinen Fall zu einer Aktennotiz mit Begründung der Entscheidung geführt.

4.2 Veränderungen durch die Innovation

Nach der Darstellung der zentralen Ergebnisse im Hinblick auf die Integration der Innovation, werden im folgenden Teil die Untersuchungsergebnisse, in Bezug auf wahrgenommene Veränderungen durch die Innovation, beschrieben. Auch hieraus lassen sich Rückschlüsse auf mögliche Anpassungsreaktionen der Organisation ziehen und Erkenntnisse zur Integration der Innovation ableiten. Für den Versuch eines Ursache-Wirkungs-Modells ist die Zielvereinbarung die *ursächliche*

Bedingung und die vermeintlichen Wirkungen das *Phänomen*.⁴¹ Das Interviewmaterial wurde auch hier einer wiederholten Auswertung und Verdichtung unterzogen.

4.2.1 Veränderungen in der Organisation

4.2.1.1 Zunahme der Flexibilität und Steuerungsmöglichkeiten

Alle Gespräche wurden mit der Frage begonnen, was sich aus Sicht des jeweiligen Gesprächspartners mit der Zielvereinbarung verändert hat. In den Oberförstereien wurde hier mit großer Mehrheit ganz pauschal von einer Zunahme an Flexibilität und Steuerungsmöglichkeiten berichtet. Dies bezog sich im Grunde auf alle hier betrachteten Routinen und wird daher den Auswirkungen auf die Gesamtorganisation zugeordnet. Bei den Serviceeinheiten war dies nur in deutlich geringerem Umfang der Fall. Innerhalb der Interviews kam es bei den Oberförstereien dann auch jeweils zu einer hohen Anzahl an Nennungen, d. h. es konnten mehrere Aussagen in einem Gespräch diesem Phänomen zugeordnet werden. Das deutet darauf hin, dass dies auch ein dominierender Eindruck ist und mit mehreren Erlebnissen oder Themen in Verbindung gebracht wurde. Von einer tieferen Interpretation der Anzahl der Nennungen in einem Interview wird jedoch weiterhin abgesehen. Die Auswertungsbasis bleibt die Anzahl der betroffenen Interviews.

Der Zugewinn an Flexibilität und Steuerungsmöglichkeiten wurde dabei auf eine wahrgenommene erhöhte Selbständigkeit in der Entscheidung bezogen. Mit der Zielvereinbarung wurden zudem auch entsprechend deren konzeptioneller Ausrichtung ein Teil der Verantwortung von der Betriebszentrale in die unterstellten Oberförstereien gegeben und Entscheidungswege verkürzt. Sie konnten damit, in einem definierten Rahmen bei Vorliegen verschiedener Handlungsalternativen, die für sie bessere auswählen und mussten hier dann nicht mehr bei der Zentrale nachfragen. Dieses konnten dann sowohl unternehmerische Entscheidungen als auch solche aus dem Bereich der Immobilienbetreuung, im Hinblick auf die Auswahl der zu sanierenden Objekte, sein. Hier einige Beispiele:

- 421_1_1: *„Und mit der Zielvereinbarung war ein einfach selbständiges Arbeiten möglich und die Betriebsleitung hatte erkannt, (...) dass sie ihre Ergebnisse auch*

⁴¹ In der Realität produziert jedoch nur selten eine einzige ursächliche Bedingung ein Phänomen (Strauss & Corbin, 1996, S. 79). Dies könnte auch nicht konsequent verhindert werden, wenn im Gespräch mehrfach nach den Wirkungen gefragt wurde, und muss an dieser Stelle toleriert werden.

vernünftig erreichen, also für den Gesamtbetrieb durchaus aus meiner Sicht positiv.“ (H03, Ab. 9)

- *421_1_7: „...fand ich das sehr positiv, dass auch die Steuerung in die Oberförstereien mehr hereingegeben wurde, dass man sich in einem gewissen Rahmen dann bewegen konnte...“ (H12, Ab. 9)*
- *421_1_8: „...dass man wesentlich freier in seinen Entscheidungen ist und flexibler ist (...) weil ein eben bestimmter Handlungsrahmen vorgegeben ist.“ (S02, Ab. 20)*

Konkrete positive Beispiele für verbesserte Steuerungsmöglichkeiten wurden auch in den beobachteten Gesprächen vorgebracht, indem Folgekosten von Sturmschäden (keine Verantwortung für deren Entstehung) durch zusätzliche Maßnahmen und Einnahmen kompensiert werden konnten. Das gewonnene Mehr an Selbständigkeit führte zudem dazu, dass auch Kreativität zur Zielerreichung zugenommen hatte und nach Möglichkeiten gesucht wurde, die Ziele auch über neue Wege zu erreichen. Gerade im Bereich der Einnahmengewinnung wurde von dem Effekt berichtet, dass zusätzliche Geschäftsfelder entstanden. Dieser Effekt kann hier mit der bereits getroffenen Feststellung in Verbindung gebracht werden, dass es in verschiedenen Bereichen eine Zunahme des betriebswirtschaftlichen Denkens innerhalb der Entscheidungsrouinen gab (vgl. Kapitel 4.1.3.2), was folgende Zitate exemplarisch zeigen:

- *421_2_2: „...wir verkaufen dann hier Wildprodukte, das ist natürlich wieder ein wirtschaftliches Ziel, das verbinden wir miteinander.“ (L06, Ab. 85)*
- *421_2_2: „Wie man die (Einnahmen) jetzt bringt, (...), das ist uns nicht vorgegeben, das ist eine Gesamtsumme. Und das finde ich erst mal in Ordnung, das ist gut so.“ (H07, Ab. 33)*

Bei der Suche nach neuen Geschäftsfeldern konnten hier mehrere Strategien zur Zielerreichung identifiziert werden, welche von den Verantwortlichen z. T. selbst entwickelt wurden. Nachdem von Jahr zu Jahr sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenziele erhöht bzw. reduziert wurden, konnte dies mit den bisherigen Aktivitäten und Verhaltensweisen nicht mehr erfüllt werden. Das betriebswirtschaftliche Umdenken führte dann dazu, dass bisher unentgeltlich erbrachte Leistungen in Rechnung gestellt wurden (siehe auch Kap. 4.1.3.2). Ein anderes Beispiel dafür ist, dass eine Oberförsterei die Wildbret Vermarktung selbst in die Hand nahm und damit eine Erhöhung der Erlöse erreichen konnte. Auf der anderen Seite wurde auch von der Strategie berichtet, dass im Falle zu geringer Ausgaben am Ende des Jahres zusätzlich investiert wurde, indem bereits vorbereitete Beschaffungen angestoßen wurden. Dieses bekannte Phänomen des öffentlichen Haushalts, wenn bereit gestellte Mittel bei der Nichtverwendung im nächsten Jahr nicht mehr zur

Verfügung stehen („Dezemberfieber“) ist jedoch nicht unumstritten und führt wohl eher zur Sicherstellung der Budgets als zu deren effizienter Verwendung. Für beide Fälle stellen die folgenden Zitate Beispiele dar:

- 426_1_2: *„...wenn er eine Leistung möchte, da muss auch ein Pfennig reinkommen.“ (H14, Ab. 35)*
- 426_1_1: *„...ist man besser als man sein soll, dann muss man sich auch was überlegen, d. h. ich habe ja die Möglichkeit dann zusätzlich zu investieren.“ (H07, Ab. 21)*

4.2.1.2 Zunahme der (Finanz)Verantwortung

In Ergänzung der gerade dargestellten Ergebnisse zu Flexibilität und Steuerungsmöglichkeiten wird das Phänomen der Zunahme von Verantwortung allgemein und der Finanzverantwortung im Speziellen hier gesondert heraus gestellt. Die beschriebene Zunahme an Flexibilität kann auch ein Mehr an Handlungsmöglichkeiten bedeuten, ohne dass es hier auch schon zu einer Zunahme der Verantwortung kam. Damit bestand hier eine direkte Verbindung zu den Entscheidungsrouinen, da damit die Auswahl an Möglichkeiten bzw. die entsprechenden Zielvorstellungen vergrößert wurden (vgl. Kapitel 4.1.3.2). Ein großer Teil der Führungskräfte hat, ohne Unterschied ihrer organisatorischen Herkunft, jedoch berichtet, dass die Verantwortung aus ihrer Sicht mit der Zielvereinbarung mehr auf die untere Managementebene verlagert wurde.

Mit der Zielvereinbarung hat sich hier nicht nur die Verbindlichkeit der Zielvorgaben erhöht (vgl. Kapitel 4.2.1), sondern auch die Verantwortung für den jeweiligen Stand der Zielerreichung. Verantwortung bedeutete hier sowohl mehr eigene Entscheidungen als auch das Geradestehen für Erfolg oder auch Misserfolg der jeweiligen Maßnahme. Diese beiden Effekte lassen sich hier verbinden und scheinen wiederum unabhängig davon zu sein, um welches Ziel es sich konkret handelte. Die folgenden Zitate zeigen jedoch auch, dass diese Verantwortung nicht in jedem Fall konkretisiert und auf einen bestimmten Bereich bezogen wurde. Vielmehr besteht die Wahrnehmung, mit der Zielvereinbarung etwas mehr an Autonomie gewonnen und einige Rückkoppelungen mit der Zentrale eingespart zu haben. Zu bemerken ist hier, dass diese Zunahme der Verantwortung auf der unteren Managementebene eines der wesentlichen Merkmale des neuen Instrumentes war und hier keine unterschiedliche Auffassung zwischen den einzelnen Leitungsebenen bestand, was sich an folgenden Zitaten erkennen lässt:

- 422_2_3: *„Dritter Aspekt war (...) auch Verantwortung auf die nachgeordneten Struktureinheiten zu geben...“ (BZ01, Ab.2)*
- 422_2_2: *„Also die sage ich mal die Ebene vor Ort wurde in ihrer Verantwortung gestärkt.“ (L05, Ab. 35)*

- 422_2_1: *„...jetzt ist es ja so, dass wir für uns selber verantwortlich sind und auch die Abrechnungsebene für diese ZV sind und das ist einfach auch, damit ist glaube ich auch eine höhere Verantwortlichkeit verbunden.“ (L01, Ab. 52)*

Etwas konkreter waren zudem die Aussagen, dass auch die Finanzverantwortung zugenommen hat, was über die rein fachliche Ergebnisverantwortung noch hinausging. Es konnte bereits gezeigt werden, dass die Zielvereinbarung im untersuchten Landesbetrieb auch mit einer zumindest teilweisen Budgetierung einherging und von den Führungskräften oft auch gedanklich damit verbunden wurde. Die Budgetierung kann an dieser Stelle ebenfalls wieder direkt mit den Entscheidungs-routinen in Verbindung gebracht werden, da sich damit auf der einen Seite die Zielvorstellungen verändert haben (hier wurde dann u. U. eher mit Blick auf das Budget entschieden, als z. B. nach zeitlichen Maßstäben). Auf der anderen Seite wurden hier Entscheidungsschritte gestrafft, da nun Rückfragen oder Anträge in Richtung Betriebszentrale entfielen. Die Oberförstereien hatten damit zumindest zeitweise die Verfügung über wenigstens einen Teil der nicht ausgeschöpften Budgets und konnten in definierten Rahmen eigene Ausgaben bzw. Anschaffungen tätigen:

- 422_1_1: *„Ich kann von dem Budget, was vereinbart wurde, wenn ich jetzt mehr bringe, kann ich auch mehr ausgeben...“ (H04, Ab. 162)*
- 422_1_5: *„...die Finanzverantwortung ist größer geworden und man konnte (...) Geld an Stellen ausgeben, wo es objektiv notwendig war. Ohne, dass man größere Schleifen drehen musste...“ (L07, Ab. 2)*

Im Laufe der letzten Jahren mussten jedoch, in Folge der finanziellen Vorgaben des Landes, diese frei verfügbaren Budgets immer weiter zurück genommen werden, bis am Ende keine Mittel mehr zur Verfügung standen. Damit waren alle Minderausgaben oder Mehreinnahmen an die Zentrale abzuführen und konnten dort dann zur Deckung der Finanzierungslücke herangezogen werden, was konsequent negativ und für den Erfolg der Innovation und als sehr hinderlich aufgefasst wurde. Die dann wieder eingeführte Form der kollektiven Anreizgewährung wurde von den Führungskräften größtenteils positiv wahrgenommen und kann hier auf Basis der Gespräche und Beobachtungen bereits als eine ganz wesentliche Bedingung für die Entfaltung der Zielvereinbarung bezeichnet werden.

4.2.1.3 Entstehung von Wettbewerb

Die Zielvereinbarung wurde in die Koordinationsroutinen auch durch zusätzliche Schritte in den Dienstberatungen, in Form von Auswertungen und Analysen, integriert (vgl. Kapitel 4.1.2.2). Damit wurde in regelmäßigen, meist monatlichen Abständen innerhalb der Ebene der Oberförstereien und der zugehörigen Serviceeinheit der jeweilige Stand der Zielerreichung graphisch aufgearbeitet dargestellt und damit vergleichbar gemacht. Diese neue Form der Darstellung in Verbindung mit

den verfügbaren technischen Möglichkeiten führte zu einer Zunahme an Transparenz, die sich auch auf die Beziehung der Führungskräfte untereinander auswirkte. Es wurde eine Wettbewerbssituation geschaffen, in der sich alle Betroffenen in der Dienstberatung in ihren Ergebnissen vergleichen und so die eigene Leistung bewerten konnten. Besonders deutlich wurde dies im Bereich der Hoheitsoberförstereien und auch bei den Landeswaldoberförstereien gab es viele Aussagen hierzu.

Gerade die monatliche Frequenz der Beratungen machte auch ein Umlenken oder konkretes Bemühen für den weiteren Jahresverlauf möglich. Würden die Leistungskennzahlen nur einmal im Jahr rückwirkend betrachtet, dürfte die Motivationswirkung in Folge der geringen Handlungsmöglichkeiten deutlich geringer ausfallen. Das jeweils betrachtete Jahr wäre dann schon abgeschlossen und alle Anstrengungen würden sich dann bereits auf das neue Jahr richten. In den Serviceeinheiten wurde hingegen nur in einem Gespräch von der Zunahme des Wettbewerbes berichtet. Eine Ursache kann hier in dem Umstand liegen, dass die Dienstberatungen dort immer mit einer Serviceeinheit und den dazu gehörigen Oberförstereien stattfinden. Damit kann der Wettbewerb nur zwischen gleichartigen Organisationsteilen entstehen, also zwischen den Landeswald- oder Hoheitsoberförstereien bzw. innerhalb einer Oberförsterei zwischen den dazugehörigen Revieren. Um auch zu einem verstärkten Wettbewerb für die Serviceeinheiten zu gelangen, müssten dann die Werte der anderen Serviceeinheiten vorliegen, da es innerhalb der Serviceeinheit keine weiteren direkt unterstellten Bereiche gibt. Diese Art des Vergleiches wird jedoch nur einmal jährlich im Rahmen der Jahresgesamtauswertung durch die Zentrale vorgenommen.

- 421_1_3: *„Was glaube ich der entscheidende Faktor dabei ist (...) eher so diese Wettbewerbssituation, also ich glaube damit kitzelt man Mitarbeiter ja auch am ehesten...“ (H09, Ab. 4)*
- 421_1_4: *„Da hat man dann solche Tabellen, da standen die drin (...) wie stehe ich selber, wie stehe ich im Vergleich zu meinen Kollegen und (...) wusste aber genau, oh jetzt der ist fertig, jetzt muss ich nachziehen...“ (H11, Ab. 60)*

Auch wenn über mögliche negative Effekte dieser Vergleichbarkeit in den Interviews keine Aussagen gemacht wurden, so dürfen diese auch nicht außer Betracht gelassen werden. Erreichen einzelne Einheiten in Folge unterschiedlicher und eventuell nicht selbst zu vertretender Gründe ihre Ziele permanent nicht, kann dies auch umgekehrt hemmende Wirkungen entfalten. An dieser Stelle sind die veröffentlichten Informationen hinsichtlich ihrer Wirkungen in beide Richtungen abzuwägen. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn die Ziele als zu hoch oder eben auch als nicht beeinflussbar wahrgenommen werden, wie das auch in dieser Studie in verschiedenen Gesprächen berichtet und im Zusammenhang mit der Zielverbindlichkeit dargestellt wurde (siehe hierzu Kapitel [3.5.3.2](#)).

4.2.1.4 Veränderung der Motivation

Von großer Bedeutung für die Untersuchung war die Frage, ob es durch die Zielvereinbarung zu einer Veränderung der Motivation in den untersuchten Organisationsbereichen kam, was zumindest aus theoretischer Sicht ein Hauptzweck von Zielen ist (vgl. Kapitel 2.2.1). In nahezu allen Gesprächen konnten dabei Aussagen in Bezug auf die Motivation gefunden werden, was dann zur weiteren Analyse noch differenzierter codiert wurde. Dabei haben sich die drei Klassifizierungen „Motivation hoch bzw. Zunahme“, „Motivation unverändert bzw. Abnahme“ sowie „Motivation Berufsethos“ heraus gestellt und in der Mehrzahl der Interviews konnten hier Aussagen zu einer hohen oder zunehmenden Motivation gefunden werden.

Die hohe oder zunehmende Motivation konnte auf unterschiedliche Gründe zurückgeführt werden. Ein wichtiger Punkt war hier, dass mit der Zielvereinbarung mehr Verantwortung auf die Ebene der Oberförstereien gegeben wurde (vgl. Kapitel 4.2.1.2). Darüber hinaus wurde berichtet, dass auch die Abrechnung und die Freude über eine Zielerreichung dazu führen konnte, dass die Beschäftigten hier einen Nutzen aus dem Instrument zogen und dies mit einer hohen Motivation in Verbindung brachten. Hier griffen psychische Effekte nach Erfolgen, die auf die eigene Leistung zurückgeführt werden konnten. Die meisten Aussagen bezogen sich jedoch auf die Budgetierung, solange hier ein systematischer Anreiz zur Zielerreichung bestand. Da individuelle Leistungsanreize in Form von Prämien o. ä. nicht gewährt werden, beschränken sich die monetären Anreize rein auf die Organisationseinheit und die Freiheit, dass Minderausgaben oder Mehreinnahmen z. T. für eigene Vorhaben eingesetzt werden konnten:

- *424a_1_6: „Also die Oberförstereien waren in dieser Zeit (...) sehr frei in ihren Entscheidungen und das hat die Leute, so ist meine Einschätzung, doch sehr motiviert.“ (L05, Ab. 4)*
- *424a_4_5: „...und die Einnahmen die über dieses Budget hinausgingen, konnten wir also wieder einsetzen in der Oberförsterei. Das gab natürlich einen Motivationschub ohnegleichen.“ (H12, Ab. 38)*

Neben diesen positiven Aussagen wurden jedoch auch Interviews geführt, in denen zumindest für Teilbereiche eher von einer unveränderten (geringen) oder abnehmenden Motivation gesprochen wurde. Auch hier wurden Mehrfachnennungen in den Gesprächen festgestellt und von einzelnen Führungskräften wurden zudem Aussagen sowohl zu einer eben dargestellten hohen, als auch zu einer abnehmenden Motivation getroffen. Diese bezogen sich dann aber meist auf unterschiedliche Aspekte des Phänomens. Neben den die Motivation belastenden Faktoren, wie immer weiter steigende Zielhöhen oder ein abnehmender Einfluss auf die Zielerreichung, bezogen sich die eher kritischen Äußerungen auf die Budgetierung, die bereits mehrfach angeklungen ist. In Ergänzung

zu den gerade dargestellten Aussagen, in Verbindung mit den finanziellen Anreizen in der Budgetierung, wurde dann im Umkehrschluss auch mehrfach berichtet, dass ein Wegfall dieser Anreize auch die Motivation reduzieren kann. Die Erreichung der Ziele erschien dann nicht mehr lohnenswert, da es keine „Belohnung“ dafür gab oder diese dann u. U. auch mit Minderleistungen benachbarter Organisationsbereiche verrechnet wurde. Dies war dann der Fall, wenn die Zielvereinbarung nicht mehr konkret auf eine Organisationseinheit ausgerichtet wurde, sondern nur Gemeinschaftsziele für mehrere Einheiten beinhaltete. Der persönliche Beitrag zur Zielerreichung war dann nicht mehr direkt erkennbar, was offenbar einen negativen Einfluss auf die Motivation hatte und sich z. B. in folgenden Aussagen erkennen ließ, so z. B.:

- *424b_1_1: „...aber wenn diese Budgetierung jetzt aufgrund der relativ hohen Sparvorgaben zusammengeschrumpft (...), dann rutscht das Thema Motivation auch klar und deutlich genauso wieder nach unten.“ (H06, Ab. 120)*
- *424b_1_2: „...wenn einer sagt naja, ich habe ja jetzt doch hier was geschafft, aber jemand anders nicht und es wurde dann weggeschluckt von dem, dann habe ich ja doch nichts von gehabt...“ (S03, Ab. 14)*

In gut einem Drittel der Interviews wurden darüber hinaus Aussagen getätigt, die sich zwar auf die Motivation, nicht aber auf das Vorhandensein einer Zielvereinbarung bezogen. Die Fallstudie wurde in einem Landesbetrieb Forst durchgeführt und damit in einer Organisation, deren Beschäftigte einen besonderen Ausbildungsgang absolvieren und einen relativ speziellen Dienst durchführen. Auch wenn es neben der forstlichen Ausbildung noch Verwaltungsangestellte gab, so herrschte doch eine große Naturverbundenheit und Identifikation mit dem Beruf in der Organisation. Hier war es für einige Führungskräfte einfach selbstverständlich, dass die Erfüllung der gestellten Aufgaben auch eine Frage der Berufsehre und damit unabhängig von Instrumenten wie der Zielvereinbarung ist. Zudem waren viele der vereinbarten Ziele in den forstlichen Gegebenheiten und Grundsätzen verankert, die ohnehin im Vordergrund stehen. In die gleiche Richtung gingen Antworten, nach denen es ein menschliches Streben ist, seine Ziele auch zu erreichen. Aus dieser Perspektive hat die Zielvereinbarung keinen besonderen Effekt auf die Motivation, da diese bereits schon als sehr hoch eingeschätzt wurde:

- *424c_1_2: „Die Verbundenheit mit einem Job ist sehr hoch und deshalb sind die eigentlich immer bestrebt, es auch gut zu machen.“ (H13, Ab. 123)*
- *424c_1_3: „...mit Berufsehre und mit persönlicher Einstellung zum Leben und mit mehr, mit eigener Einstellung zur Arbeit möchte ich auch als Vorbild ein bisschen vorangehen.“ (L04, Ab. 73)*

4.2.1.5 Zunahme der Leistungsfähigkeit

In den geschilderten Auswirkungen auf die Verantwortung, die Motivation und den Wettbewerb lässt sich auch hier eine Zunahme der Leistungsfähigkeit der Organisation erkennen, die eben auch zu neuen Strategien der Zielerreichung führte und daher hier als eigenes Phänomen dargestellt wird. Neben den Hinweisen durch die Gesprächspartner lässt sich diese erhöhte Leistungsfähigkeit auch daran ablesen, dass der Landesbetrieb trotz steigender Sparaufgaben bei ständig sinkender Zahl an Beschäftigten seine Ziele in den letzten Jahren im Wesentlichen immer wieder durch eine wirtschaftliche Verbesserung erreichen konnte. Neben den indirekten aus den Antworten abgeleiteten positiven Hinweisen wurde von einigen Führungskräften konkret die Zielvereinbarung für diese Steigerung verantwortlich gemacht (Boyne & Chen, 2006, S. 472 ff.):

- 425_1_4: *„Mit dem Budget zusammen, Geld, Fläche, Verantwortung. (...) Dass das sehr schnell erkannt wurde, dass es eine sehr gute Sache ist und darauf, nur darauf begründe ich auch diese enorme Leistungssteigerung des Betriebes.“ (L07, Ab. 95)*

Wird der bisherige Lebenszyklus der Zielvereinbarung betrachtet, bezogen sich diese Aussagen dann eher auf die ersten Jahre nach der Einführung. Hier herrschte eine relative Stabilität in der Organisation und mit der Zielvereinbarung waren auch Anreize, in Form der dann zur eigenen Verfügbarkeit bereit stehenden Mehreinnahmen oder Minderausgaben der einzelnen Budgets, vorhanden. Vor diesem Hintergrund bestätigt das Ergebnis hier die früheren Befunde zu den positiven Wirkungen von Zielen auf die Produktivität (Rodgers & Hunter, 1991), da mit der Einführung der Zielvereinbarung eben diese Akzeptanz in Form einer höheren Verbindlichkeit der Ziele stieg. In den Zeiten vor der Zielvereinbarung wurde noch mehr mit Planungsvorgaben und zentralen Richtwerten gearbeitet, was dann u. U. nicht immer als eigenes Ziel angenommen wurde.

4.2.1.6 Zusammenfassung Veränderungen in der Organisation

Neben der Integration der Innovation Zielvereinbarung in die Routinen geht es in dieser Arbeit auch um die begleitenden Erscheinungen, wie die Wirkungen auf die Organisation selbst und die Veränderungen, die von den Führungskräften in Verbindung mit dem neuen Instrument beschrieben wurden. Eine Innovation wie die Einführung einer Zielvereinbarung stellt die Organisation immer wieder vor Herausforderungen und ist mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Auch wenn im untersuchten Landesbetrieb dafür kein zusätzliches System beschafft werden musste, so waren doch auch, verstärkt durch die enge Verknüpfung mit der Budgetierung, viele Informationsveranstaltungen und bilaterale Gespräche notwendig. Daneben haben sich zusätzliche Besprechungen und Schriftwechsel entwickelt, damit das Instrument auch eingesetzt werden konnte. All dies stellte zusätzlichen Aufwand dar, der mit einer gewissen Erwartung an die Innovation auch in Kauf genommen wurde. Aus Sicht der Zentrale wurden mit der Zielvereinbarung auch Veränderungen in der Organisation selbst angestrebt, die hier als Wirkungen der Zielvereinbarung im Vordergrund

stehen. Von einzelnen Phänomenen abgesehen, konnten hier erneut keine nennenswerten Unterschiede innerhalb der organisatorischen Zugehörigkeit der jeweiligen Oberförsterei oder Serviceeinheit festgestellt werden, dies schließt auch die Betriebszentrale mit ein. Es kommt hier offenbar nicht auf die wirtschaftliche Ausrichtung der Organisationseinheiten, sondern eher auf die Einstellungen und Gewohnheiten der einzelnen Führungskräfte an. Hierauf wird immer wieder ein besonderes Augenmerk in der Fallstudie gelegt, da auch die Eignung der Zielvereinbarung eher in rein hoheitlich orientierten Organisationen, mit entsprechend geringen wirtschaftlichen Zielen, eingeschätzt werden soll.

Die Zielvereinbarung hat in Verbindung mit der Budgetierung nach Aussagen vieler Führungskräfte zu einer Zunahme der Flexibilität und Steuerungsmöglichkeiten in der Mehrzahl der untersuchten Oberförstereien geführt. Diese Flexibilität äußerte sich in Form einer erhöhten Selbständigkeit, da mehr Handlungsalternativen vorlagen als vorher und sie wurde ganz bewusst zum Zeitpunkt der Einführung von der Betriebszentrale gewollt und unterstützt. Mit der erhöhten Selbständigkeit ging zudem einher, dass die einzelnen Oberförstereien und unterstellten Reviere auch zu mehr Kreativität bei der Zielerreichung gelangten. Hier wurden verschiedene neue Strategien zur Zielerreichung entwickelt, was sich meistens auf die Gewinnung zusätzlicher Einnahmen bezog. Dies bestätigt auch die Untersuchungsergebnisse dieser Studie im Bereich der Ziele selbst, wo von einer Zunahme des betriebswirtschaftlichen Denkens berichtet wurde (vgl. Kapitel 4.1.3.2). Dass dies in den wirtschaftlichen Bereichen der Landeswaldbewirtschaftung oft der Fall ist, liegt nahe. Interessant ist jedoch, dass eben auch im Bereich der Verwaltungstätigkeiten von diesen Effekten berichtet wurde. Daneben haben viele Führungskräfte geschildert, dass sie mit der Zielvereinbarung und der Budgetierung mehr Verantwortung in finanziellen und auch sonstigen Fragen erhalten haben. Nur die Personalverantwortung liegt noch bei der Betriebszentrale und damit außerhalb der betrachteten Organisationseinheiten. Die Verantwortung auf dieser unteren Ebene bezog sich auf die vereinbarten Budgets, die dann im Jahresverlauf im Wesentlichen ohne weitere Rücksprache mit der Zentrale verwendet werden konnten. Mit der Zielvereinbarung ging zudem eine erhöhte Transparenz einher, da in den monatlichen Dienstberatungen regelmäßig offen über den jeweiligen Stand der Zielerreichung berichtet wurde. Diese Gegenüberstellung der einzelnen Werte der zu einer Oberförsterei gehörenden Reviere führte zu mehr Wettbewerb, der von vielen Führungskräften als positiv gesehen wurde. Mit all diesen Effekten wurde ein deutlicher Einfluss auf die Motivation der Mitarbeiter verbunden, da nun der eigene Anteil an der Zielerreichung besser erkennbar war und von den erzielten zusätzlichen Mitteln ein Teil zur eigenen Verwendung vor Ort eingesetzt werden konnte. An dieser Stelle schlossen sich dann auch die eher negativen Aussagen zur Motivation an, da diese bei Wegfall der Anreize auch wieder sinken kann. Dies ist besonders zu betonen, da in Folge der angespannten finanziellen Situation des Landes diese Form der Anreizgewährung zeitweise nicht zur Verfügung stand. Die Anreize müssen sich dabei nicht einmal

auf der individuellen Ebene in Form von z. B. Prämien beziehen. In den untersuchten Teilorganisationen hatten auch rein kollektive Anreize eine große Wirkung auf die Motivation und führten damit, neben der Zunahme an Verantwortung und der Flexibilität bzw. den zusätzlichen Steuerungsmöglichkeiten, insgesamt zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der Organisation.

4.2.2 Auswirkungen auf die Ziele und deren Wahrnehmung

Für die Einführung einer Zielvereinbarung wird oft auch als Grund genannt, dass sich die Organisation nun nach Zielen ausrichten soll und allein das Setzen von Zielen zu besseren Ergebnissen führen kann (Boyne & Chen, 2006, S. 474 ff.). Hier ist jedoch anzumerken, dass sicher auch vor einer solchen Innovation Ziele eine Rolle gespielt haben und letztlich das menschliche Handeln ohnehin meist in irgendeiner Art und Weise zielorientiert sein wird. Hier ist der Anknüpfungspunkt für die in den Interviews identifizierten Auswirkungen auf die Ziele in der Organisation selbst. In vielen Gesprächen wurde immer wieder betont, dass im Landesbetrieb bereits vor der Einführung des neuen Instrumentes die institutionalisierte Planung eine große Rolle spielte und die rein wirtschaftlichen Kennzahlen dort schon als Zielgrößen beinhaltet waren. Wird nun die Einführung der Zielvereinbarung als ursächliche Bedingung betrachtet, dann stellen die Auswirkungen auf die Ziele das Phänomen dar, von denen hier zwei vorgestellt werden sollen. Die Organisationsziele spielen bei allen hier betrachteten Routinen auf der Ebene der jeweiligen Zielvorstellung eine Rolle und werden damit hier gesondert aufgeführt.

4.2.2.1 Verbindlichkeit Ziele

Im System der Zielvereinbarung der betrachteten Fallstudie wurden systematisch und jährlich regelmäßig verschiedene Ziele zwischen den Organisationseinheiten (Serviceeinheiten und Oberförstereien) und der Betriebszentrale ausgehandelt und vereinbart. Zum Abschluss des Prozesses wurden die Zielvereinbarungen von allen Führungskräften der betroffenen Einheiten (Leiter der Serviceeinheiten und der Oberförstereien) unterzeichnet. Von besonderem Interesse war an dieser Stelle daher, wie hier die Verbindlichkeit⁴² der Ziele durch die Betroffenen beschrieben wurde, da diese auch alle zuvor betrachteten Routinen betraf.

In nahezu zwei Dritteln der Interviews konnten Aussagen zu einer hohen bzw. zur Zunahme der Verbindlichkeit der Ziele gefunden werden. Dies wurde mit der Unterschriftsleistung begründet,

⁴² Alternative Bezeichnungen können auch „Commitment“ (Braun, 2004, S. 29) bzw. „Zielbindung“ (Locke & Latham, 1990) sein und werden hier darunter subsumiert.

was dem Instrument einen wesentlich formaleren und offizielleren Charakter verlieh als es vielleicht nur bei der Mitteilung der Ziele in einer Dienstberatung der Fall wäre. Hier konnten sehr konkrete und deutliche Aussagen für eine Unterzeichnung gefunden werden:

- 411a_1_1: „Also wenn ich eine Unterschrift leiste, dann ist es mein Ziel. Und dann möchte ich das erfüllen.“ (H01, Ab. 118)
- 411a_1_5: „...wenn man die Zielvereinbarung dann unterschrieben hat, fühle ich mich dazu verpflichtet, auch wenn ich mit dem einen oder anderen vielleicht nicht so einverstanden bin.“ (S02, Ab. 46)

Zu bemerken ist an dieser Stelle einmal mehr, dass auch hier aus den Antworten keine wesentlichen Unterschiede zwischen den wirtschaftlich doch sehr unterschiedlich ausgerichteten Organisationseinheiten erkannt werden konnten. Auch in den Bereichen, die über sehr wenige finanzielle/wirtschaftliche Kennzahlen verfügten, erfuhren die Ziele durch die eigene Unterschrift eine höhere Verbindlichkeit bzw. wurden die Ziele generell als sehr verbindlich angesehen.

Im Gegensatz zu diesen positiven Befunden zur Verbindlichkeit der Zielvorgaben wurden jedoch auch in drei Vierteln der Interviews Aussagen zu einer geringeren bzw. abnehmenden Verbindlichkeit getätigt. Dies war dann der Fall, wenn Ziele z. B. als nicht erreichbar, als nicht selbst festgelegt oder auch im Nachhinein als deutlich erhöht betrachtet wurden. Dass in zwei Dritteln der Interviews Aussagen zu einer hohen Verbindlichkeit und auch in der Hälfte der Gespräche zu einer Verringerung gefunden wurde, steht hier nicht im Widerspruch. Mehrfachnennungen wurden hier bewusst im Rahmen der Inhaltsanalyse zugelassen, da diese sich dann auch auf ein anderes Ziel oder eine andere Zielkategorie bezogen haben können. In Kapitel 3.5.3.2 dieser Arbeit wurde bereits über die im Instrument berücksichtigten Ziele und Problemen mit diesen berichtet, auf die die Führungskräfte in den Gesprächen hinwiesen. Dies war dort zunächst noch eine rein statische Beschreibung, ohne dass hier direkt schon eine Ursache-Wirkungsbeziehung in den Aussagen erkennbar war. Konnte aus den Gesprächen nun aber sowohl die Ursache als auch das Absinken oder zumindest das Vorhandensein einer geringeren Verbindlichkeit erkannt werden, wurden diese Aussagen dann unter diese Kategorie der abnehmenden Verbindlichkeit gefasst. Als wesentliche Gründe hierfür wurden einmal die bereits als generelles Problem der Zielvereinbarung identifizierte „Zielhöhe“, die fehlende „Betroffenheit/Zuordbarkeit“ sowie das Fehlen an „Einfluss/Spielraum“ für die Zielerreichung genannt. Mehrfach wurde hier in den Gesprächen betont, dass die jährliche Erhöhung der Zielvorgaben bis in einen zumindest aus Sicht der Betroffenen unrealistischen Bereich zu einem Akzeptanzverlust der Zielvereinbarung führte. Die eigenen Einflussmöglichkeiten auf die zunehmenden Ziele wurden als abnehmend eingeschätzt und können dann zu Resignation führen. Das Instrument wird dann nur noch als reine Administrationsaufgabe wahrgenommen und

spielt im eigentlichen Ablauf nur noch eine untergeordnete Rolle. Zudem konnte festgestellt werden, dass die fehlende Betroffenheit der Ziele oder eine geringe Verantwortung für die Zielerreichung die Verbindlichkeit reduzieren kann. Konkret wurden hier Zielvereinbarungen mit z.T. kollektiven Zielen abgeschlossen, wo u. U. dem Einzelnen der persönliche Beitrag nicht mehr erkennbar ist:

- *411ca_1_2: „...und wenn ich dann, ich sage mal die fast Verdoppelung der Zielvorgaben für das nächste Jahr sehe, dann sage ich ganz klar und deutlich, das dürfte ein Problem werden, sich damit zu identifizieren.“ (H06, Ab. 105)*
- *411cb_1_3: „Nein, (...), es steht ja fast überall das gleiche drin.“ (L05, Ab. 86)*

Ein besonderer und durch die aktuelle (erneute) Strukturreform des Landesbetriebes begründeter Umstand wurde hier ausgeblendet und nicht weiter ausgewertet, dass z. T. Führungskräfte ihre Position erst in diesem Jahr erhalten hatten und die Ziele noch vom Vorgänger geplant und vereinbart waren bzw. die Ortskenntnis noch fehlte. Dies wurde auch in beiden beobachteten Gesprächen der Betriebszentrale vorgebracht und hat damit die Richtigkeit dieser Anpassung noch einmal bekräftigt. Dass die neuen Führungskräfte sich dann weniger für die Ziele verantwortlich fühlten, wurde hier als temporärer Effekt vernachlässigt, da dies die Ergebnisse sonst verzerrt hätte. Auch hier konnten dabei wieder keine nennenswerten Unterschiede zwischen der wirtschaftlichen Ausrichtung der Organisationseinheit gefunden werden. Damit war es offensichtlich für die Führungskräfte unerheblich, ob es sich im konkreten Fall um ein vergleichsweise großes oder kleines Ziel handelte, was die Beeinflussbarkeit anging. Das Empfinden, ob ein Ziel noch realistisch oder schon zu hoch war, war nach der Auswertung der Daten hier zumindest von der Organisationszugehörigkeit unabhängig und eher individuell-regional bzw. persönlich geprägt. Auch wenn aus Sicht der Betriebszentrale in der Zielvereinbarung regionale Unterschiede berücksichtigt wurden, fassten dies die Betroffenen anscheinend doch recht unterschiedlich und abweichend auf.

4.2.2.2 Konkretisierung der Zielvorgaben

Die deutliche Mehrzahl der Gesprächsteilnehmer berichtete zudem von einer Konkretisierung bzw. Priorisierung der Zielvorgaben durch die Zielvereinbarung, was das zweite identifizierte Phänomen, bezogen auf die Wirkung auf die Ziele selbst, darstellt. Davon wurde bei den hoheitlichen und eher unterstützenden Organisationseinheiten in jedem Interview berichtet. In den streng wirtschaftlich orientierten Oberförstereien wurden in der Hälfte der Gespräche positive Aussagen in Bezug auf die Zielkonkretisierung bzw. Zielklarheit gefunden. Gründe für die abweichende Wertigkeit konnten nicht direkt aus den Aussagen abgeleitet werden und für eine tiefere Datenanalyse hätten weitere Gespräche stattfinden müssen. Auf einer Metaebene aller durchgeführten Gespräche hatte sich zumindest aber der Eindruck verfestigt, dass die wirtschaftlichen Einheiten ohnehin

schon seit der Planung sehr auf ihre Kennzahlen fokussiert waren und hier daher weniger Veränderungen empfunden wurden. Mit der Zielvereinbarung hatte sich die Zahl der Ziele allerdings erhöht und auf zusätzliche Bereiche ausgedehnt, was jedoch eher für die nicht wirtschaftlichen Organisationsteile relevant war.

Mit dem neuen Instrument wurden die Schwerpunkte des Landesbetriebes deutlich gemacht und gemeinsam in Ziele heruntergebrochen und festgelegt. Damit war es aus Sicht der Betroffenen klarer, in welche Richtung die Anstrengungen gehen sollen. Dies empfanden viele Führungskräfte als hilfreiche Orientierung für ihre Arbeit über das Jahr hinweg und die erhöhte Fokussierung beschleunigte so u. U. auch den Entscheidungsprozess. In vielen Situationen mussten Entscheidungen getroffen werden, bei denen mit den verfügbaren Mitteln nicht mehr alle geplanten Maßnahmen verfolgt werden konnten. Dies konnte hier z. B. an Kostensteigerungen bei den bisherigen Maßnahmen oder Terminverschiebungen wegen Lieferproblemen oder an den Witterungseinflüssen im Wald liegen. War den Führungskräften aber die generelle große Zielrichtung klar, konnten Maßnahmen dann priorisiert und nach ihrem Beitrag zur Zielerreichung hin ausgewählt werden:

- 414_1_2: *„Also im Vorfeld (...) haben wir viel über Vorgaben, kleine Teilziele diskutiert und gearbeitet, aber mit der Einführung der Zielvereinbarung war im Prinzip klar, was im Jahr zu leisten ist.“ (H03, Ab. 9)*
- 414_1_6: *„...ich sage mal ein Seil, an dem man sich langhangelt.“ (S01, Ab. 4)*

Die Zielvereinbarung war hier einmal mehr ein wichtiges Kommunikationsinstrument in einer verteilten Organisation. Die wahrgenommene Konkretisierung bezog sich hierbei jedoch nicht ausschließlich auf die übergeordneten Ziele, sondern stellte auch eine Hilfe bei der Organisation der eigenen Ziele dar. Damit wirkte dieses Phänomen gewissermaßen auf zwei Ebenen.

Mehrfach wurde daneben auch die Aussagefähigkeit der Ziele oder auch die Gefahr der Fehlsteuerung genannt. Darin kam ein Kernproblem bei der Steuerungswirkung von Zielen zur Sprache, nämlich was das Ziel und was die Kennzahl dazu ist.⁴³ Plakativ wurde das im Bereich der Verwarn-gelder genannt, die ja eigentlich der Durchsetzung des Landeswaldgesetzes und nicht der Einnahmenerzielung dienen sollen. Diese Frage kann im Rahmen der Arbeit nicht abschließend beantwortet werden, wobei das hier auch nicht notwendig erscheint. Wichtig ist allerdings, dass bei der Interpretation der Zielerreichung dies berücksichtigt wird. Gerade im Hinblick auf ausbleibende

⁴³ So z.B. auch Tondorf, Bahnmüller, & Klages (2004, S. 110) am Beispiel der Polizei.

Verwargelder kann das eigentliche Ziel, der Bürgererziehung im Umgang mit dem Wald, erreicht worden sein, was dann die Verwargelder reduziert. Problematisch wird es, wenn darüber Aussagen über die Tätigkeit des mit der Aufgabe betrauten Beschäftigten abgeleitet werden. Hier äußerte sich bei den Hoheitsoberförstereien vermehrt die Sorge über eine mögliche Fehlsteuerung der Zielvorgaben im Bereich der Ordnungswidrigkeiten:

- *Z02_2_2: „Ein Ziel heißt, ist ja eigentlich kein Ziel, weil wir wollen ja nicht mit Bußgeldern unser Geld verdienen, sondern wir wollen ja die Leute erziehen, aber das Geld nimmt man auch gerne.“ (H11, Ab. 161)*
- *Z04_1_2: „...der wird auch in seinem Revier dann einen guten Zustand haben und wenig Ordnungswidrigkeiten haben. Das (...) sollte ein Zeichen dafür sein, dass der Revierleiter vor Ort ist und dass er alles im Griff hat und ja aber die Politik wird daraus wieder die falschen Schlüsse ziehen. Das kennen wir doch (...) also da können wir schon wieder Personal sparen.“ (H07, Ab. 33)*

Neben diesen potentiellen Fehlsteuerungen durch möglicherweise falsch gewählte Ziele wurde bei beiden Gruppen der Oberförstereien auch immer wieder die aus deren Sicht fehlende Messbarkeit der vereinbarten bzw. vorgegebenen Ziele thematisiert. Auch wenn hier sowohl bei den Landes- als auch bei den Hoheitsförstereien gleichermaßen Probleme gesehen werden, bezogen sich die Aussagen selbst doch eher auf die qualitativen Ziele. Mit der strikten Aufgabentrennung haben die Hoheitsoberförstereien jedoch kaum noch wirtschaftliche Einnahmenziele und damit birgt die fehlende Operationalisierbarkeit der Ziele dort eher die Gefahr von unerwünschten Auswirkungen auf das Instrument:

- *Z05_1_1: „Das Problem ist, dass man bei vielen Produkten, die wir dann so hoheitlich erfüllen, diese Kennziffern nicht haben. Man kann da nicht aufmessen...“ (H01, Ab. 44)*
- *Z05_1_5: „Das ist ja das große Problem, die Messbarkeit der Ziele hinzukriegen. Auch weiche Ziele zu objektivieren...“ (L07, Ab. 58)*

4.2.2.3 Zusammenfassung Auswirkungen auf Ziele

Ziele spielten auch vor der Innovation schon in Form von Planzahlen eine Rolle und es konnte jetzt die Wirkung der Zielvereinbarung auf diese bereits bestehenden Ziele selbst betrachtet werden. Auf der einen Seite wurden durch das Instrument mehr Ziele aufgenommen, was damit die Abdeckung der relevanten Steuerungsgrößen verbreitert hat. Zudem konnten in der Mehrzahl der Gespräche Hinweise auf eine Veränderung in der Wahrnehmung der Zielgrößen gefunden werden. Mit Einführung des formalen Aktes der Unterschriftsleistung hat sich die Verbindlichkeit der vereinbarten Ziele erhöht und das sogar in Fällen, in denen das konkrete Ziel oder dessen Höhe

eigentlich abgelehnt wurde. Auf der anderen Seite konnte bereits an mehreren Stellen festgestellt werden, dass zu hohe Ziele oder eine fehlende Betroffenheit die Verbindlichkeit wieder reduzieren kann. Auf das Instrument bezogen kann sich damit der Fall ergeben, dass einzelne Ziele oder die Zielvereinbarung als Ganzes abgelehnt und damit auch nicht steuerungsrelevant werden. Durch die Vereinbarung wurden die Führungskräfte auch gezwungen, sich mit ihren persönlichen Zielen und deren möglicher Erreichung gedanklich auseinander zu setzen und damit deren Belastbarkeit bzw. allgemein die Zielklarheit zu erhöhen. Als Kommunikationsinstrument bot hier die Zielvereinbarung zudem die Möglichkeit, die übergeordneten Ziele der Organisation herunter zu brechen und damit handlungsleitend für die ganze Organisation werden zu lassen. Sie half die eigenen als auch organisationsweiten Aktivitäten zu priorisieren und, bezogen auf ihren Anteil zur Zielerreichung, zu gewichten.

4.2.3 Wahrnehmung des Instrumentes

Wie bereits einleitend dargestellt, wurde die Zielvereinbarung im Landesbetrieb in Anlehnung an die Vorschläge der KGSt entwickelt und mit den verschiedensten Erwartungen eingeführt. Zentrale Merkmale des Instrumentes waren zum Zeitpunkt der Einführung die Verbindung zur Budgetierung, der Rücklagenbildung und die Zunahme der dezentralen Verantwortung. Auch die Betriebszentrale verknüpfte mit dem Instrument eine gewisse Erwartung und Nützlichkeit im Dienstbetrieb. Hier stellt sich nun die Frage, wie das Instrument durch die betroffenen unterstellten Organisationseinheiten selbst wahrgenommen und gesehen wird. Es ist zu vermuten, dass nicht jeder hier von einem innovativen Steuerungsinstrument ausging, was sich auch schon in den vorangegangenen Kapiteln immer wieder andeutete. Um diese Frage zu beantworten wurde im Datenmaterial über zwei Wege nach Hinweisen zur Relevanz gesucht. Auf der einen Seite wurden alle Führungskräfte wieder direkt gefragt wie relevant für sie das Instrument ist. Darüber hinaus wurden dann alle Textstellen gesucht, in denen das Instrument nicht unbedingt konkret benannt, sondern eher beschrieben oder mit anderen Begriffen bezeichnet wurde.

Gerade die geringe Einschätzung als Motivations- und Kommunikationsinstrument ist hier interessant. Der Faktor Motivation spielte auf der einen Seite im Bereich der Auswirkungen auf die Organisation selbst eine große Rolle (vgl. Kapitel [4.2.1.4](#)). Auf der anderen Seite wurde die Zielvereinbarung jedoch nur einmal direkt als Motivationsinstrument bezeichnet, was in Folge der einmaligen Nennung hier aber nicht weiter interpretiert wird. Ähnlich ist es im Falle der Kommunikation gelagert, da diese doch eine wesentliche Rolle in dieser Arbeit, im Rahmen der Integration der Innovation in die Kommunikationsroutine, spielt (vgl. Kapitel [4.1.2](#)). Diese Unterscheidung scheint damit aber eher nur rein wissenschaftlich für die Interpretation und weitere Auswertung relevant zu sein; die Führungskräfte selbst betrachteten dies nur in einem geringen Umfang als den zentralen Zweck des Instrumentes. Zumindest für den Personalbereich war dies jedoch eine wesentliche

Funktion des Instrumentes, was aber eher eine Folge der fehlenden Möglichkeit zur Definition und Messung von echten Zielen in diesem Bereich war:

- 434_1_1: *„Was gut war, also die Zielvereinbarungsgespräche (...) haben die Kollegen schon genutzt, nicht um eigene Ziele zu formulieren, Erwartungen an uns, sondern sie haben es genutzt um Kritik zu äußern.“ (BZ02, Ab. 62)*

4.2.3.1 Arbeitsanweisung/Auftrag

In einem auffallend hohen Anteil der Landeswaldoberförstereien ließen sich Aussagen finden, die in Verbindung mit Zielen eher von einer konkreten Anweisung oder einem Auftrag sprachen. Auch wenn es sich hier oft nur um nebensächliche Beschreibungen und keine konkrete Bezeichnung des Instrumentes handelte, so wurde es doch zumindest in Teilbereichen bzw. auf einzelne Zielbereiche bezogen nicht als eigenes vereinbartes Ziel, sondern eben als konkreter und vorgegebener Auftrag empfunden. Dies ist insofern kritisch zu beurteilen, da eine ganz wesentliche Eigenschaft der Zielvereinbarung gerade der Aspekt der „Vereinbarung“ als bilaterale Handlung ist. Wie die folgenden Zitate beispielhaft zeigen wurde hier jedoch von „Arbeitsaufträgen“ oder „Vorgaben“ und nicht den eigenen Zielen gesprochen:

- 432_1_1: *„Also diese verbalen Ziele sind ja ganz klare Ansagen, was gemacht werden muss.“ (H08, Ab. 47)*
- 432_1_4: *„Also wir haben uns praktisch mit angehängt und gesagt, wir wollen, der Personalbereich ist schon wichtig, auch die Erwartungen zu formulieren, aber das Instrument der Zielvereinbarung ist eigentlich nicht unser Instrument.“ (BZ02, Ab. 40)*
- 432_1_2: *„Das ist immer ein Arbeitsauftrag. Aber da steckt letztendlich ja auch das große Ziel dahinter.“ (H13, Ab. 72)*

Werden die einzelnen Ziele nicht als eigenes und gemeinsam verhandeltes Ziel wahrgenommen, so wird das Instrument nicht die volle Wirkung entfalten können. Kritisch ist hier zudem zu bemerken, dass auch die Formulierung der analysierten Zielvereinbarung in dieser Hinsicht ungünstig gewählt ist. Die Vereinbarung wurde in der zum Untersuchungszeitpunkt gültigen Version nicht aus der Perspektive des Inhabers der Ziele, sondern als Arbeitsauftrag an die Führungskräfte formuliert. Die hohe Nennung bei den Landeswaldoberförstereien kann dadurch begründet sein, dass diese nur über wenige quantitative Ziele bzw. nur über eine geringe Zielhöhe verfügen. Gerade die eher unbeliebten Ziele, wie z. B. Einnahmen aus Verwaltungstätigkeiten, wurden durch die Zentrale in den letzten Jahren erhöht und damit als externe Vorgabe empfunden. Für den Bereich der Landeswaldbewirtschaftung entstanden die Ziele hingegen zu einem großen Teil aus den eigenen

Vorschlägen oder den natürlichen Gegebenheiten im Wald und werden dann weniger als Auftrag der Betriebszentrale empfunden.

Auch in den beobachteten Zielgesprächen wurde deutlich, dass die Ziele aus dem Bereich Personal von der Betriebszentrale ebenfalls weniger als gegenseitig vereinbartes Ziel, sondern als reine Vorgabe betrachtet wurden. Das lag auch hier nicht zuletzt an der gemeinsamen Erkenntnis, dass für den Personalbereich kaum quantitative und messbare Ziele definiert werden können, was bereits in den Interviews mehrfach konkretisiert wurde. Die Zielvereinbarung dient hier nur dem Zweck, „gemeinsame Arbeitsschwerpunkte“ festzuhalten und gegenseitige Verantwortungen für die Zusammenarbeit anzuerkennen. Dem Beobachter stellt sich hier die Frage, ob eine Zielvereinbarung hierfür das geeignete Instrument ist, da dies nicht dem eigentlichen Charakter der Innovation entspricht und diese eher überfrachtet. Hier gäbe es z. B. mit Dienstanweisungen auch andere Instrumente und die Zielvereinbarung würde dann nicht unnötig anwachsen. Im Rahmen der Analyse der Relevanz des Instrumentes konnten hier bereits Hinweise darauf gefunden werden, dass solche artfremden Aspekte das Instrument auch hemmen können (vgl. Kapitel 4.2.3).

4.2.3.2 Steuerungsinstrument

In der Hälfte der Gespräche wurde die Zielvereinbarung direkt als Steuerungsinstrument bezeichnet oder mit originären Steuerungstätigkeiten verbunden. Dies entsprach dem eigentlichen Ziel der Innovation, der Schaffung eines modernen Steuerungsinstrumentes zur Optimierung der Ablauforganisation. Damit bestand, zumindest in der Hälfte der betrachteten Fälle, zwischen der Zentrale und den unterstellten Organisationseinheiten das gleiche Verständnis zum gemeinsam genutzten Instrument. Dies konnte eine mögliche Fehlinterpretation in der Anwendung reduzieren, da beide Parteien vom gleichen Zweck ausgingen. Auf der anderen Seite betrachtete jedoch die andere Hälfte der Führungskräfte die Zielvereinbarung eben nicht als Steuerungsinstrument, zumindest nicht für die Steuerung der unterstellten Reviere. Ob sie sich selbst mittels Zielvereinbarung als gesteuert betrachteten, ließ sich den Daten nicht entnehmen. Vor dem Hintergrund der z. T. in anderen Studien festgestellten eher ernüchternden Erfolge solcher Innovationen war die hohe Nennung doch ein positiver Beleg dafür, dass die Innovation hier relativ gut angenommen wurde:

- 435_1_1: *„Und da ist dann die Zielvereinbarung für mich wirklich ein Steuerungsinstrument.“ (H01, Ab. 156)*
- 435_1_3: *„In erster Linie ist es ein Steuerungsinstrument.“ (S02, Ab. 52)*

Auffällig an den Aussagen war zudem, dass diese recht eindeutig und präzise ausfielen und damit keine Interpretation notwendig war. Auf der anderen Seite wurden nur in geringem Umfang weitere Aussagen gefunden, die nicht direkt als „Steuerung“ einzuordnen waren, sich wohl aber indirekt damit verbinden ließen. Gerade in den Aussagen zur Wahrnehmung besteht die Gefahr, dass das

Instrument zwar auf die konkrete Frage hin als „Steuerungsinstrument“ bezeichnet, tatsächlich als solches aber nicht wahrgenommen wurde (das Phänomen sozial erwünschter Antworten im Interview).

4.2.3.3 Planungsinstrument

Mit einem Anteil von zwei Dritteln betrachtete die Mehrzahl der Führungskräfte die Zielvereinbarung jedoch auch als Planungsinstrument. Hier wurde von vielen Führungskräften bei der Beschreibung des Instrumentes selbst oder der Arbeit mit diesem immer wieder von „Planung“ und nicht von „Steuerung“ gesprochen. Diese sehr hohe Nennung von „Planung“ soll hier als Indiz dafür gelten, dass es dann hier eher weniger um die operative Steuerung als vielmehr um die Planung des gesamten Wirtschaftsjahres ging:

- *436_1_1: „...letztendlich diese Zielvereinbarung ist ja aus unseren eigenen Planungen entstanden und man hat ja unsere Pläne, (...) ausgewertet, zusammengefasst und daraus die Zielvereinbarung gefertigt.“ (H02, Ab. 6)*
- *436_1_3: „...da standen ja im Prinzip dieselben Zahlen drin. Die wurden dann nur in die Zielvereinbarung nochmal reingeschrieben (...). Ja und deswegen war das kein Instrument mehr für mich als Leiter, hier vor Ort motivieren zu können, also ob ich nun die Zielvereinbarung hergenommen habe oder ich habe den Plan hergenommen.“ (H07, Ab. 7)*
- *436_1_6: „Wenn man sagt, ich arbeite das hier einfach nur so ab wieder, ist ja eigentlich, dann kann man es auch sagen, ist einfach nur ein Plan gewesen. Ob es nun Plan heißt oder Zielvereinbarung, ich arbeite es ab und Ruhe, ja, dann ist der Effekt vielleicht nicht so groß.“ (S03, Ab. 17)*

In vielen Bereichen wurde die Zielvereinbarung damit eher mit der Weiterführung der Planung verbunden und weniger als Ergänzung dieser. Damit standen die beiden Instrumente hier gewissermaßen in Konkurrenz zueinander, da es anscheinend von vielen Führungskräften als unwesentlich betrachtet wurde, welches von beiden Instrumenten letztendlich genutzt wurde. Dieser Effekt wurde im Landesbetrieb noch dadurch unterstützt, dass die Planung bereits lange vor der Zielvereinbarung etabliert war, diese neben der Zielvereinbarung weiterhin durchgeführt wurde und die Planzahlen dann direkt daraus als Ziele erschienen. Was hier eher zu einer Abwertung der Zielvereinbarung führen kann, ließ sich organisatorisch im Landesbetrieb und im Land Brandenburg

allgemein nur schwer verhindern, da das Erstellen von Wirtschaftsplänen auch bei voller doppelter Buchführung für diese verpflichtend ist.⁴⁴ Damit wurde zunächst immer erst die Planung für das kommende Wirtschaftsjahr durchgeführt und diese Zahlen dann in dem betreffenden Jahr in die jeweilige Zielvereinbarung übernommen. Der Charakter eines Planungsinstrumentes wurde während der beobachteten Zielvereinbarungsgespräche mit dem Hinweis bekräftigt, dass die Planwerte der Serviceeinheiten vor den Gesprächen noch einmal verändert wurden. Dies kann gleich zweifach als Beleg für die bereits in den Interviews identifizierten Aussagen betrachtet werden. Auf der einen Seite bestätigt dies den Verdacht, dass es hier eben doch mehr um ein Planungs- als Steuerungsinstrument ging, auch wenn es offiziell so benannt wurde. Zudem bedeutet die Erhöhung der durch die Betroffenen aufgestellten Zielgrößen eine nicht unerhebliche Belastung für deren Verbindlichkeit (vgl. Kapitel 4.2.1).

4.2.3.4 Zusammenfassung Wahrnehmung Instrument

Die Untersuchung der Wahrnehmung des Instrumentes hatte das Ziel, eventuelle abweichende Betrachtungen zwischen der Betriebszentrale bzw. der eher konzeptionellen Ausrichtung und der Sicht der unterstellten Organisationseinheiten zu finden. Auch wenn die Zielvereinbarung immer wieder als vielversprechendes Reforminstrument beschrieben wird (Tondorf, Bahn Müller, & Klages, 2004, S. 11), so traf diese Einschätzung anscheinend nicht an jeder Stelle uneingeschränkt zu. Eindeutig in der Mehrzahl der geführten Gespräche wurde das Instrument eher mit Planung als mit Steuerung verbunden. Damit lag der Fokus weniger auf der operativen Steuerung als vielmehr auf der Übernahme der Planungszahlen und Abarbeitung dieser im laufenden Betrieb. Da die Hälfte der Gesprächspartner hier, zumindest auf direkter Nachfrage hin, trotzdem auch von einem Steuerungsinstrument sprach, bestand zumindest teilweise eine einheitliche Wahrnehmung zwischen der Betriebszentrale und den Oberförstereien resp. Serviceeinheiten. An dieser Stelle hatte sich jedoch auch gezeigt, dass eine weitere konsequente Abgrenzung von „Steuerung“ und „Planung“ im Rahmen der Interviews nicht möglich und auch nicht unbedingt notwendig war. Aus Sicht der Führungskräfte wurde auch über die Planung gesteuert bzw. umgekehrt auch bei der Steuerung geplant, was eine konsequente und allseits anerkannte Differenzierung für die praktische Anwendung des Instrumentes nicht notwendig machte. Auch für die Betriebszentrale galt

⁴⁴ Gem. § 26 Landeshaushaltsordnung (LHO) Brandenburg, in der Fassung vom 21. April 1999.

dabei, dass die eigene Aufgabenorientierung stark die Wahrnehmung und Nutzung des Instrumentes prägte. So bestand in der untersuchten Organisation doch starke Einigkeit in der Ansicht, dass die Zielvereinbarung hier kein Instrument für die Personalführung ist.

Auf der anderen Seite ist hier noch einmal anzumerken, dass in mehr als einem Drittel der Gespräche die Zielvereinbarung doch eher als Arbeitsanweisung und nicht als gemeinsam vereinbartes Ziel wahrgenommen wurde. Dies klang bereits an mehreren Stellen dieser Arbeit an, wenn z. B. die Zielvorschläge deutlich erhöht wurden oder keine echte Verhandlung stattfand. Dies kann hier zu einer geringen Akzeptanz und damit geringeren Entfaltung des Instrumentes führen, was mit Blick auf die nicht unerheblichen Einführungsaufwände als kritisch zu sehen ist.

Zur Wahrnehmung des Instrumentes passte auch der Eindruck, der sich nach der Analyse der verschiedenen Vereinbarungen aus den letzten Jahren ergab. Unabhängig von der Tatsache, dass in den Gesprächen eine hohe Zustimmung zum Instrument sowie eine starke Relevanz dessen gefunden wurde, so bestätigten sich viele Kritikpunkte der Führungskräfte bei der dann vorgenommenen Analyse der Dokumente. Die Zielvereinbarung wurde als ein wichtiges Steuerungsinstrument geschaffen und sollte sich damit auch von „normalen“ Dokumenten unterscheiden, um deren Wiedererkennungswert und Wichtigkeit zu unterstützen. Die strikte Trennung zwischen eher organisatorischen Anweisungen und echten Zielen war zudem innerhalb der Abschnitte bzw. Produktgruppen nicht immer erkennbar, wodurch die Überschaubarkeit dann nicht mehr gewährleistet war, was auch in etlichen Gesprächen zur Sprache gebracht wurde (vgl. Kapitel [4.2.4.1](#)).

4.2.4 Bedeutung der Innovation für die Organisation

Wichtig für die Beurteilung der Integration und Wirkungen der Zielvereinbarung war zudem die Einschätzung der Führungskräfte, für wie relevant sie das Instrument eigentlich hielten. Auch hier kann der Fall auftreten, dass auf die direkte Frage hin das Instrument als sehr relevant eingeschätzt wurde, die genauere Betrachtung der Aussagen dann aber Hinweise darauf gibt, dass die Relevanz des Instrumentes doch eingeschränkt oder durch konkrete Umstände reduziert wurde. Wie eingangs für diese Arbeit definiert, wird als Relevanz hier die Bedeutung des Instrumentes für eine Organisation und deren tägliche Arbeit betrachtet. Analog zur gerade beschriebenen Wahrnehmung wurde auch für die Untersuchung der Relevanz sowohl direkt danach gefragt (direkte Relevanz) als auch nach indirekten Hinweisen dazu gesucht (indirekte Relevanz).

Methodisch ist hier noch anzumerken, dass die Relevanz des Instrumentes von vielen Faktoren beeinflusst wird und zwischen diesen ein enger Zusammenhang bestehen kann. Alle in dieser Arbeit bereits beschriebenen negativen Einflüsse auf z. B. die Motivationseffekte oder die Verbindlichkeit der Ziele beeinflussen damit u. U. auch die Relevanz. Hier werden daher zunächst die direkten Untersuchungsergebnisse in Bezug auf die Relevanz vorgestellt. In einem zweiten Schritt wird dann die Verbindung zu den bisher dargestellten Ergebnissen hergestellt.

4.2.4.1 Direkte Relevanz

In jeweils der Hälfte der Gespräche in den verschiedenen Teilorganisationen wurde direkt von einer eher hohen Relevanz gesprochen und das Instrument Zielvereinbarung als wichtiges Hilfsmittel benannt. Nicht zuletzt die auffallend gute Vorbereitung und Zusammenarbeit der Leiter der Oberförstereien während der beobachteten Zielvereinbarungssprache wird an dieser Stelle als ein weiterer Beleg der relativ hohen Relevanz und damit hier auch Akzeptanz des Instrumentes gesehen. Auch hier konnten Aussagen in den verschiedenen Typen von Organisationseinheiten gefunden werden:

- 431_1_2: *„Ja, das ist ja das Maß der Dinge. Ich weiß, daran werde ich gemessen halt.“ (H09, Ab. 58)*
- 431_1_3: *„Es spielt eine große Rolle, einfach weil die Dinge, die in der Zielvereinbarung gefasst sind, auf anderen Schienen gar nicht so transportiert werden, sprich es ist schon ein zentrales Element in dem Ablauf hier im Forstbetrieb.“ (S05, Ab. 62)*

Hier ließen sich wiederum keine Unterschiede zwischen der wirtschaftlichen Ausrichtung der Bereiche finden. Fast ausnahmslos waren die Aussagen jedoch die Antworten auf die konkrete Frage des Forschers (direkte Relevanz) und keine Interpretation indirekter Hinweise oder anderer Aussagen der Gesprächspartner dazu (indirekte Relevanz). Bei der Betrachtung der indirekten Aussagen kann sich dann ein anderes Bild ergeben, wenn sich Unterschiede zwischen den offiziellen Antworten und dem tatsächlichen Handeln herausstellen. Der Verdacht auf das auch als „Organization of Hypocrisy“ (Brunsson, 2006) beschriebene Phänomen erhärtet sich noch, wenn die auffallend hohe Beschreibung von Problemen in Bezug auf die Relevanz des Instrumentes betrachtet wird. In der Hälfte der geführten Gespräche wurde an mehreren Stellen indirekt auf solche Aspekte hingewiesen. Da auch hier Mehrfachnennungen zugelassen wurden, lässt sich dann auch die an dieser Stelle deutlich höhere Anzahl der in einem Interview gefundenen Hinweise auf eher erwünschte Antworten im Bereich der Hoheitsoberförstereien interpretieren.

Zeitpunkt der Zielvereinbarung

Ein ganz wesentlicher Faktor für die Zielvereinbarung war der Zeitpunkt im Jahr, an dem sie abgeschlossen wurde. Mehrfach kam bereits in anderen Zusammenhängen zum Ausdruck, dass das Wirtschaftsjahr im Landesbetrieb sehr stark auch von natürlichen Gegebenheiten und Abläufen im Wald geprägt ist. Dieses verstärkte noch den Effekt, dass auch aus finanzieller Sicht nicht zu jedem Zeitpunkt die gleiche Anzahl an Mitteln zur Verfügung stand. Oft lagen am Anfang des Jahres noch Budgetgrenzen vor und zur Mitte des Dezembers konnten keine Ausgaben mehr getätigt werden. Daher erscheint es logisch, dass die Organisationsmitglieder ihre Ziele zu einem möglichst frühen

Zeitpunkt im Jahr vereinbart haben möchten. Eine sehr spät abgeschlossene Zielvereinbarung verliert damit an Relevanz. In Folge der umfangreichen Strukturreformen und den damit einhergehenden organisatorischen Veränderungen ist die Zielvereinbarung in den letzten Jahren sehr weit in das Jahr hinein verschoben worden und teilweise war sie erst im August abgeschlossen. Damit fehlt den Organisationsteilnehmern bereits ein wesentlicher Teil des Jahres, um mit den Zielen zu arbeiten, was mehrfach betont wurde:

- 442a_1_2: *„Das ist aber auch ein Manko bei uns, hat ich Ihnen ja gerade gesagt, jetzt haben wir August und ich habe dieses hier immer noch nicht gegengezeichnet, keiner hat es bis jetzt gegengezeichnet, das ist viel zu spät.“ (H13, Ab. 104)*
- 442a_1_3: *„...mir fehlt die rechtzeitige Vereinbarung, also am Jahresanfang, wenn ich also noch die volle Steuerungsmöglichkeit habe...“ (L03, Ab. 116)*

Dies wurde auch bereits von der Betriebszentrale erkannt und erste Maßnahmen ergriffen, um die Vereinbarung deutlich früher abschließen zu können. Auch wurde in beiden Zielvereinbarungsgesprächen Bezug darauf genommen und etwaige Zielverfehlungen durch die zu geringe verbleibende Zeit akzeptiert. Interessant war jedoch die Erkenntnis aus der Beobachtung, dass durch die deutlich spätere Zielvereinbarung im Jahr 2012 zwar viel Zeit für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen fehlte, trotzdem die Ziele in diesem Jahr besser erfüllt wurden als geplant. Damit erhärtet sich der Verdacht, dass die wesentlichen Ziele bereits aus der Planung bekannt waren und damit doch ausreichend Zeit bestand, auf Abweichungen zu reagieren.

Als weitere Einschränkung, im Hinblick auf den Zeitpunkt der Zielvereinbarung, ist aufzuführen, dass mit den großen Holzabnehmern frühzeitig Rahmen- und entsprechende Jahresverträge geschlossen werden, die den Holzabsatz in Bezug auf Menge, Sortiment und Preise schon sehr genau festlegen. Diese stellten denn feste Größen dar, von denen auch in der Zielvereinbarung nicht mehr abgewichen werden konnte und dies reduzierte damit auch die Verhandlungsnotwendigkeit und -intensität in den Gesprächen.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass hier die gerade noch als eher negativ beschriebene starke Ähnlichkeit der Zielvereinbarung mit der Planung auch einen positiven Effekt hatte (vgl. Kapitel 4.2.3.3). Da die Führungskräfte ihre wesentlichen Kennzahlen aus der Planung als Zielvorgaben dann auch in der Vereinbarung wieder fanden, war ihnen diese damit bereits am Anfang des Jahres bekannt. Dies reduziert den Vorwurf der fehlenden Steuerungsmöglichkeiten in Folge zu später Zielvereinbarung ein wenig oder beschränkt diesen dann auf die zusätzlichen Ziele, die nicht aus der Planung stammten.

Anzahl der Ziele

Von einigen Gesprächsteilnehmern wurde auch die zunehmende Anzahl an Zielen in den Vereinbarungen als zu hoch und damit als eine Abwertung des Instrumentes empfunden. Um einen guten Überblick über die wesentlichen Zielgrößen zu behalten, müssen diese in einem überschaubaren und steuerbaren Umfang bleiben. Kommen hier jährlich neue Ziele hinzu, fehlt die Stabilität und das Interesse am Instrument kann wieder sinken:

- *442b_1_1: „...das Problem ist auch bei den Zielvereinbarung, in dem Moment wo es viele Ziele sind, die fixiert sind, geht es einfach aus dem Blickfeld raus...“ (H06, Ab. 48)*
- *442b_1_4: „...dass man die Zielvereinbarung mit wenigen Kennzahlen ersetzt und sagt die sind wichtig. Dass mal eine auch wichtig ist, ist klar, aber es dürfen nicht zu viele sein, sonst verwässert das auch wieder...“ (L07, Ab. 46)*

Gerade im Personalbereich wurde dieses Problem noch verstärkt, da in der Zielvereinbarung auch Anweisungen und Richtlinien für die Personalarbeit aufgenommen wurden. Hier wurde mehrfach die Frage aufgeworfen, ob eine Zielvereinbarung dafür das richtige Instrument ist. Das Instrument verliert dann den Charakter einer Zusammenfassung der eigenen und mit der Betriebszentrale vereinbarten Ziele für das kommende Jahr, sie wird durch artfremde Inhalte unnötig vergrößert und eher aufgeweicht.

4.2.4.2 Zusammenfassung Bedeutung der Innovation

Neben den gerade beschriebenen direkten Aussagen zur Relevanz der Zielvereinbarung muss an dieser Stelle zur weiteren Methodik der Auswertung darauf hingewiesen werden, dass letztendlich alle im Kapitel „Wirkung und Wahrnehmung“ beschriebene Aspekte Auswirkungen auf die Relevanz und damit auf die Bedeutung des Instrumentes haben können. Auch wenn keine Software eigens dafür angeschafft wurde, so standen doch Anstrengungen und Aufwände damit in Verbindung. Hierbei handelte es sich neben den einmaligen Einführungsmaßnahmen vor allem um die regelmäßigen Besprechungen, die Vorbereitungen auf die Zielvereinbarungsgespräche in der Zentrale oder auch die damit verbundenen Dienstreisen. Dies alles muss dem Nutzen einer Innovation wie der Zielvereinbarung gegenüber gestellt werden mit dem Versuch, Aussagen über die Wichtigkeit bzw. Nützlichkeit und damit letztendlich auch Wirtschaftlichkeit dieser treffen zu können. Diese Frage ließ sich aus dem Datenmaterial nicht pauschal und eindimensional beantworten.

Für eine relativ hohe Relevanz sprechen die positiven Befunde im Bereich der Integration der Zielvereinbarung in die zentralen Managementroutinen im Kapitel 4.1, auch wenn im Prinzip keine neuen Routinen herausgebildet wurden. Vielmehr konnten viele Aussagen gefunden werden, in

denen von einer Veränderung der Zielvorstellungen sowohl in den Kommunikations- als auch in den Koordinations- und Entscheidungsrouinen gesprochen wurde. Da es sich hierbei nicht um einen einmaligen sondern eher stetigen Effekt handelte, wird dies als Beleg für eine hohe Relevanz des Instrumentes gesehen, wobei auch hier wieder die Planung als sehr verwandtes Instrument zu nennen ist. Auch wenn die Führungskräfte nicht täglich an das Instrument an sich dachten, so spielten doch die neuen Kennzahlen daraus als veränderte Zielvorstellungen eine Rolle. Hier war dann für die Betroffenen nicht immer die Verbindung zur Zielvereinbarung offensichtlich. Im Bereich der Kommunikationsrouinen hat sich die Relevanz des Instrumentes noch erhöht, da jährliche Mitarbeitergespräche vereinbart und diese sowohl für die Mitarbeiter als auch für die Führungskräfte immer wieder als besondere Situation wahrgenommen wurden. Beide Parteien mussten sich auf diese Gespräche vorbereiten und hier ging es dann auch in besonderem Maße um evtl. vereinbarte Ziele oder Maßnahmen. Hinzu kam, dass die Zielvereinbarung auch Einfluss auf die Dienstberatungen als spezielle Form der Koordinationsrouinen hatte und dort immer wieder angesprochen wurde. Als feste Institution folgten die Beratungen einem relativ standardisierten Ablauf und waren ein zentrales Element für die Organisation des Betriebes. Dies betraf dann sowohl den jeweiligen Stand der einzelnen Kennzahlen als auch besprochene Maßnahmen für die Zielerreichung. Auch dies kann als Beleg für eine relativ hohe Relevanz der Zielvereinbarung in der aktuellen Form betrachtet werden. Für die Entscheidungsrouinen konnte gezeigt werden, dass die Zielvereinbarung auch zu einem Umdenken, hin zu mehr betriebswirtschaftlichen Herangehensweisen, geführt hat. Im Vergleich zu früheren Zeiten und der damaligen Konzentration rein auf die Wirtschaftsplanung wurden hier neue und flexible Wege gefunden, um eher im Sinne eines Steuerungskreislaufes auf Zielabweichungen zu reagieren. All diese Ergebnisse werden hier als Beleg für eine relativ hohe Relevanz des Instrumentes gesehen, auch wenn dies u. U. nicht immer direkt von den Führungskräften benannt, sondern indirekt aus deren Aussagen abgeleitet wurde.

Werden die Ergebnisse aus dem Bereich der Wirkung und Wahrnehmung des Instrumentes hier mit betrachtet, führt dies zu einem etwas differenzierteren Bild. Dies liegt zu einem wesentlichen Teil an der Tatsache, dass von vielen Führungskräften die Zielvereinbarung als logische Weiterführung der Planung betrachtet wurde, da diese auch vorher stattfand und immer noch parallel weiter fortgeführt wird. Damit richteten sich die Führungskräfte nach Kennzahlen, die sie sowohl in der Planung als auch dann etwas konkreter und aggregierter in der Zielvereinbarung wieder fanden. Auf der anderen Seite führte die Abstimmung der Ziele und Vereinbarung dieser mittels eigener Unterschrift zu einer Zunahme der Verbindlichkeit der Ziele, was an dieser Stelle mit einer hohen Relevanz verbunden wird.

Die Einschätzung der Relevanz der Zielvereinbarung lässt sich demnach nicht pauschal beantworten, da sowohl Aussagen für eine hohe als auch zu einer geringen bzw. verringerten Relevanz gefunden wurden. In den Interviews berichteten viele Gesprächspartner von positiven Effekten der

Zielvereinbarung und damit einer relativ hohen Relevanz. An etlichen Stellen wurde jedoch auch von negativen Wirkungen gesprochen, wenn z. B. unrealistische oder eben nicht vereinbarte Zielvorgaben die Motivation und Verbindlichkeit verringerten oder keine Einflussmöglichkeiten auf die Ziele gesehen wurden. Bemerkenswert ist hier erneut, dass aus dem Datenmaterial keine nennenswerten Unterschiede zwischen den unterschiedlichen wirtschaftlichen Ausrichtungen der einzelnen Organisationseinheiten gefunden wurden. Auch spielte es für die Relevanz der Zielvereinbarung anscheinend keine große Rolle, dass im Falle von Anreizen diese dann nur in kollektiver Art waren. Wichtig ist, dass diese überhaupt gewährt wurden. Zu den Zeiten, in denen im untersuchten Landesbetrieb keine Mehreinnahmen oder Minderausgaben wenigstens in Teilen für eigene dienstliche Zwecke genutzt werden konnten, reduzierte sich auch die Relevanz der Zielvereinbarung.

4.3 Rahmenbedingungen der Innovation

Jede Untersuchung in Form einer Fallstudie bzw. eines Experteninterviews findet in einem spezifischen Kontext und unterschiedlichsten Rahmenbedingungen statt. Diese Rahmenbedingungen können auf der einen Seite die Untersuchungsergebnisse beeinflussen und auf der anderen Seite einzelne Aussagen in einem anderen Licht erscheinen lassen. Es kann als sicher angesehen werden, dass ungünstige Rahmenbedingungen auch Auswirkungen auf die Entfaltung eines neuen Instrumentes wie die Zielvereinbarung haben (Einflussfaktor Umwelt in der Innovationsforschung, vgl. Kapitel 2.1.1). Damit stellen die Rahmenbedingungen gewissermaßen alternative und vor allem konkurrierende unabhängige Variablen dar, da diese auch zu einer Änderung der Managementroutinen führen können. Die möglicherweise festgestellte Änderung einer Routine in Form von veränderten Zielvorstellungen könnte dann auch auf eine Änderung eben dieser zurück zu führen sein, wenn z. B. der Druck durch eine weitere angekündigte Stellenkürzung zunimmt und dies dann auch zu einer verstärkten Leistungsorientierung in der Organisation führt. Es wird an dieser Stelle jedoch davon ausgegangen, dass der umgekehrte und negative Effekt der häufigere Fall ist. Wenn sich ungünstige Rahmenbedingungen, wie z. B. fehlende personelle Entwicklungsmöglichkeiten durch eine angespannte Haushaltslage im Land oder auch instabile politische Kontinuität auf die Innovation dahin gehend auswirken, dass die Mitarbeiter dann „andere Sorgen haben“, als eine Zielvereinbarung ernst zu nehmen. Eine konkrete Abgrenzung dieser Einflüsse untereinander konnte im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht geleistet werden und stand auch nicht im Fokus. Alle als markant identifizierten Rahmenbedingungen werden im folgenden Kapitel dargestellt und fließen dann an späterer Stelle auch in die Interpretation der Ergebnisse ein. Gerade die Rahmenbedingungen veranlassen öffentliche Organisationen jedoch auch zu Veränderungen und sind damit auch innovationsfördernd. Damit ist anzunehmen, dass schon allein wegen dieser

Faktoren betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente und Managementmethoden trotz aller Kritik weiter an Bedeutung gewinnen werden, auch wenn immer wieder die Frage nach der Eignung dieser Instrumente für den öffentlichen Bereich gestellt werden muss (GOEW, 2003, S. 4).

Zudem ist festzuhalten, dass im Interview nicht explizit nach Rahmenbedingungen gefragt wurde und wenn von den Gesprächspartnern dazu etwas angesprochen wurde, dann scheint es doch von relativ hoher Bedeutung für diese zu sein. Das Ergebnis wäre vermutlich anders, wenn jeder Gesprächspartner nach den für ihn relevanten positiven wie negativen Rahmenbedingungen gefragt worden wäre, was jedoch außerhalb des Forschungsziels lag. Aus diesem Grunde werden die möglichen Auswirkungen auf die Untersuchungsergebnisse hier geduldet und nicht mit Hilfe mathematisch-statistischer Verfahren untersucht.

4.3.1 Fehlende Stabilität der Struktur

Mit einer Nennung in über der Hälfte der Interviews nahm das Fehlen der Stabilität der Struktur eine zentrale Rolle bei den Rahmenbedingungen der Innovation ein. Der Landesbetrieb wurde als Bestandteil der Flächenverwaltung in Brandenburg bereits mehrfach einer Strukturreform unterzogen und musste in den letzten zwei Jahrzehnten eine Personalreduzierung von über 12.000 Mitarbeiter auf derzeit ca. 2.200 Mitarbeiter verkraften, wobei bereits gültige Kabinettsbeschlüsse eine Reduzierung der dauerhaft Beschäftigten auf ca. 1.500 vorsahen. Die damit verbundene Unsicherheit in der persönlichen Zukunft der Beschäftigten sowie die Unruhe in der Gesamtorganisation wurde vielfach in den Gesprächen thematisiert obwohl nicht explizit danach gefragt wurde (zu ähnlichen Ergebnissen kamen z.B. auch Tondorf, Bahn Müller und Klages (2004, S. 140)). Dass diese Aspekte trotzdem in mehr als der Hälfte der Interviews genannt wurden, weist auf eine hohe Bedeutung hin und stellt ein Hindernis für die Integration der Innovation in die Routinen dar. Mit der über Jahre andauernden Personalreduzierung und mehrfachen Strukturänderungen wurden unterschiedliche Effekte begründet, im Vordergrund stand dabei immer wieder die Motivation der einzelnen Mitarbeiter (vgl. auch die Ausführung in Kapitel [4.2.1.4](#)).

- *R01_1_1: „Diese Personalzielzahlen, die jetzt zum 01.01.12 umgesetzt wurden (...) die haben im Prinzip auch ich sage mal das Instrument der Zielvereinbarung zerstört.“ (H07, Ab. 6)*
- *R01_1_2: „... mit der unterschwelligen Bekanntgabe des weiteren drastischen Personalabbaus bis 2018, ich sage mal ist bedauerlicherweise aus meiner Sicht der Schwung rausgenommen worden...“ (H06, Ab. 84)*

Die Aussagen wurden so ebenfalls in der Betriebszentrale gesehen und als starker Einfluss auf die Zielvereinbarung erkannt, wobei die Möglichkeiten der Einflussnahme auf diese Entscheidungen der Landespolitik auch hier gering waren. Auch wenn Personalreduzierungen im öffentlichen

Dienst nicht automatisch zu Kündigungen und damit Existenzbedrohungen führen, so sind damit doch erhebliche Veränderungen für die Betroffenen durch Umsetzungen, Umschulungen oder Wechsel in anderen Behörden oder Einrichtungen des Landes verbunden. Gerade bei Beschäftigten in einer Forstverwaltung spielen Berufung und Überzeugung eine große Rolle und wer gern im Wald arbeitet, für den ist der Wechsel z. B. in die Justizverwaltung oder in ein Archiv sicher nicht einfach. Die negativen Auswirkungen von einem Absinken der Motivation und der Arbeitszufriedenheit auf die Leistungsfähigkeit und damit auf die Ergebnisse der Arbeit wurden in vielen Forschungen aus der Arbeits- und Organisationspsychologie bereits ermittelt und sollen in dieser Arbeit daher nicht weiter thematisiert werden (Heckhausen & Heckhausen, 2010; Kals & Gallenmüller-Roschmann, 2011).

Neben den durch die personellen Veränderungen begründeten Effekten wurden Einschränkungen auch mit der fehlenden Stabilität der Zielvorgaben und politischen Rahmenbedingungen begründet. Dies führte dazu, dass man sich immer wieder auf neue Ziele einstellen musste oder auch auf eine weiter zunehmende Höhe dieser, obwohl sie aus Sicht der Beschäftigten bereits auf einem kaum erreichbaren Niveau waren. Damit kann sich durch die Innovation zwar die Zielklarheit innerhalb der Routinen durch die Innovation verbessern (vgl. Kapitel 4.2.2), durch die fehlende Stabilität und den damit verbundenen ständigen Wechseln in der Schwerpunktlegung wird dies dann jedoch wieder konterkariert. Zudem führte eine hohe Unsicherheit im Betrieb, bzw. auch die mit der Umsetzung einer großen Strukturreform verbundene Arbeit, zu einem Absinken der Bedeutung der Zielvereinbarung. Dies kann schon allein durch die dann weniger verfügbare Zeit und die persönliche Priorisierung der Aufgaben entstehen. Dieser Effekt wird noch verstärkt durch die Tatsache, dass rein auf Organisationsänderungen bezogene Ziele nicht Bestandteil der Zielvereinbarung waren. In mehr als der Hälfte der Interviews konnten Aussagen zu Stabilität gefunden werden, was die folgenden Zitate exemplarisch zeigen:

- *R01_3_3: „...ich denke mal um so ein System zu dem zu bringen, was es bewirken soll, braucht man erst mal eine gewisse Stabilität...“ (S03, Ab. 74)*
- *R01_3_4: „Also Strukturreform oder Änderung von Strukturen wirkt für Zielvereinbarungen tödlich...“ (L07, Ab. 89)*

Zu diesen Mangel an Stabilität kann auch gezählt werden, dass die politischen Rahmenvorgaben nicht immer frühzeitig vorlagen und finanzielle Kennzahlen erst verbindlich gemacht werden können, wenn das entsprechende Haushaltsgesetz mit Haushaltsplan verabschiedet wurde. Zudem muss dann noch das Finanzministerium das Haushaltsbewirtschaftungsroundschreiben erlassen haben. Auch wenn der Landesbetrieb zu fast 50% aus dem Landeshaushalt finanziert wurde, so hatte er doch keinen Einfluss auf den Zeitpunkt dieser Planungsgrundlagen und war insofern hier stark von externen Rahmenbedingungen abhängig.

Darüber hinaus sind hier auch einer Reform folgende und eher temporäre Effekte, wie das Absinken der Motivation und die Probleme bei der Bestimmung der Zielhöhe und deren Erreichung, zu nennen. Mit wiederkehrender Stabilität könnten sich diese Effekte dann auch wieder beruhigen. Problematisch kann es jedoch dann werden, wenn die immer kürzer werdenden Zeiträume zwischen den einzelnen Reformen diese Genesung der Organisation nicht mehr zulassen oder bereits weitere Personalreduzierungen bzw. erneute Strukturveränderungen bekannt sind. Von der Strukturreform formal unabhängig sind die Effekte von instabilen und nicht planbaren politischen Vorgaben und damit Oberzielen in der Zielvereinbarung, da je nach politischer Ausrichtung der jeweiligen Landesregierungen auch unterschiedliche Schwerpunkte bezogen auf den Landeswald gelegt werden können. Im Hinblick auf die Wirkungen der Zielvereinbarung bleibt festzustellen, dass die fehlende Struktursicherheit die Annahme einer Innovation bzw. die Entfaltung des Instrumentes behindert bzw. überlagert und damit deren Erfolg gefährden kann. Es wird hier davon ausgegangen, dass bei einer relativen Stabilität innerhalb der Organisation diese offener für Innovationen wäre und die Wirkungen und Veränderungen der Zielvereinbarung höher wären bzw. das Instrument mehr genutzt werden würde.⁴⁵

4.3.2 Fehlende Personalsteuerung

Als Kernproblem öffentlicher Organisationen werden auch oft die relativ geringen Möglichkeiten zur Personalsteuerung genannt, da die Rechtsgrundlagen oder auch allgemeine Normen des öffentlichen bzw. des Verwaltungsrechts nicht selbst beeinflusst werden können und die finanziellen Handlungsspielräume begrenzt sind (Schedler & Siegel, 2005, S. 229). Auch hier handelt es sich um einen generellen Umstand auf den auch der Landesbetrieb selbst nur eingeschränkt einwirken konnte, deshalb wird das Problem hier übergreifend den Rahmenbedingungen zugeordnet. Die Grundzüge der Personalsteuerung und deren Verankerung im z. B. öffentlichen Tarif- und Beamtenrecht werden im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter betrachtet. Mit der Personalsteuerung wurden z. B. die eingeschränkten Möglichkeiten der Führungskräfte auf Personalveränderungen oder Einstellungen in Verbindung gebracht. Dies hatte zur Folge, dass alle Personalentscheidungen nicht in den jeweiligen Organisationseinheiten, sondern entweder in der Betriebszentrale oder, im

⁴⁵ Bezogen auf die Einführung von "managing-for-results", was eine ähnliche Innovation darstellt wie die hier betrachtete, stellten Moynihan und Ingraham (2003, S. 486) hier im Hinblick auf die politische Kontinuität bereits fest, dass „Indeed, one of the great dangers to constructing an Managing-for-Result system is the threat of discontinuity due the electoral change“.

Fälle von Einstellungen, auf Landesebene getroffen wurden. Die flächendeckende Personalreduktion im öffentlichen Dienst führte auch zu einem Einstellungsstopp, womit sich die Altersstruktur immer weiter erhöht und sich gerade für einen Landesforstbetrieb mit einem hohen Anteil an körperlich schwerer Arbeit in der freien Natur zu einem Problem bzw. zu Leistungseinschränkungen entwickeln kann. Mit den folgenden Zitaten wird der geringe Steuerungseinfluss auf das Personal exemplarisch verdeutlicht:

- *R02_1_1: „Weil Personal ist bei uns immer so eine Sache mit Ösen, weil im Prinzip fehlt dem Oberförster ja so ein bisschen die Personalhoheit, (...), im Prinzip habe ich keinen direkten Zugriff auf das Personal...“ (H03, Ab. 48)*
- *R02_1_5: „...die im öffentlichen Dienst durch andere Vorgaben eben einfach schon beschränkt sind, durch Haushaltssituationen, durch Personalsituationen oder irgendwie weiter. Denn darauf habe ich ja keine Einflussmöglichkeit...“ (S03, Ab. 137)*
- *R02_1_4: „...zumal sie keine wirkliche Personalverantwortung haben draußen, sie sind Fachvorgesetzte, aber die Arbeitgeberfunktion und die Dienstvorgesetztenfunktion liegt ausschließlich hier.“ (BZ02, Ab. 46)*

Der Mangel an Personalsteuerung ist dabei nicht nur eine subjektive Wahrnehmung der Führungskräfte, sondern vielmehr auch eine systemimmanente Eigenschaft der Organisation des Landesbetriebes und wird so auch von der Betriebszentrale gesehen (vgl. Zitat R02_1_4). Auf der anderen Seite führt der Mangel an Personalsteuerung dazu, dass die fehlenden Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten auch von den Mitarbeitern realisiert werden und diese dann die Sinnhaftigkeit von Mitarbeitergesprächen grundsätzlich in Frage stellen. Dies bedeutet damit eine Belastung der Integration der Innovation in die Kommunikationsroutine, da keine Möglichkeiten zur Entwicklung im Rahmen des Mitarbeitergespräches aufgezeigt werden können (vgl. die Ausführungen zur Kommunikationsroutine KM-01 in Kapitel 4.1.1.1). Diese Situation ist für die Vorgesetzten schwierig zu handhaben, da sie auf die Veränderungs- oder Beförderungswünsche ihrer Mitarbeiter nur eingeschränkt eingehen können.

- *R02_2_1: „... das ist unrealistisch, sich mit den Kollegen zusammensetzen, wenn ich denen auch keine Perspektive bieten kann, (...) was soll das, warum schreiben wir sowas hier rein.“ (S05, Ab. 81)*
- *R02_2_2: „...Gespräch mit meinen Mitarbeitern (...) ob ich mich dazu in der Lage fühle oder wir uns halt zum Kaffee zusammensetzen und ein bisschen Ideen austauschen, aber nicht wirklich ich ihnen eine Perspektive darstelle.“ (S05, 85)*

Das ist insbesondere deshalb nicht ohne Risiko für die Annahme der Innovation, weil die Durchführung der Gespräche als eigenes Ziel explizit mit in die Vereinbarung aufgenommen wurde. Damit strahlten die Schwierigkeiten in der Personalführung auf das neue Instrument ab und hatten auch zur Folge, dass für den Bereich der Personalführung zielfremde Inhalte mit in die Vereinbarung aufgenommen wurden, wie z. B. „Grundsätze für die Zusammenarbeit“ (vgl. Kapitel 3.5.3.2). Bemerkenswert ist zudem die Tatsache, dass sich die Mehrzahl der Gesprächspartner auch zu Prämienmodellen oder anderen finanziellen Anreizen geäußert haben. Gerade das Thema Leistungszulagen oder leistungsbezogene Bezahlung wird im öffentlichen Dienst kontrovers diskutiert und eng durch Gesetze und Verordnungen reglementiert. Innerhalb der Fallstudie konnte hier jedoch keine Tendenz festgestellt werden, da sowohl die Vor- als auch die Nachteile individuell monetärer Anreize benannt wurden und kein genereller Wunsch danach erkennbar war. Das Fehlen finanzieller Anreize spielte für die Untersuchung an mehreren Stellen eine Rolle. Da der Landesbetrieb hier in seinen Gestaltungsmöglichkeiten jedoch sehr eingeschränkt war, wird dies auch den Rahmenbedingungen zugeordnet. Für die Integration der Zielvereinbarung bedeutet dies, dass ein Mangel an Personalsteuerung die Möglichkeiten der Führungskräfte zur Zielerreichung einschränken kann. Ihnen fehlen dann die Möglichkeiten mit personellen Maßnahmen auf Leistungsschwankungen reagieren oder auch motivieren zu können. Werden trotzdem durch das Ministerium oder die Betriebszentrale Ziele im Personalbereich vorgegeben, ist mit einer Reduzierung der Akzeptanz der Zielvereinbarung und damit der geringeren Integration in die Routinen zu rechnen.

4.3.3 Mängel im Einführungsprozess

Auch wenn die Einführung des Instrumentes zum Untersuchungszeitpunkt bereits einige Jahre zurück lag, wurden die Gesprächspartner auch im Hinblick auf zukünftige Innovationen nach ihren Erinnerungen zum Einführungsprozess und dortigen Problemen befragt. Fast die Hälfte der hier Befragten führte eine mangelhafte Kommunikation im Einführungsprozess oder fehlende Schulungen bzw. Informationen dazu auf. Ein mangelhafter Einführungsprozess wurde so z. B. auch bereits von Moynihan (2005) für die relativ geringen Wirkungen der Reformen verantwortlich gemacht und auch Lancer Julnes und Holzer (2001) stuften in ihrer Studie ein umfangreiches Change Management als eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg von derartigen Reformen bzw. Innovationen ein. Folgende Zitate verdeutlichen dies:

- *R04_1_1: „Und das muss mehr geschult werden und so kann man dann auch miteinander eine Zielvereinbarung arbeiten.“ (H08, Ab. 80)*
- *R04_1_3: „Also für den Einführungsprozess ist es sehr wichtig, dass man im Vorfeld auch mit den Leuten spricht und vielleicht die Dinge auch lieber einmal öfter erklärt.“ (L02, 115)*

Von einer Interpretation dieser Aussagen für die Integration der Zielvereinbarung soll jedoch abgesehen werden, da der lange Zeitraum seit der Einführung die Validität der Aussagen stark einschränken kann. Zudem werden Innovationen immer wieder mit dem recht pauschalen Vorwurf konfrontiert, zu wenig Kommunikation und Partizipation vorgesehen zu haben.

4.3.4 Zusammenfassung Rahmenbedingungen

Als Zwischenfazit kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass alle positiven wie negativen Rahmenbedingungen Einfluss sowohl auf eine gerade eingeführte Innovation, als auch auf die Organisation selbst haben können, was der Ebene Umwelt zugeordnet wird (Piening, 2011, S. 33). Dies kann neben Einschränkungen bei der Annahme einer Innovation auch bedeuten, dass Änderungen in den Rahmenbedingungen auch zu Anpassungen in der Organisation und damit auch zu Änderungen in den Routinen führen können. Diese Routineänderungen wären dann allerdings nicht auf die Innovation zurückzuführen, was sich jedoch nur sehr schwer oder gar nicht aus den Daten isolieren ließ. Eine fehlende Stabilität in der Struktur oder den politischen Rahmenbedingungen wirkte sich in der untersuchten Organisation ebenso negativ auf die Innovation aus, wie die geringen Möglichkeiten zur Personalsteuerung oder auch dem gefühlten Mangel im Einführungsprozess. Für die Aussagefähigkeit der Ergebnisse bedeutet dies, dass festgestellte Wirkungen auf Routinen zumindest theoretisch auch auf Änderungen in den Rahmenbedingungen zurückgehen können, was an dieser Stelle jedoch toleriert werden muss. Gerade die Hinweise auf die Einschränkungen durch eine fehlende Stabilität der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen bestätigen hier die Ergebnisse vorangegangener Untersuchungen, so z.B. bei Tondorf, Bahn Müller und Klages (2004, S. 101 u. 199).

4.4 Abstraktion der Ergebnisse zur Beantwortung der Forschungsfragen

Als letzter Teil der Ergebnisdarstellung werden die Befunde nun abstrahiert und den Beobachtungsvariablen gegenüber gestellt. Diese komprimierte Form der Darstellung dient sowohl einer lückenlosen Methodik in der Beschreibung und Auswertung der Ergebnisse als auch als Grundlage für die Beantwortung der Leitfragen, Arbeitshypothesen und Forschungsfragen. Damit werden die Ergebnisse in den vorangegangenen Kapiteln noch einmal in stark zusammengefasster Weise, bezogen auf unterschiedliche methodische Elemente beschrieben. Dazu wird das bisherige Verfahren der „zunehmenden Konkretisierung“ nun umgekehrt angewandt und hier als zunehmende Abstraktion (oder abnehmende Konkretisierung) bezeichnet (vgl. zur Methodik der Arbeit Kapitel 3 und dort Abbildung 10).

4.4.1 Vorhandensein der Beobachtungsvariablen „adoption“

Im ersten Schritt müssen zunächst die Beobachtungsvariablen betrachtet und in Bezug auf ihr Auftreten in den Ergebnissen beschrieben werden. Diese Beobachtungsvariablen stellten die Ausgangsbasis für das entwickelte Codesystem dar, welches während der Auswertung dann durch weitere ergänzt wurde. Da es in der vorliegenden qualitativen Arbeit nicht um statistische Zusammenhänge oder Relationen geht, wird hier die Einschätzung des Wiederfindens der Variablen in den Untersuchungsergebnissen als qualitative Beschreibung vorgenommen. Eine konkrete Anzahl der Fundstellen lässt sich nicht eindeutig und überschneidungsfrei herausarbeiten und wird zudem von Mehrfachnennungen beeinflusst.

Die Verknüpfung zu bestehenden Managementinstrumenten (BA-1) war in der untersuchten Organisation in vielen Bereichen vorhanden, wobei es sich hier um keine technische Verbindung handelte. Die Innovation wurde flankiert von weiteren Maßnahmen und gemeinsam mit der Budgetierung eingeführt. Die Budgetierung ließe sich auch isoliert betrachten, wird allerdings in der Organisation untrennbar von der Zielvereinbarung gesehen und damit auch hier mit dieser verknüpft. Daneben bestand auch eine erkennbare Verbindung zur sehr dominanten Jahresplanung, wobei diese sich eher darin äußerte, dass die Planzahlen im Grunde in der Zielvereinbarung wieder erschienen. Eine Abgrenzung zu nach wie vor parallel bestehenden Instrumenten oder auch deren Verbindung bzw. Beziehung zu einander war jedoch nicht immer klar erkennbar. Die Zielvereinbarung, als ein die Planung ergänzendes Instrument, stand dann auch in Form von herunter gebrochenen Arbeitsaufträgen bis auf die Mitarbeiterebene zur Verfügung und war damit komplett in die Organisation integriert.

Die Erhöhung der Managementflexibilität (BA-2) wurde von vielen Führungskräften konkret benannt und mit der Zielvereinbarung in Verbindung gebracht. Der Zugewinn an Flexibilität und Steuerungsmöglichkeiten wurde dabei auf eine wahrgenommene erhöhte Selbständigkeit in den Entscheidungen bezogen. Dies war auch explizit eines der Ziele der Betriebszentrale, welches mit der Einführung der Zielvereinbarung verbunden wurde. Dazu wurde auch entsprechend der konzeptionellen Ausrichtung bewusst ein Teil der Verantwortung von der Betriebszentrale in die unterstellten Oberförstereien gegeben und Entscheidungswege verkürzt. Hier muss bei der Zunahme der Managementflexibilität jedoch auch eine Eingrenzung vorgenommen werden. Haushälterische Zwänge und Einschränkungen durch die übergeordnete Politik und den Landeshaushalt stellten gerade für die finanzielle Flexibilität und den eigenen Möglichkeiten in der Personalsteuerung auch Grenzen dar. Da jedoch in den beobachteten Zielvereinbarungsgesprächen eine relativ hohe Flexibilität gerade beim Austausch verschiedener Ziele beobachtet werden konnte, ist die positive Nennung hier gerechtfertigt.

Im Gegensatz dazu spielte die Verbindung zum Human Resource Management und Höhe der Autonomie (BA-3) nur eine untergeordnete Rolle, da die Personalführung in der Betriebszentrale lag. Die befragten Führungskräfte sahen hier keine eigenen Einflussmöglichkeiten und auch die persönliche Zielerreichung der Mitarbeiter gingen nur in sehr begrenztem Maße in die Beurteilungen mit ein. Personelle Entwicklungsmöglichkeiten in Verbindung mit der Zielvereinbarung bestanden nicht und oft wurde noch das Problem benannt, dass sich die vorgeschriebenen Mitarbeitergespräche eher als hinderlich für die Zielvereinbarung erwiesen. Die Führungskräfte konnten ihren Mitarbeitern keine persönlichen Entwicklungsperspektiven aufzeigen und dies entzog den Gesprächen damit die Grundlage. Die Aufnahme von verschiedenen, jedoch nicht messbaren Zielen aus dem Personalbereich hat dem Instrument zudem etwas an Bedeutung und Akzeptanz genommen (vgl. Kapitel [4.3.2](#)).

Eine prozessuale Unterstützung im Steuerungskreislauf (BA-4) fand in der untersuchten Organisation nur begrenzt statt. Obwohl dies konzeptionell vorgesehen und zumindest von der Theorie her auch so beschrieben wurde, müssen hier Einschränkungen vorgenommen werden. Die Messung der Ziele fand auf den meisten Ebenen, zumindest aber für die quantitativen Größen aus dem finanziellen Bereich statt, es kam dann jedoch nur einschränkt zur systematischen Abweichungsanalyse und zur erkennbaren Ableitung der geeigneten Maßnahmen. Auch wenn hier von einzelnen Gesprächspartnern von Reaktionen auf erkannte Abweichungen in der Zielerreichung berichtet wurde, konnte insgesamt keine wirklich systematische Auswertung und Maßnahmenentwicklung festgestellt werden. Die Schwierigkeit, die Zielvereinbarungen tatsächlich zu überprüfen und mit den Erkenntnissen die Verwaltungen dann auch zu steuern, wurde im internationalen Umfeld bereits an anderer Stelle festgestellt (Kroll & Küchler-Stahn, 2009, S. 491). Hier besteht noch Raum für weitere Entwicklungen am Instrument, auch wenn es sich hierbei sicher um eine generelle Schwachstelle zielbasierter Steuerungsinstrumente handelt.

4.4.2 Vorhandensein der Beobachtungsvariablen „implementation“

Im nächsten Schritt werden nun die Beobachtungsvariablen im Bereich „implementation“ (als die tatsächliche Anwendung und Nutzung des Instrumentes) betrachtet (de Lancer Julnes & Holzer, 2001, S. 695). „Implementation“ ist nach diesem und für die Arbeit herangezogenem Verständnis gewissermaßen die weitere Reifung des Instrumentes über die Stufe „adoption“ hinaus (vgl. Kapitel [2.3.4](#)).

Im Hinblick auf den Grad der Mitarbeiterpartizipation (BI-1) stellte sich ein gemischtes Bild dar und es gab sowohl positive als auch negative Aussagen. Aus Sicht der Betriebszentrale bestand ein hoher Einfluss auf die zu vereinbarenden Ziele, da diese im Grunde auf der Planung beruhten, welche die Führungskräfte für ihren Bereich zuvor erstellten. Auch war immer die Möglichkeit zu

4 - Ergebnisse der Untersuchung

Einbringung eigener Ziele für das jeweilige Jahr vorhanden, was jedoch nur vereinzelt wahrgenommen wurde. Aus Sicht der Führungskräfte waren die Einflussmöglichkeiten jedoch geringer, da die Rahmenbedingungen und Zielkorridore zentral festgelegt wurden und darüber hinaus wenig Spielraum bestand. Dies wurde noch durch den Umstand verstärkt, dass zum Zeitpunkt der Zielvereinbarung bereits Lieferverträge mit Großabnehmern vereinbart waren und damit weniger Flexibilität in Bezug auf Holzmengen, Holzsortimente oder auch Erlösen bestand. Zudem kam es nicht selten zu dem Fall, dass die selbst erstellten Zielgrößen der Führungskräfte dann durch die Betriebszentrale z. T. erheblich erhöht wurden, was unweigerlich Einschränkungen in deren Verbindlichkeit mit sich zog.

Relativ deutlich waren die positiven Aussagen zur Zielklarheit (BI-2), wobei es hier nicht nur um die strategischen Ziele der gesamten Organisation aus Richtung der Politik ging, so wie es bei Moynihan und Pandey eher der Fall war (2004, S. 460). Auf allen Organisationsebenen ist vielfach von einer hohen Zielklarheit berichtet worden, da sowohl die Ziele des Landes in Verbindung mit dem Landesbetrieb auf Ebene der Zentrale als auch dann heruntergebrochen auf die nächste Führungsebene klar und offen kommuniziert wurden. In keinem Fall wurde von fehlenden oder unklaren Zielen gesprochen und über die gesamte Untersuchung hinweg bestand der Eindruck, dass alle befragten Führungskräfte ihre konkreten Aufgaben und Ziele kannten.

Eine Einschränkung ist hingegen bei der Würdigung der Zielerreichung (BI-3) vorzunehmen, da diese hier als generell zu gering angesehen wurde. In den beobachteten Zielvereinbarungsgesprächen wurde die Erreichung aus dem Vorjahr zwar angesprochen, es fehlte jedoch der Hinweis auf daran abgeleitete Maßnahmen. Auch in den untersuchten Organisationsteilen konnten wenige Hinweise auf Konsequenzen auf eine gute oder auch schlechte Zielerreichung gefunden werden. Dies hat sicher mit den eingeschränkten Möglichkeiten zur generellen Würdigung der Zielerreichung in der öffentlichen Verwaltung zu tun (monetär als auch nicht-monetär), stellt aber eine wesentliche Begrenzung zur Entfaltung einer Zielvereinbarung dar. Die zwischenzeitlich abgeschaffte Möglichkeit zur freien (dienstlichen) Verfügung von Mehreinnahmen oder Minderausgaben wurde während der Untersuchung wieder eingeführt, stellt aber aus Sicht dieser Arbeit nur einen Anfang dar.

Die Art und Reichweite der Ziele (BI-4) bezieht sich auf die Frage, inwieweit das gesamte Aufgabenspektrum der Organisation auch mittels eigener Ziele abgebildet wurde. Das Spektrum der Ziele deckte aus Sicht dieser Arbeit die wesentlichen Bereiche vollständig ab, jedoch dominierten die finanziellen Ziele eindeutig in ihrer Anzahl und Weiterverfolgung (vgl. Kapitel [3.5.3.2](#)). Vor diesem Hintergrund sind hier Einschränkungen vorzunehmen, da andere Zielbereiche durch diese Dominanz vernachlässigt werden könnten.

Bezogen auf den Einfluss auf die Organisation (BI-5) kann festgestellt werden, dass die Zielvereinbarung hier insgesamt dazu geführt hat, dass über mehr und andere Zielinhalte in intensiverer Frequenz kommuniziert wurde. Dies äußerte sich auch durch erweiterte Berichte und Auswertungen sowie in dem neu geschaffenen Formular für die Mitarbeitergespräche, was hier zu einem relativ hohen Reifegrad der Zielvereinbarung geführt hat. Die Bedeutung von Zielen oder Kennzahlen war für die untersuchte Organisation jedoch nicht erst durch die Zielvereinbarung hoch, sondern bereits vorher im Rahmen der jährlichen Planung relevant gewesen.

Die Reichweite und Abdeckung des Instrumentes innerhalb der Verwaltung (BI-6) kann ebenfalls positiv hervorgehoben werden, auch wenn die betrachtete Zielvereinbarung nur zwischen der Zentrale und den relativ selbständigen Organisationseinheiten geschlossen wurde, so deckte aus Sicht der Führungskräfte das Instrument jedoch die gesamte Organisation ab. Die Ziele wurden weiter herunter gebrochen und fanden demnach Eingang in die Aufgaben und Ergebnisse der Organisation unterhalb dieser Führungsebene, wie im Hinblick auf verschiedene Managementroutinen, z. B. der Dienstberatung, berichtet wurde.

Die Verwendung im Berichtswesen (BI-7) als letzte hier betrachtete Beobachtungsvariable lag jedoch nur eingeschränkt vor, da keine direkte Verbindung zwischen der Zielvereinbarung und dem externen Berichtswesen bestand. Es wurden zumindest keine Ausführungen zur Zielerreichung in externen Berichten, wie dem Geschäftsbericht, vorgenommen. Richtig ist jedoch, dass die erreichten finanziellen Kennzahlen eine relativ große Bedeutung im internen Berichtswesen spielten. Darüber hinaus konnten zwar keine Befunde für ein organisationsübergreifendes Benchmarking gefunden werden, es wurde aber von einer deutlichen Zunahme des internen Wettbewerbs zwischen den einzelnen Oberförstereien berichtet. Dies war eine überwiegend positiv bewertete Folge der höheren Transparenz und wurde mit einer Zunahme der Leistungsfähigkeit in Verbindung gebracht (vgl. Kapitel [4.2.1.3](#)).

4.4.3 Beantwortung der Leitfragen der Untersuchung

Nach dieser Einschätzung zu den einzelnen Beobachtungsvariablen werden die Untersuchungsergebnisse nun in eine kurze zusammenfassende Beantwortung der Leitfragen überführt (vgl. Kapitel [3.4.2](#)). Für den Bereich „adoption“ kann Folgendes festgehalten werden:

- a) Um welche Art von Steuerungsinstrument handelt es sich und welche konzeptionellen Grundannahmen wurden getroffen?

Das Instrument Zielvereinbarung wurde in der untersuchten Organisation gezielt zur Bewältigung der anstehenden Umstrukturierungen und neuen Herausforderungen gewählt und in Verbindung mit weiteren Instrumenten aus dem Konzept der KGSt eingeführt. Es basierte dabei auf der Grundannahme, dass selbstgewählte Ziele und die Abgabe von

Verantwortung auf die nächste (unterstellte) Führungsebene zu einer Erhöhung der Motivation und damit Leistungsfähigkeit, der Flexibilität und einer Verbesserung der Steuerbarkeit führen. Aus Sicht der Betriebszentrale handelte es sich dabei um ein Steuerungsinstrument, bei dem nur noch die Zielgrößen vereinbart und definiert werden, bei der Umsetzung dieser jedoch bewusst, zu Gunsten der untergeordneten Führungskräfte, auf Einfluss verzichtet wurde. Die Nutzung des Instrumentes ist dabei als regelmäßig und mit hoher Relevanz einzuschätzen. Aus Sicht der betroffenen Führungskräfte handelte es sich hier allerdings vorrangig um ein weiterführendes Planungsinstrument und nicht um ein gänzlich neues Steuerungsinstrument.

b) Wie ist die konzeptionelle Verknüpfung zum Performance Management?

Die Verknüpfung der Innovation zum Performance Management bestand auf der einen Seite in der Verbindung zwischen den strategischen Zielen des Landes und den operativen Zielen der untersuchten Organisation. Der zentrale Managementzyklus im Sinne von „Input -> Activities -> Output“ und deren Rückkopplung war hier systematisch, wenn auch mit Einschränkungen und eher nur intern vorhanden (siehe Kapitel 2.2.2). Die Zielmessung und Abweichungsanalyse wurde hier auf der Ebene der unterstellten Organisationseinheiten eher intuitiv und spontan durchgeführt. Eine systematische Betrachtung im Rahmen der Endauswertung der Vereinbarung wurde nur eingeschränkt vorgenommen und könnte noch weiter ausgebaut werden. Auf der anderen Seite stellt gerade der bewusste konzeptionelle Bezug auf die neuen Steuerungsinstrumente aus der internationalen Reformbewegung auch eine theoretische Verknüpfung mit dem Performance Management dar.

c) Welches zentrale Steuerungsverständnis liegt in der Organisation vor?

Sowohl auf der Ebene der Zentrale als auch auf der Ebene der betrachteten Organisationseinheiten ließ sich eine hohe Dezentralisation der Verantwortung in Verbindung mit einer ausgeprägten Zielorientierung feststellen. Auf jeder Ebene wurde eher durch die Vorgaben von Rahmenbedingungen und Zielen gesteuert als über das Festlegen von Einzelaufgaben. Das jeweilige Ziel wurde vereinbart und fixiert, der Weg dahin stand den betroffenen Organisationseinheiten oder Führungskräften jedoch weitestgehend frei. Das Steuerungsverständnis war dabei sehr betriebswirtschaftlich geprägt, was zu einem hohen Anteil sicher auch an den besonderen Aufgaben eines Landesbetriebes lag.

d) Wie ist die Einbettung in den organisatorischen Gesamtkontext und die Ablauforganisation?

Die Zielvereinbarung spielte eine zentrale Rolle in der Ablauforganisation und wurde als ein wichtiges Instrument in verschiedene Routinen übernommen. Es bestand dabei eine

hohe Verbindung zu den verwandten Instrumenten „Planung“ und „Budgetierung“ und die Zielerreichung wurde zumindest monatlich im Rahmen der zentralen Koordinationsroutine Dienstberatung betrachtet. Die Ziele selbst basierten größtenteils auf den Planzahlen und standen in direkter Verbindung zu den finanziellen Daten aus den unterschiedlichen Buchhaltungssystemen. Aus dem vorliegenden Interviewmaterial konnten keine Auffälligkeiten im Hinblick auf die unterschiedliche wirtschaftliche Ausrichtung der einzelnen Organisationseinheiten festgestellt werden.

Im Hinblick auf den höheren Reifegrad „implementation“ lassen sich die Ergebnisse wie folgt anhand der Leitfragen zusammenfassen:

a) Welche Managementroutinen können identifiziert werden?

Wie bereits in den einzelnen Kapiteln ausführlich dargestellt, wurden von vornherein nur Kommunikations-, Koordinations- und Entscheidungs-routinen in die Untersuchung mit einbezogen (vgl. Kapitel 2.4.1). Als wesentliche Erkenntnis ist hier festzuhalten, dass die Zielvereinbarung aus Sicht der befragten Führungskräfte zu keiner neuen Routine führte.⁴⁶ Die wesentlichen Routinen im Bereich Kommunikation waren „Rückmeldungen an die Zentrale (KM-02)“, „Informationsweitergabe/–einholung (KM-03)“ und die „bilaterale interne Abstimmung (KM-04)“. Im Bereich der Koordination konnten die „Dienstberatungen (KO-01)“ als die zentrale Routine identifiziert werden. Darüber hinaus wurde aus den Daten die „bilaterale Steuerung (KO-02)“ als zweite Koordinationsroutine ermittelt. Im Bereich der Entscheidungs-routinen konnten die „Kontrolle (EN-01)“ sowie die „Entscheidungsfindung (EN-02)“ als Routinen identifiziert werden.

b) Wie wurde das neue Instrument angenommen und wie hoch ist die Mitarbeiterpartizipation?

Zum Zeitpunkt der Untersuchung war das Instrument bereits einige Jahre in Anwendung und damit waren aus den Gesprächen keine direkten Reaktionen auf die Einführung mehr feststellbar. Die Einführung des Instrumentes wurde zu diesem Zeitpunkt nicht mehr diskutiert, sondern eher die Schwankungen der letzten Jahre kommentiert. Diese Schwankungen im Instrument bezogen sich auf die Möglichkeiten der Anreizgewährung in Form

⁴⁶ Mit Ausnahme der Mitarbeitergespräche, die ein eigenes Instrument der Personalführung sind, hier aber mit der Zielvereinbarung verbunden wurden.

der freien Verfügbarkeit über einen bestimmten Teil der Mehreinnahmen oder Minderausgaben. Die Sinnhaftigkeit und das Potential der Zielvereinbarung wurden dabei in direktem kausalem Zusammenhang mit den Anreizmöglichkeiten gebracht. Bezogen auf die Mitarbeiterpartizipation können hier jedoch zwei wesentliche Aspekte festgehalten werden. Jeder Zyklus der Zielvereinbarung begann mit der Erstellung des Entwurfes durch die Organisationseinheiten, wobei es Bandbreiten oder auch feste Vorgaben durch die Zentrale gab. Im Bereich der wirtschaftlichen Ziele wurde zudem auf die bereits im Vorjahr erstellte Planung zurückgegriffen. Dieser Rückgriff auf die relativ selbst bestimmten Planungszahlen stellte hier zumindest eine gewisse Partizipation bei der Zieldefinition dar. An dieser Stelle ist jedoch auch auf die ganze Reihe an kritischen Äußerungen zu verweisen, nach denen die Zielvorschläge z. T. erheblich durch die Zentrale erhöht wurden und damit aus Sicht der Betroffenen an Verbindlichkeit verloren.

Der zweite Aspekt der Mitarbeiterpartizipation im Rahmen der Zielvereinbarung stellte die Möglichkeit dar, über die vorgegebenen Zielbereiche auch jederzeit eigene Ziele mit in die Vereinbarung zu nehmen. Von dieser Möglichkeit wurde jedoch nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht. Hier bestünde die Möglichkeit, der Betriebszentrale das eigene Handeln offen zu legen und so möglicherweise mit Sicherheit erreichbare Ziele festzuhalten.

c) Welche Befunde sprechen für eine tatsächliche Nutzung?

In allen Interviews wurde mehrfach konkret nach der Nutzung von Zielen gefragt und gerade in Verbindung mit den finanziellen Kennzahlen gab es hier viele positive Aussagen. Die an vielen Stellen festgestellte Integration in die Routinen auf der Ebene der Zielvorstellungen wird hier als weiterer Hinweis auf eine tatsächliche Nutzung gewertet, auch wenn diese im Jahresverlauf schwankte (siehe hierzu die Aussagen zur Relevanz in Kapitel 4.2.4). Dies äußerte sich z. B. auch darin, dass mehrfach von der Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Stand der Zielerreichung während der Dienstberatungen und der dadurch entstandenen Wettbewerbssituation berichtet wurde. Dies lässt sich auch damit belegen, dass die Mehreinnahmen oder Minderausgaben sehr im Vordergrund standen und sowohl zur Deckung der Finanzierungslücke als auch dann wieder zumindest anteilig für eigene Vorhaben der Organisationseinheit verwendet werden konnten. Auch die mehrmals im Jahr durchgeführte Abfrage der Betriebszentrale zu bestimmten Zwischenständen der Zielerreichung oder zum Einsatz von speziellen finanziellen Mitteln wird hier als Beleg gewertet. Nicht zuletzt wird die Nutzung der verschiedenen Ziele auch durch die Art der Aufgabe unterstützt. Es ging gerade im wirtschaftlichen Bereich um die Erfüllung von Lieferverträgen oder den Einsatz von Forstunternehmen, die von der Planung mit in

die Zielvereinbarung übernommen und gerade im Herbst nahezu täglich neu ermittelt wurden.

Einschränkend ist hier jedoch erneut auch auf die gegenläufigen Effekte, im Hinblick auf eine sinkende Relevanz und damit Nutzung, hinzuweisen. Viele empfundene Nachteile, wie eine fehlende politische Stabilität oder nur geringe persönliche Perspektiven, können die Verbindlichkeit der Ziele und damit die Relevanz der Innovation reduzieren. Ebenso sank diese wenn die vorgeschlagenen Ziele deutlich erhöht wurden oder kein wirklicher Einfluss auf die Zielerreichung vorlag. Eine sinkende Verbindlichkeit und damit dem Bekenntnis zum Ziel wird hier mit einer sinkenden Relevanz und Nutzung in Verbindung gebracht.

d) Inwieweit spielen Ziele und Zielerreichung eine größere Rolle als vor der Innovation?

Die Beantwortung dieser Frage lässt sich im Wesentlichen unter Rückgriff auf die Untersuchungsergebnisse in den Kapiteln 3.5.3.2 und 4.2.1 vornehmen. Ziele gab es auch schon vor der Innovation und auch das Instrument „Planung“ basierte bereits auf ganz konkret zu erreichenden Kennzahlen und Werten. Anscheinend hatte sich in diesem Bereich jedoch trotzdem eine Veränderung eingestellt, da es ganz allgemein zu einer Erhöhung der Anzahl an relevanten Ziele gekommen ist. Mit der Zielvereinbarung spielten neben den finanziell/wirtschaftlichen nun auch qualitativ/personelle und eher politische Ziele eine Rolle, wenn auch noch begrenzt. Neben dieser rein mengenmäßigen Erhöhung der Zielanzahl wurde zudem berichtet, dass die Ziele ganz allgemein wichtiger geworden sind und dieses auch mit einer Zunahme des betriebswirtschaftlichen Denkens verbunden wurde. Die Zunahme der Bedeutung von Zielen wurde verstärkt durch eine höhere Frequenz der Auseinandersetzung mit diesen im Rahmen der monatlichen Dienstberatungen. Ein weiterer Aspekt wurde benannt, indem verschiedene Führungskräfte nun von einer höheren Verbindlichkeit der Ziele und einer Sicht auf die gesamte Organisation berichteten. Ihnen wurden nun die Ziele der Betriebszentrale und damit auch die übergeordneten des Landes transparenter, als es vor der Innovation der Fall war.

Bezogen auf die Zielerreichung spielte gerade die jährliche Bewertung im Rahmen der Zielvereinbarungsgespräche eine wichtige Rolle. Hier wurde relativ systematisch über das zurück liegende Jahr Bericht erstattet und die erreichten Ziele besprochen. Eine konkrete Abweichungsanalyse oder die Ableitung von entsprechenden Maßnahmen fand jedoch noch nicht statt. Bezogen auf die wirtschaftlichen Ziele wurde dies noch durch die Erstellung des Jahresabschlusses unterstützt, da dieser extern geprüft wurde. Damit wurde auch auf die Genauigkeit der finanziellen Zahlen noch mehr Wert gelegt. Zudem hatte,

durch die Kombination mit einem Anreizsystem, die Messung der Zielerreichung an Bedeutung gewonnen, da zeitweise die hier im Rahmen der Budgetierung freiwerdenden finanziellen Mittel für eigene Vorhaben genutzt werden konnten. In den Gesprächen wurde hier von einer erhöhten Frequenz der Überprüfung gesprochen und dies nicht nur im Rahmen der jährlichen Gespräche, sondern auch zur Vorbereitung auf die Dienstberatungen in der eigenen Organisationseinheit.

4.4.4 Überprüfung der Arbeitshypothesen

Mit diesen zusammenfassenden Antworten auf die Leitfragen kann nun im nächsten Schritt der Abstraktion der Untersuchungsergebnisse die Überprüfung der drei zu Grunde liegenden Arbeitshypothesen vorgenommen werden (vgl. Kapitel 2.3.1).

- AH 1: Die Einführung einer Innovation in Form einer Zielvereinbarung hat Einfluss auf die Ablauforganisation und wird zumindest zum Teil in diese integriert.

Dies hat sich so bestätigt und konnte hier an mehreren Routinen gezeigt werden. Die Integration fand dabei zunächst auf der Ebene der Zielvariablen und dann auch der Teilschritte und z. T. Artefakte statt. Die Innovation hat damit ihre Spuren in der Ablauforganisation des untersuchten Landesbetriebes hinterlassen, wobei gerade der dynamische Charakter der Integration zu betonen ist. Wie bereits in ähnlichen Untersuchungen stellte sich auch hier heraus, dass die Integration im Grunde nie ganz abgeschlossen ist (Melkers & Willoughby, 2001). Auf der einen Seite blieb die Innovation nicht statisch, sondern entwickelte sich permanent weiter und hatte damit auch in unterschiedlicher Intensität Einfluss auf die Routinen. Auf der anderen Seite spielten auch eine Reihe weiterer Einflussfaktoren eine Rolle, welche die Wirkung der Innovation verstärken oder auch hemmen können.

- AH 2: Eingeführte Zielsteuerungsinstrumente befinden sich zunächst noch eher in der Phase „adoption“ (hier Form des Vorhandenseins von organisationalem Wissen).

Für die zweite und dann auch dritte Hypothese muss hier die Einschränkung vorgenommen werden, dass nicht mehrere Instrumente in unterschiedlichen Organisationen verglichen werden konnten. Vielmehr wurde hier ein Instrument über mehrere räumlich sehr verteilte Teile einer Organisation untersucht. Damit kann hier der Hypothese zugestimmt werden, da innerhalb der untersuchten Organisation in einigen Bereichen die Innovation noch in der Phase „adoption“ verharrte, nämlich wenn die betroffenen Führungskräfte den Sinn und Nutzen in den Gesprächen in Frage stellten. Den Antworten konnte dort entnommen werden, dass das Instrument zwar gemäß der Forderung aus der Betriebszentrale zumindest ausgefüllt und unterschrieben wurde. Zur Anwendung kam es in diesen Bereichen jedoch nur begrenzt, was auch z. T. durch das Vorhandensein von alternativen

Instrumenten, wie der Planung, beeinflusst wurde. Formal wurde dies dann trotzdem in Ansätzen bereits in einige Routinen integriert. Streng genommen würde „adoption“ als Vorhandensein von Wissen hier bedeuten, dass die Zielvereinbarung zwar bekannt, aber nicht angewandt wird. Dies war in der hier untersuchten Organisation so nicht der Fall.

- AH 3: Erst in der Phase „implementation“ wird dieses organisationale Wissen in Managementroutinen integriert und damit in Handlungen umgesetzt.

Hier hat sich gezeigt, dass in den der Innovation offen eingestellten Teilbereichen die Integration zu tatsächlichen Handlungen führte. Die Integration in eine Routine stellt jedoch nicht erst ein Merkmal der Phase „implementation“ dar, sondern fand bereits in der Phase „adoption“ statt, wenn auch mit fehlender Überzeugung und eher pro forma. Insofern muss die Arbeitshypothese ergänzt werden, da der strenge Fokus auf die Handlungen als zentrales Merkmal hier nicht aufrecht gehalten werden kann. Auch in den Organisationsteilen, die eher aus Pflicht die Zielvereinbarung im absoluten Minimum bedient haben, sind damit Handlungen zu erkennen. Der Fokus muss hier eher auf die tatsächliche Nutzung und Relevanz gelenkt werden, was damit weiter als das Verständnis von de Lancer Julnes und Holzner (2001) geht. In dieser Phase haben die Führungskräfte aus Überzeugung die Zielvereinbarung ausgefüllt und nutzten diese dann auch.

Damit wird hier eine leichte Ergänzung am eingangs definierten Analysemodell, bezogen auf den Reifegrad der Innovation, vorgenommen. Entsprechend den Erkenntnissen zur Arbeitshypothese 2 und 3 wurde die Innovation bereits in der ersten Phase in die Routinen übernommen. Das Wissen steht der Organisation in dieser Phase schon zur Verfügung, wird aber noch nicht in nennenswertem Umfang genutzt. Erst in der Phase „implementation“ wird die Integration aus Überzeugung durchgeführt und dann auch angewandt. Bezogen auf die gesamte Organisation wird damit ausgedrückt, dass sich eine Innovation, wie im untersuchten Fall, nicht pauschal in einem Reifegrad befindet, sondern dieser zwischen den verschiedenen Organisationsteilen unterschiedlich ausgeprägt sein kann.

4.4.5 Beantwortung der Forschungsfragen

Mit diesen Erkenntnissen und Herleitungen werden nun als letzter Schritt der Abstraktion der Untersuchungsergebnisse die Forschungsfragen beantwortet. Da im Laufe der Ergebniskapitel an vielen Stellen bereits Antworten gegeben wurden, die auch hier wieder zutreffen, wird nun nur noch in konzentrierter Form dazu Stellung bezogen und auf die umfangreicheren Ausführungen verwiesen. Die dritte Forschungsfrage zielt dabei auch auf den Praxisbezug dieser Arbeit ab und wird im separaten Kapitel 5.3 in Form der Handlungsempfehlungen beantwortet.

Forschungsfrage 1: Wie wurde das Instrument Zielsteuerung bzw. Zielvereinbarung im öffentlichen Sektor eingeführt und in die Managementroutinen integriert?

Die Integration der Innovation fand hier in allen untersuchten Organisationseinheiten statt, da die Nutzung des Instrumentes verpflichtend war. Insofern konnte daraus allein noch keine Erkenntnis gezogen werden. Gemäß der gerade vorgenommenen Ergänzung der dritten Arbeitshypothese unterscheiden sich dem Instrument aufgeschlossene und eher ablehnende Bereiche in der Anwendung der Innovation. Nur bei Führungskräften mit einer hohen Zustimmung führte die Innovation zu einer deutlichen Änderung der Routinen, was sich in der für diesen Kreis höheren Relevanz des Instrumentes äußerte. Zudem ist festzuhalten, dass im Prinzip keine neue Routine entwickelt bzw. dazu keine Anhaltspunkte in den Interviews gefunden wurden. Die Innovation wurde damit nur in bereits bestehende Routinen integriert, dort aber auf unterschiedlichen Ebenen. Für eine Integration oder Veränderung des generellen Zwecks bzw. der Absicht der Routinen lagen keine Hinweise vor. Die vorhandenen Routinen hatten demnach auch nach der Innovation noch den gleichen Zweck wie vor der Einführung des Instrumentes. Die Integration der Innovation fand im untersuchten Objekt mit dem Schwerpunkt zunächst auf der Ebene der Zielvorstellungen/Zielvariablen statt. Von den Führungskräften wurde hier oft davon berichtet, dass sie sich jetzt nach anderen Zielen und Kennzahlen richten als es vor der Innovation der Fall war. Hierunter fällt auch das Bekenntnis zu mehr betriebswirtschaftlichem Denken. Auch auf der Ebene der Aktivitäten konnte festgestellt werden, dass es hier weniger zu neuen Teilschritten, als vielmehr zu einer Erhöhung der Frequenz dieser kam. Am Beispiel einer Kontrollroutine bedeutete dies, dass auch schon vor der Innovation z. B. am Jahresende die erreichten Werte betrachtet wurden. Mit der Zielvereinbarung wurde diese Kontrolle nun jedoch deutlich regelmäßiger durchgeführt. Im Bereich der Artefakte konnte zudem festgestellt werden, dass die Protokolle und Unterlagen zu den regelmäßigen Besprechungen seit der Zielvereinbarung vermehrt auch Hinweise auf Ziele enthielten. Über die Dienstberatungen, Mitarbeitergespräche oder auch Zielvereinbarungsgespräche hinaus konnten jedoch keine weiteren Hinweise auf eine Veränderung in diesem Bereich gefunden werden. Wie in Kapitel [5.1.2](#) als Reflexion zum Routinebegriff dargestellt, scheint die Integration der Innovation allerdings sukzessive zunächst auf der Ebene der Zielvorstellungen und dann erst als Folge auf der Ebene der Teilschritte und Artefakte statt zu finden.

- Forschungsfrage 2: Welche Faktoren führen zu einer Integration der Zielsteuerung in die Managementroutinen?

Im Rahmen der Auswertung der Untersuchungsergebnisse konnten verschiedene Faktoren identifiziert werden, welche die Integration der Innovation beeinflussen. Zudem

musste festgestellt werden, dass anscheinend die gleichen Faktoren in einigen Fällen förderlich und in anderen Fällen wiederum hinderlich waren. Damit hat sich auch in dieser Untersuchung ein generelles Problem in der Innovationsforschung gezeigt, auf welches auch schon an anderen Stellen hingewiesen wurde. Für viele Einflussfaktoren hinsichtlich des Innovationserfolges existieren Gegenbefunde, die die Existenz empirisch gesicherter Ursache-Wirkungszusammenhänge dann wieder in Frage stellen (Piening, 2011, S. 39)⁴⁷.

Viele aus der Innovationsforschung bekannte Erfolgsfaktoren konnten auch hier gezeigt werden und lassen sich wieder entlang der Ebenen Individuum, Gruppe, Organisation und Umwelt einsortieren (vgl. Kapitel 2.1.1) Als individueller positiver Einflussfaktor hat sich eine grundsätzlich offene Einstellung und ein Leistungsbekenntnis der Führungskräfte gezeigt, da von diesen Personen der entstandene Wettbewerb begrüßt wurde. Eine geringe Pfadabhängigkeit war dabei ebenso förderlich, wie eine hohe intrinsische Motivation, auch in Form der hier erfahrenen Profession. Auf der Ebene der Gruppe konnte hier festgestellt werden, dass ein offenes Gruppenklima, auch unter Wettbewerbsbedingungen, förderlich war, ebenso wie eine überschaubare Gruppengröße. War der Verantwortungsbereich zu groß, dann reduzierte sich der erkennbare Beitrag des Einzelnen, woraufhin z. B. Mitarbeitergespräche nicht mehr überall innerhalb eines Jahres möglich waren. Darüber hinaus konnten auch Hinweise im Hinblick auf die notwendige Unterstützung des Managements gefunden werden, da die Betriebszentrale ein hohes Ansehen genoss und deren positive Einstellung zur Innovation bekannt war. Auf die Organisation bezogen hat sich die wirtschaftliche Hauptaufgabenstellung als ebenso förderlich erwiesen wie eine sehr auf Ergebnisse orientierte Unternehmenskultur. Im untersuchten Fall konnte eine sehr klare und flache Organisationsstruktur gefunden werden, die das Herunterbrechen der Ziele im Sinne einer Kaskade relativ transparent möglich machte. Je mehr der Beitrag der kleinsten Einheit an der Zielerreichung der ganzen Organisation erkennbar war, desto höher wurde die Verbindlichkeit der Ziele eingeschätzt. Als letzte Faktoren sind hier, eher aus der Richtung der Umwelt, die finanzielle Rahmenbedingung bzw. die damit verbundene Nettobudgetierung des Landesbetriebes zu nennen. Da im Grunde die laufenden Ausgaben (ohne Personal) aus den laufenden Einnahmen beglichen werden mussten und von der

⁴⁷ Mi Bezug auf Kimberly & Evanisko (1981, S. 698), Bigoness & Perreault (1981, S. 69) und Fiol (1996, S. 1012 f.).

Betriebszentrale hier jetzt auch wieder ein Anreizsystem geschaffen wurde, fiel die Integration einer stark auf Kennzahlen basierenden Innovation leichter. Auf die hemmenden Wirkungen der wirtschaftlichen bzw. haushaltspolitischen Rahmenbedingungen haben auch schon z. B. Tondorf, Bahnmüller und Klages (2004, S. 102) hingewiesen, wobei dort mögliche Verschlechterungen auf diesen Ebenen zunächst als Auslöser der Reformen gesehen werden, was auch in der hier untersuchten Organisation der Fall war.

Auf der anderen Seite konnte festgestellt werden, dass die Nähe der Innovation zu bekannten und etablierten Instrumenten mögliche Einführungshemmnisse lindern können. Da viele Kennzahlen bereits aus der Planung bekannt waren, war die Sorge vor dem neuen Instrument nicht sehr groß und es wurde leichter übernommen. Dies kann hier jedoch nicht ohne Gegenbefunde dargestellt werden, da diese Nähe zu bekannten Instrumenten die Innovation auch hemmen kann. Die Führungskräfte hatten die Zielvereinbarung in diesen Fällen oft nur wie die Planung genutzt und eher seltener darauf zurückgegriffen. Hier blieben die positiven Wirkungen von Innovationen dann u. U. aus.

Zur weiteren Beantwortung der Forschungsfrage sei hier auf die Entwicklung des Erklärungsmodells in Kapitel 5.2 verwiesen. Die dritte Forschungsfrage wird zudem in Kapitel 5.3 beantwortet.

5 Diskussion der Ergebnisse

Nachdem die Untersuchungsergebnisse in den vorangegangenen Kapiteln umfassend dargestellt wurden, werden im nun folgenden Kapitel die Ergebnisse sowohl auf einer Makro- also auch Mikroebene diskutiert. Das Ziel dieses Teils ist die Entwicklung eines Erklärungsmodells, welches dabei auf dem in Kapitel 2.3.1 hergeleiteten Analysemodell basiert und nun anhand der zentralen Untersuchungsergebnisse ergänzt wird. Damit stellt es die Basis für die sich anschließenden Handlungsempfehlungen dar. Folgender Aufbau wurde für dieses Kapitel gewählt:

1. Den ersten Teil bildet die Interpretation der Ergebnisse bezogen auf die theoretischen Grundlagen dieser Arbeit, was damit die Makroebene darstellt. Darüber hinaus wird Bezug auf den „state of the research“ genommen. Abschließend wird der hier gewählte Routinebegriff als auch das entwickelte Analysemodell mit den Ergebnissen der Untersuchung in Verbindung gesetzt und damit in ihrer Gültigkeit überprüft.
2. Im zweiten Teil wird das Erklärungsmodell für die Integration der Innovation auf der Basis der Befunde dieser Arbeit und der bis dahin stattgefundenen Ergebnisdiskussion entwickelt, was damit der Mikroebene der Betrachtung entspricht und nach Kontext- und Kausalfaktoren sucht.
3. Den dritten und letzten Teil der Ergebnisdiskussion bildet die Ableitung von Handlungsempfehlungen, was sowohl die praktische Relevanz der Arbeit, als auch die Beantwortung der dritten Forschungsfrage darstellt:

Forschungsfrage 3: Welche Empfehlungen für die Praxis lassen sich daraus ableiten?

5.1 Interpretation der Ergebnisse

Im nun folgenden Abschnitt wird der Bogen wieder zum Stand der Wissenschaft und dem darauf aufbauenden Analysemodell bzw. hier entwickelten Routinebegriff geschlagen. Die Ergebnisse aus der Untersuchung werden dazu den zentralen Erkenntnissen aus den herangezogenen Studien gegenüber gestellt und damit die dort getroffenen Aussagen bestätigt oder auch nicht bestätigt, ergänzt sowie Erklärungsfaktoren genannt. In einem weiteren Schritt wird dann die in dieser Arbeit vorgenommene Operationalisierung des Routinebegriffes sowie das Analysemodell anhand der Befunde überprüft.

5.1.1 Interpretation im Hinblick auf den theoretischen Rahmen

Die vorliegende Untersuchung baut auf zentralen Erkenntnissen der Innovationsforschung, des Neoinstitutionalismus und der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie auf. Dominierende Merkmale von Innovationen sind demnach ihre Neuheit, ihre Subjektivität, ihr Zielbezug und der mit ihnen verbundene Nutzen (vgl. Kapitel 2.1.1). Auch wenn es sich aus externer Sicht um

ein bereits etabliertes Instrument handelte, kann die hier betrachtete Zielvereinbarung damit als Innovation bezeichnet werden, da sie zumindest für den Landesbetrieb neu war. Aus wissenschaftlicher Sicht ist die Einordnung der Zielvereinbarung allein schon wegen ihrer bereits relativ langen Historie und der vielen Veröffentlichungen dazu als Innovation nicht selbstverständlich. Bezogen aber auf den Landesbetrieb ist dies jedoch gerechtfertigt und die subjektive Neuheit stellt hier damit das zentrale Merkmal dar. Insofern ist immer zwischen einer organisationsinternen und –externen Perspektive zu unterscheiden. Ein aus übergreifender Sicht etabliertes oder auch bereits schon wieder abflauendes Instrument kann demnach für eine einzelne Organisation immer noch eine Innovation darstellen. Diese differenzierte und auf Subjektivität fokussierende Sicht zum Innovationsbegriff ist im wissenschaftlichen Umfeld entscheidend, entspricht damit aber nicht unbedingt dem umgangssprachlichen Verständnis. Die Innovationsdefinition kann daraufhin hier weiterentwickelt werden, denn die beiden Merkmale „neu“ und „subjektiv“ stehen nicht nebeneinander, sondern sind vielmehr ein gemeinsames Merkmal. Die Innovation muss „subjektiv neu“ sein, auch wenn sie es objektiv nicht mehr ist. Hier ist jedoch auch hervorzuheben, dass je weniger objektiv neu die Innovation ist, desto mehr externes Wissen konnte sich darüber schon aufbauen und verfügbar werden. Damit kann die Organisation auf mehr Erfahrungen aus bereits durchgeführten Implementierungen zurückgreifen, die jedoch sowohl positiv als auch negativ sein können. Darüber hinaus lassen sich auch der Zielbezug und der mit der Einführung verbundene Nutzen eindeutig aus den Untersuchungsergebnissen, hier aus den Aussagen der Betriebszentrale als Initiator der Einführung, ablesen. Mit der Innovation wurde ganz konkret die Erwartung verknüpft, dass damit eine Verbesserung der Steuerung der verteilten Organisation möglich wird, gerade im Hinblick auf eine absehbare Veränderung der Struktur und der Rahmenbedingungen, sowie einer Umstellung der Finanzierung durch das Land.

Zweifelsohne wurden durch die Zielvereinbarung Veränderungen in der betrachteten Organisation initiiert, die sich in Form der Anpassung der Routinen oder auch z. B. als erhöhte Flexibilität, mehr Wettbewerb oder einer allgemeinen Zunahme der Leistungsfähigkeit äußerten. Als Innovation ist die Zielvereinbarung dabei eindeutig inkrementell und nicht radikal. Mit Blick auf Walgenbach und Meyer (2008, S. 87) lässt sich der erkannte Wandel erwartungsgemäß dem evolutionären Bereich zuordnen, da er hier auch „...nur einige der relevanten Dimensionen der Institution betreffenden Veränderungen...“ berührte. Die dort als eine Ursache dargestellte Pfadabhängigkeit spielte auch in dieser Studie eine Rolle und hat sich hier u. a. in Form der Dominanz der Planung bestätigt. Besonders die von Andersen und Reichard (2003, S. 13 ff.) identifizierten Druckfaktoren der Veränderungsprozesse der öffentlichen Verwaltung, wie die anhaltende Finanzkrise und vor allem die Modernisierung im Rahmen des „Neuen Steuerungsmodells“, haben sich hier bestätigt. Der Bezug auf das „Neue Steuerungsmodell“ wurde dabei sowohl explizit genannt als auch konzeptionell wiedererkannt. Im untersuchten Fall wurden mehrere Instrumente als Reaktion auf sich verändernde

Rahmenbedingungen und als Vorbereitung auf weiter anstehende Strukturänderungen eingeführt, ohne dass von außen dazu Anlass gegeben wurde. Bemerkenswert ist hier auch, dass von der Existenz des „Neuen Steuerungsmodells“ nur auf der Ebene der Betriebszentrale berichtet wurde. In keinem der Gespräche mit den unterstellten Führungskräften wurden hier Hinweise darauf gegeben. Insofern kann die gefühlte Notwendigkeit zur Einführung vermeintlich neuer Steuerungsinstrumente keine Begründung für die trotzdem hohe Relevanz des Instrumentes in den Oberförstereien und Serviceeinheiten sein. Interessant ist hier auch der Bezug auf die Rationalitätsmythen, wie sie z. B. bereits von Meyer und Rowan (1977) vorgestellt wurden. Gerade mit den Instrumenten des „Neuen Steuerungsmodells“ wurden viele positive Erwartungen verbunden, was aus dieser Sicht schon als „Mythos“ bezeichnet werden kann und auch bereits vielfach sehr kritisch eingeschätzt wurde.⁴⁸ Nach Scott (1992a, S. 14) sind es Mythen in dem Sinne, dass ihre Wirklichkeit und Wirksamkeit von einem Glauben an sie abhängt und keiner objektiven Prüfung unterzogen werden können. Hier konnte jedoch gezeigt werden, dass es zu Veränderungen und damit Wirkungen kam, die objektiv in Form der Integration in die Routinen feststellbar waren. Im Hinblick auf die unterstellte Isomorphie, also die Angleichung der Strukturen der Organisationen aus einem Feld, stellt sich die Frage, welche Organisationen in die Betrachtung einbezogen werden können. Der untersuchte Landesbetrieb als Bestandteil der Landesverwaltung verfügt über eine sehr spezielle Aufgabenstellung und tritt direkt im Wettbewerb als wirtschaftlicher Teilnehmer auf. Damit ist diese Organisation nur begrenzt mit anderen Verwaltungsorganisationen vergleichbar, sondern eher mit anderen Landesbetrieben. Diese nehmen jedoch nicht vollständig am Markt teil oder verfügen über ein konkurrenzloses Produktangebot (z. B. Schwerlastgenehmigungen durch den Landesbetrieb Straßenwesen) bzw. ausschließlich öffentliche Kunden (Zentraler IT-Dienstleister). Die Isomorphie ist hier aus zwei Richtungen zu sehen. Auf der einen Seite gleichen sich die Landesbetriebe trotz ihres unterschiedlichen Aufgabenspektrums in Folge ihrer gemeinsamen politischen Strukturen und Abhängigkeiten im Land weiter an. Auf der anderen Seite besteht auch ein erheblicher Einfluss von Organisationen aus dem gleichen wirtschaftlichen Umfeld mit ähnlichen Aufgaben sowohl aus dem privatwirtschaftlichen Bereich als auch aus anderen Bundesländern.

Eine Entkopplung der strukturellen Elemente von den tatsächlichen Handlungen fand in der untersuchten Organisation in nur relativ geringem Maße statt, was damit eine zentrale Annahme der

⁴⁸ So sind die „klassischen Lücken“ (Effizienz-, Strategie-, Attraktivitäts-, Management- und Legitimationslücke, (KGSt, 1993)), die durch das neue Steuerungsmodell beseitigt werden sollten, nach wie vor vorhanden (Jann, 2006, S. 16).

Theorie nicht bestätigt. Die hohe Zustimmung und Einsicht in die Notwendigkeit mit der damit verbundenen hohen Integration der Innovation scheint einerseits wieder in der sehr speziellen und stark wirtschaftlichen Aufgabenstellung begründet zu sein. Andererseits verfügen gerade Mitarbeiter eines Forstbetriebes über ein hohes Maß an Profession, was damit die Akzeptanz von darauf ausgerichteten Zielen erhöht hat. Dies kann auch als ein Grund gesehen werden, dass in den Interviews nur in sehr geringem Umfang Hinweise auf „Heuchelei“ gefunden wurden (Brunsson, 2006). Nur in den Beschreibungen von eher unzufriedenen Führungskräften mit anscheinend hoher Belastung durch ungünstige Rahmenbedingungen ließ sich die Einsicht zum Instrument vermissen und die Handlungen wurden als „Alibi-Maßnahmen“ aufgefasst. Hier schien es dann auch nicht entscheidend zu sein, ob es sich um eine hoheitliche oder wirtschaftliche Organisationseinheit handelte. Die hohe Akzeptanz ist jedoch keine Garantie und kann schnell zurückgehen, wenn von der Politik Ziele vorgegeben werden, die aus Sicht der Mitarbeiter dem Wald schaden können (z. B. mehr Holzeinschlag als nachwachsen kann).

Auch die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie geht der Frage nach, wie Organisationen ihren Bestand durch Anpassung an eine komplexe und veränderliche Umwelt sichern. Die zwei zentralen Prämissen, dass Menschen nur über eine begrenzte Informationsverarbeitungskapazität verfügen und ihre Bereitschaft sich zu engagieren ebenfalls begrenzt ist, lässt sich aus den Ergebnisse hier bestätigen (Berger & Bernhard-Mehlich, 2006, S. 170). Zur Reduktion der Komplexität wurden auch hier die übergeordneten Organisationsziele in Subziele zerlegt und damit zunehmend operationalisiert. Diese Zerlegung fand hier jedoch eher aus einer unterschiedlichen Zugehörigkeit zu Teilorganisationen und den daraus erwachsenen Verantwortlichkeiten heraus statt. Eine begrenzte Kapazität zur Informationsverarbeitung stand damit zwar in Verbindung, hat dieses jedoch nicht vordergründig ausgelöst. Die Zerlegung von Ober- in Subziele fällt bei konkreten quantitativen Zielen zu Kosten und Erlösen naturgemäß leichter, da diese nur nach einem definierten Schlüssel bzw. Verteilungsmaßstab aufgeteilt und zugewiesen werden können. Qualitative und oft auch weniger konkrete bzw. greifbare Ziele lassen sich dann auch seltener nachvollziehbar zerlegen und zuweisen. Gerade hierin ist auch eine Begründung zu sehen, warum die Anwendung von Zielsystemen in wirtschaftlichen Bereichen und Belangen oft einfacher fällt. Damit ist die Erkenntnis, dass die größte Herausforderung nach wie vor ist, die entwickelten und eingeführten Instrumente auch tatsächlich zu nutzen, weiterhin gültig (de Lancer Julnes & Holzer, 2001,

S. 694)⁴⁹. Die von de Lancer und Holzer (ebd.) als wichtig eingestuft Faktoren für eine Nutzung des Instrumentes „Ressourcen“, „Informationen“ und „Zielorientierung“ haben sich auch hier als wesentlich heraus gestellt. In den persönlichen Gesprächen konnte immer wieder festgestellt werden, dass der Grad der Annahme der Innovation stark von der persönlichen Leistungsorientierung abhängt, so z. B. auch der Grad der Verbindlichkeit der Ziele (siehe Kapitel 4.2.1).

An dieser Stelle ist zudem auf das zu Grunde gelegte Verständnis zur Zielsteuerung einzugehen, was hier auch die Ursache-Wirkung-Verkettungen mit einbezieht (Braun, 2004, S. 82). Wird diese Verkettung als dominierendes Merkmal angesehen, dann kann diese Definition hier nur eingeschränkt gelten, oder umgekehrt fällt die hier betrachtete Zielvereinbarung dann nicht voll unter diese Einordnung. Die Definition einer Ursache-Wirkung-Verkettung stellt auch in dem hier untersuchten Fall eindeutig die Schwachstelle des Instrumentes dar und wurde in den meisten Gesprächen auch nicht thematisiert. Dieses geringe Hinterfragen nach dem Ziel und der eigentlichen Kennzahl ist auf der einen Seite nicht verwunderlich, da die wirtschaftlichen Ziele hier dominieren und die Verbindung zwischen Einnahmen und der Finanzierung des Landesbetriebes offensichtlich sind. Dass auf der anderen Seite jedoch kaum die Frage gestellt wurde, was eigentlich der Zweck hinter den nicht-monetären Zielen ist, fällt auf. Kiesel (2005, S. 147) stellte fest, dass je geringer die Möglichkeit ist Leistungen zu quantifizieren (Wirkungsziele), desto mehr werden Indikatoren zur Abbildung der Leistung genutzt. Dies kann für die untersuchte Organisation am Beispiel der Bußgelder deutlich gemacht werden. Bußgelder konnten hier im Grunde nur die Kennzahl für das Ziel der Bürgererziehung und der Durchsetzung des Waldgesetzes, z. B. der Durchfahrverbote, sein. Geringe Bußgelder stellten hier allerdings ein Verfehlen der wirtschaftlichen Ziele der jeweiligen Teilorganisation dar. Streng genommen kann dies jedoch genau das Gegenteil ausdrücken, nämlich dass keine Ordnungswidrigkeiten mehr begangen wurden, was ja das eigentliche Ziel sein sollte. Hier bestand zudem die Gefahr, dass darüber dann nicht zutreffende Aussagen über die Arbeitsleistung der verantwortlichen Beschäftigten abgeleitet werden. Abgesehen von diesen Randerscheinungen im qualitativen Bereich, deckten die untersuchten Zielvereinbarungen sowohl inhaltlich als auch organisatorisch das Aufgabenspektrum des Landesbetriebes im Wesentlichen ab (vgl. Kapitel 3.5.3.3). Damit kann hier nur der Empfehlung von Rieder (2003, S. 20)

⁴⁹ Mit Bezug auf Kamensky (1995).

gefolgt werden, wo immer es möglich sein sollte, eine Kombination aus qualitativen und quantitativen Zielen zu wählen. In anderen Organisationen der öffentlichen Verwaltung mit Schwerpunkt auf hoheitliche bzw. qualitative Ziele wird hier mehr Diskussion erwartet.

Das von Simon (1976) benannte „Gleichgewicht von Anreizen und Beiträgen“ spielte auch hier eine Rolle und ist damit immer noch relevant. Gerade in Teileinheiten mit aus deren Sicht sehr geringen Anreizen waren auch deren Beiträge zur Teilnahme an der Organisation begrenzt, was sich hier als geringere Relevanz der Innovation oder auch einem Abfallen der Motivation äußerte. Simon nannte dies „Teilnahme- und Beitragsentscheidungen“, welche in der untersuchten Organisation ganz unterschiedlich ausfielen (vgl. Kapitel 2.1.3). Dies ist gerade deshalb bemerkenswert, da die Zielvereinbarung überall den gleichen Aufbau hatte und auch keine Unterschiede von der Betriebszentrale in der Handhabung, bezogen auf die unterschiedlichen Organisationseinheiten, gemacht wurden. Da formal die gleichen Voraussetzungen im Hinblick auf das geringe Vorhandensein von Anreizmöglichkeiten zur Zielerfüllung vorlagen, kann hier die unterschiedliche Intensität der Teilnahme nur an einem eher subjektiven Empfinden zu den vorhandenen (bzw. fehlenden) Anreizen, den Rahmenbedingungen oder eher an Persönlichkeitsmerkmalen liegen. Gerade die Führungskräfte mit einer hohen intrinsischen Motivation und Profession (wie in diesem Fall Förster) können über externe Anreize auch wenig motiviert werden. Hier besteht eher noch die Gefahr, dass mit einem wie auch immer ausgestalteten Anreizsystem Fehlanreize gesetzt werden könnten.

5.1.2 Reflexion zum Routinebegriff

Der Arbeit liegt ein Routineverständnis zu Grunde, welches diese als aus der Vergangenheit abgeleitete und kollektive Handlungsmuster und als interdependente Aktionen auffasst. In Anlehnung an Simon (1955), Kahle (1997) sowie Pentland und Feldmann (2005) wurden den Routinen die Bestandteile Zweck/Absicht, Zielvorstellung/Zielvariablen, Aktivitäten/Teilschritte sowie Artefakte zugewiesen. Zudem wurde die Unterscheidung in Kommunikations-, Koordinations- und Entscheidungs-routinen übernommen und damit ein Gruppierungsraster geschaffen (Piening, 2011). Hier stellt sich nun die Frage, inwieweit die Untersuchungsergebnisse Auswirkungen auf die gewählte Definition und Operationalisierung haben und was dies für mögliche zukünftige Untersuchungen bedeuten kann.

Auch bezogen auf den Routinebegriff konnten hier keine nennenswerten Unterschiede zwischen den verschiedenen Organisationszugehörigkeiten gefunden werden, wofür es eine Reihe von Erklärungsfaktoren gibt. Im Vordergrund steht hier zunächst die Möglichkeit, dass bereits das Vorhandensein von Zielen und einer Zielvereinbarung zu ähnlichen Adaptionsmechanismen führte und wie bereits von Boyne und Chen (2006, S. 472 ff.) gezeigt, bzw. das Setzen von beliebigen Zielen schon zu den gewünschten Reaktionen führte. In der untersuchten Organisation spielte auf

der anderen Seite eine recht starke Homogenität in der Ausbildung und dem beruflichen Werdegang der Führungskräfte, in Verbindung mit einer hohen Berufsehre bzw. intrinsischen Motivation, eine Rolle für die geringe Schwankung der Ergebnisse. Die gewählte Routinedefinition hat sich dabei für die Untersuchung insofern bewährt, als das gerade der kollektive Aspekt, in Abgrenzung von rein individuellen Handlungen, in den Gesprächen ein zentrales Merkmal zur Identifikation war. Als nicht immer eindeutig abgrenzbar erwies sich jedoch die Unterscheidung in die unterschiedlichen Typen, da trotz vorangegangener Definition und festgelegten Merkmalen (siehe Kapitel [3.4.1](#)) die Übergänge fließend waren und die Gesprächspartner hier auch nicht genau trennen konnten. Da es sich aus Sicht dieser Arbeit hier jedoch nur um ein Gruppierungsmerkmal handelte, konnte diese Einschränkung im Laufe der Untersuchung toleriert werden. Für die hier erarbeiteten Ergebnisse bedeutet dies jedoch, dass eine Unterscheidung anhand des Zweckes für die weitere Arbeit nicht unbedingt notwendig ist und alle als Routinen identifizierten kollektiven Handlungen gemeinsam betrachtet werden können.

Bezogen auf die zur Operationalisierung entwickelten Bestandteile der Routinen kann festgehalten werden, dass die größten Änderungen bei allen Routinen zunächst auf der Ebene der Zielvorstellungen/Zielvariablen stattfanden. Wenn die zu Grunde liegende Routine bereits vor der Innovation in der Organisation verankert war, dann kam es zudem innerhalb der Teilschritte dieser Routine meist nur zu einer Zunahme der Frequenz oder zu einer höheren Interaktion der betroffenen Personen. Damit wurden die Interaktionszyklen oder Prüfschritte im Sinne eines Soll-Ist-Vergleiches verstärkt bzw. diesen dann auch veränderte Zielvorstellungen zu Grunde gelegt. Diese Änderung der Teilschritte führte dann im nächsten Schritt auch zu einer Anpassung bei den Artefakten der Routine, was in diesem Fall die verschiedenen Dokumente im Rahmen des Berichtswesen (Reporting) oder die Unterlagen für die jährlichen Zielgespräche waren. Der Auftraggeber der Zielvereinbarung, hier die Betriebszentrale, kann von seiner Seite aus die Integration der Innovation in den verschiedenen Bestandteilen der Routine zeitlich parallel forcieren, indem z. B. die Nutzung neuer Formate oder auch anderer Routineschritte vorgeschrieben werden. Diese eher dann zwangsweise Integration kann dann jedoch auf natürliche Grenzen in Folge der fehlenden Bereitschaft und Einsicht in die Notwendigkeit der Führungskräfte stoßen. Insofern kann hier von einer Integration in zwei Geschwindigkeiten gesprochen werden, nämlich eine zwangsweise, allerdings auch begrenzte Implementierung bis zu den Artefakten der Routinen und einer tieferen, in Folge echter Einsicht. Insgesamt hat sich der gewählte Routinebegriff damit für die Untersuchung als geeignet erwiesen und konnte noch konkretisiert werden.

Von Becker, Salvatore und Zirpoli (2005) wurde zudem die kognitive und die motivationale Dimension in die Operationalisierung des Routinebegriffes übernommen, welche sich als vorhergesagtes Verhalten (kognitiv) und dem dann entsprechenden eigenen Verhalten (motivational) zeigt. Hier besteht aus Sicht dieser Arbeit eine Verbindung zum Zweck der Routine, wie es z. B. die Steuerung

von Betriebsabläufen sein kann. Die Führungskraft hat hier eine gewisse Erwartung an die Reaktion der Mitarbeiter (kognitiv) und passt ihr Verhalten dann entsprechend in der Routine an (motivational). Diese Herangehensweise konnte aus dem Material in dieser Abgrenzung nicht herausgearbeitet werden, wohl aber leicht abgewandelt im Hinblick auf die Motivation. Hier wurde von vielen Führungskräften aus allen Organisationsbereichen von einer generellen Zunahme der Motivation gesprochen und dies sowohl bezogen auf die eigene als auch auf die der Mitarbeiter (siehe Kapitel [4.2.1.4](#)).

5.2 Entwicklung eines Erklärungsmodells

Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Erklärungsmodells für die Integration und Wirkungen der Zielvereinbarung ist das Analysemodell, welches eingangs hergeleitet wurde (vgl. Kapitel [2.3.1](#)). Zentrale Annahme und Grundlage der Arbeitshypothesen war, dass die Innovation „Zielvereinbarung“ nach der Einführung auf ein ganzes Bündel an bestehenden und etablierten Routinen stößt. Diese Routinen werden durch eine Reihe von Effekten und Einflussfaktoren immer wieder einer Überprüfung und Weiterentwicklung ausgesetzt, wie in Kapitel [2.4.2](#) gezeigt wurde. Dabei wird nicht jede Routine zur gleichen Zeit und in gleichem Maße verändert, was in dieser Arbeit auch durch die verschiedenen Arbeitshypothesen zum Ausdruck gebracht wurde. Mögliche weitere Auswirkungen der Zielvereinbarung, wie z. B. Veränderungen der Organisationskultur oder dem Führungsverhalten, konnten nicht im Fokus dieser Untersuchung stehen, da dies den zur Verfügung stehenden Rahmen überschritten hätte. Mit Bezug auf die vorgenommene Reflexion des gewählten Routinebegriffes und der Operationalisierung (vgl. Kapitel [5.1.2](#)) kann auch hier festgehalten werden, dass sich die grundlegenden Annahmen zum Analysemodell bestätigt haben (siehe hierzu [Abbildung 6](#) und [Abbildung 7](#)). Die Innovation hat als unabhängige Variable (UV), wenn auch nicht allein, Auswirkungen auf die etablierten Routinen als abhängige Variable (AV). Die Wirkungen auf die Routinen wurden in allen Gesprächen in unterschiedlicher Intensität und bezogen auf unterschiedliche Routinen bestätigt. Neben den Auswirkungen durch die Innovation wurden verschiedene weitere Einflüsse angenommen, die sich in der Untersuchung ebenfalls z. T. bestätigt haben, wenigstens aber mit Beispielen unterstützt werden konnten.

Das Analysemodell lässt sich nun weiter zum Erklärungsmodell ausbauen. Dies stellt damit die Anwendung der gesammelten Erkenntnisse auf die bisherigen theoretischen Überlegungen und Grundannahmen dar, nachdem diese im vorangegangenen Kapitel mittels Reflexion in ihrer Gültigkeit überprüft wurden. Die erste vorzunehmende Ergänzung ist hier, dass es sich bei der unterstellten Wirkung der Innovation auf die Routinen nicht um eine einseitige, sondern um eine gegenseitige Beziehung handelt (Pfeil in [Abbildung 14](#) gekennzeichnet mit „A“). Damit hat sich auch in dieser Arbeit gezeigt, dass die Innovation nicht als ein isolierter (im Sinne einer Immunität gegen

äußere Einflüsse) Einflussfaktor auf die Ablauforganisation der Organisation in Form der Managementroutinen betrachtet werden kann. Es ist vielmehr nur eine von verschiedenen Determinanten, wenn auch die hier im Fokus stehende und am ehesten zu kontrollierende. Die umgekehrte Beeinflussung der Innovation durch die etablierten Routinen kann dann zu Anpassungen des neuen Instrumentes oder auch der geplanten Einführung/Umsetzung führen. Im untersuchten Fall können hier z. B. nach einigen Jahren Zielbereiche wieder entfallen, die sich in der praktischen Anwendung nicht bewährt haben. In den Dienstberatungen spielten gerade zu den entsprechenden Jahreszeiten mit vielen forstlichen Aufgaben die qualitativen Ziele eine geringere Rolle und diese traten dann auch in der Zielvereinbarung in den Hintergrund. Ebenso wurde in der operativen Arbeit sehr viel mit der forstlichen Planung, auch entsprechend der Jahreszeiten, gearbeitet und die Zielvereinbarung konnte sich hier nicht in vollem Umfang als alternatives Instrument etablieren. Je größer die Änderungsträgheit der Routinen oder auch die Beharrungstendenzen der Organisationsteilnehmer sind, desto „weniger wird von der Innovation übrig bleiben“ oder desto länger muss für die Einführung geplant werden.

Eine weitere Ergänzung ist im Hinblick auf die Beziehungen der einzelnen Einflussgrößen untereinander vorzunehmen (in der Abbildung 14 gekennzeichnet mit „B“). Die bisher unterstellte einseitige Wirkung auf die Managementroutinen kann hier auch für den untersuchten Fall dahingehend erweitert werden, dass sich diese Größen untereinander beeinflussen können, wobei diese Einflüsse wechselseitig sind und sich gegenseitig verstärken oder auch aufheben können. Änderungen auf der Ebene der Organisation können demnach auch zu Änderungen auf der Ebene der Gruppe oder auch des Individuums führen, was dann wiederum indirekte Auswirkungen auf die Routinen haben kann. Diese Beziehungen sind nicht immer sichtbar und damit schwer zu kontrollieren. Dies bedeutet, dass Veränderungen in Routinen in diesem Fall keiner konkreten Ursachen zugeordnet werden können und negative Veränderungen u. U. dann fälschlicherweise der Zielvereinbarung zugewiesen werden. Damit sind Änderungen bei den konkurrierenden Einflussfaktoren immer mit einem Risiko für die Innovation verbunden, da die Richtung der Wirkung auf die Innovation nicht sofort ersichtlich ist. Die Routine war hier jedoch möglicherweise nicht verantwortlich und würde im schlechtesten Fall zu Unrecht angepasst werden. Ein ganz wesentlicher Aspekt für eine Organisation ist demnach die Kenntnis der relevanten Determinanten, deren potentielle Wechselwirkungen und ob diese beeinflusst werden können. Für die weitere Betrachtung werden daher die hier genutzten Innovationsdeterminanten in „nicht steuerbare Einflüsse“ (Umwelt) und „steuerbare Einflüsse“ (Individuum, Gruppe und Organisation) zusammengefasst. Die folgende Abbildung stellt die vorgenommene Ergänzung am Analysemodell dar:

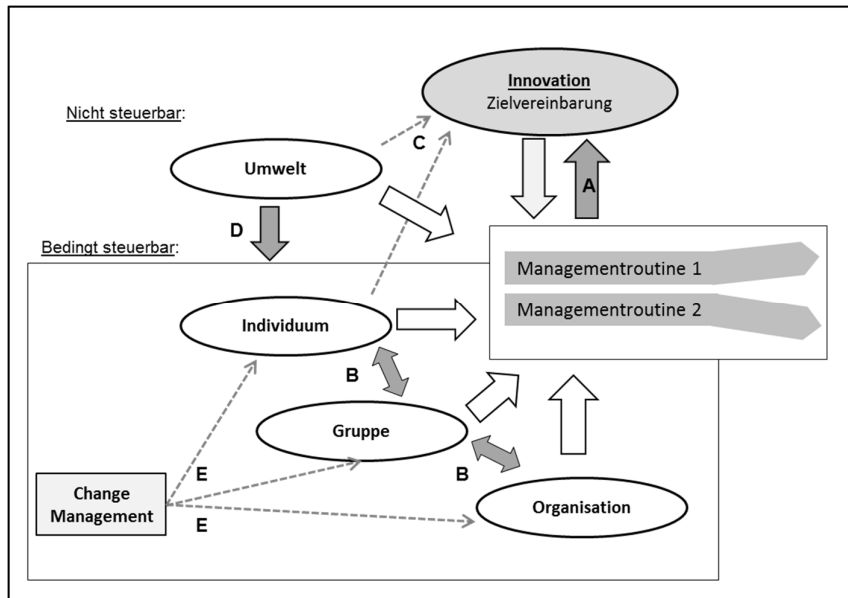


Abbildung 14: Erweitertes Erklärungsmodell (eigene Darstellung)⁵⁰

5.2.1 Nicht steuerbare Einflüsse der Umwelt

Mit der Beziehung zwischen der Umwelt und der Innovation (gekennzeichnet mit „C“) soll zum Ausdruck gebracht werden, dass diese nicht nur die Routinen, sondern auch die Zielvereinbarung beeinflussen kann. Da die Umwelteinflüsse schwer von der Organisation zu kontrollieren oder zu steuern sind, muss die Zielvereinbarung diese adaptieren können und dazu über ein gewisses Maß an Flexibilität verfügen. Im untersuchten Fall bedeutete dies, dass eigene Anreize gefunden werden müssen (was auch z. T. der Fall war), wenn auf der Ebene des Landes kaum Beförderungsmöglichkeiten bestanden oder genutzte Anreize zeitweise wieder wegfallen mussten (hier im Fall der Verfügbarkeit von Mehrerlösen über dem geplanten Budget). Da die Umweltbedingungen nicht stabil sondern ständigen Änderungen unterworfen sind, ist hiermit auch eine Antwort für einen im Grunde nicht enden wollenden Einführungsprozess gegeben (Melkers & Willoughby, 2001). Im Umkehrschluss bedeutet dies auch, dass eine Innovation, wie die Einführung einer Zielvereinbarung, auch für sie günstige Umweltbedingungen braucht, um wie geplant integriert und damit letztlich erfolgreich werden zu können. Weitere Effekte auf die Zielvereinbarung, hier aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht in der Abbildung gekennzeichnet, können den einzelnen Einflussgrößen der Organisation und zumindest noch in begrenztem Umfang auch der Gruppe und dem Individuum

⁵⁰ Innovationsdeterminanten nach Piening (2011, S. 33).

unterstellt werden (in der Abbildung wären das weitere Pfeile „C“ zur Innovation). Die Innovation Zielvereinbarung kann sich demnach nicht vollständig dem Einfluss aus diesen Richtungen entziehen, wobei zum Zeitpunkt der Einführung sicher auch auf z. B. die Organisationsgröße oder externe Faktoren eingegangen worden ist und dieses dann im Instrument berücksichtigt wurde. Kommt es jedoch zu Änderungen bei diesen Determinanten, kann das auch zu Veränderungen am Instrument selbst führen. Dies stellt damit wieder die direkte Verbindung zur Innovationsforschung, aus Sicht der „organisationalen“ Innovationsfähigkeit, dar. Eine Innovation braucht zumindest aus dieser theoretischen Sicht eine möglichst stabile Innovationsumgebung, um sich entfalten zu können und auch die notwendige Aufmerksamkeit der Organisationsteilnehmer zu erhalten. Aus praktischer Sicht sprechen hier jedoch verschiedene Aspekte dagegen, da manche Veränderungen der Innovation auch helfen können. Darüber hinaus wird es wohl auch nie einen Zeitpunkt mit völliger Stabilität und Ruhe geben und es kann auch sinnvoll sein, bei großen Veränderungen z. B. deren mögliche Projektinfrastruktur mit zu nutzen und dann auch noch die Innovation „unterzubringen“.

Für die Ebene der Umwelt ist zudem zu ergänzen, dass diese auch Auswirkungen auf die anderen Einflussfaktoren „Individuum“, „Gruppe“ und „Organisation“ haben kann und sie außerhalb des Einflusses der Organisation liegt. Daher wird dies in dem weiterentwickelten Bild auch optisch abgesetzt und mit „D“ gekennzeichnet (gilt dann für die „Gruppe“ und die „Organisation“ analog). Dies stellt hier eine Ergänzung des Einflusses der verschiedenen Ebenen untereinander dar (gekennzeichnet mit „B“) und muss dann u. U. anders behandelt werden. Auch hier wird die Identifikation der Kausalitäten untereinander aufwendig und damit für eine Organisation wenig lohnenswert sein. Wenn generelle Umweltbedingungen starke Auswirkungen auf die Organisationsmitglieder haben, dann nehmen diese eine Innovation u. U. auch weniger an oder diese droht gar zu scheitern. Im öffentlichen Sektor ist die mittlerweile schon fast traditionelle Diskussion über die Haushaltskrise oder auch den Stellenabbau zumindest nicht innovationsfördernd, da sie doch erheblich auf die Individuen einwirkt und diese dann nicht unbedingt auch noch mit neuen Instrumenten konfrontiert werden wollen.

Neben der Wettbewerbsintensität wird auch die geographische Lage zu den sonstigen Umwelteinflüssen gezählt (Romijn & Albaladejo, 2002; Almeida & Phene, 2004). Hier können interessante Parallelen gezogen werden, da die ungleiche geographische Lage der einzelnen Forstreviere an mehreren Stellen von den Führungskräften als nicht zu verantwortende Rahmenbedingung und Einschränkung auf die Verbindlichkeit genannt wurde. In besonders waldreichen Gebieten fällt die Zielerreichung durch mehr Einnahmemöglichkeiten leichter. Umgekehrt war in weniger dicht besiedelten Gebieten die Umsetzung der Ziele im Bereich der Dienstleistungen schwieriger, wenn dann dort dazu keine Nachfrage bestand oder weniger Ordnungswidrigkeiten begangen wurden. Zu den Einflussfaktoren auf der Ebene der Umwelt können aber auch die politische Situation oder

die Ziele auf Landesebene gezählt werden, sowie zentrale Rahmenbedingungen (z. B. Einstellungsstopp oder auch Umstrukturierungen der Landesregierung nach Wahlen). Ebenfalls zur Ebene der Umwelt können Einflüsse aus einem veränderten Verwaltungsverständnis der Bevölkerung gezählt werden, wenn die Ziel- bzw. Wirkungsorientierung auch außerhalb der Politik zunimmt. In der öffentlichen Wahrnehmung spielt auch immer mehr die Frage nach dem Nutzen der einzelnen politischen Programme eine Rolle und weniger die Sicht auf die reinen Kosten („outcome“ und „impact“). Diese Effekte lassen sich dem selbst auferlegten oder gefühlten Innovationsdruck zuordnen, wenn die Organisation hier den Eindruck gewinnt, mehr auf die Ergebnisse ihrer Verwaltungstätigkeit zu achten (vgl. die Ausführungen zum organisationalen Wandel in Kapitel [2.1.2](#)). Damit kann die generelle Zielorientierung zunehmen, ohne dass die Innovation hier für diesen Wandel verantwortlich ist.

5.2.2 Steuerbare Einflüsse bei Individuum, Gruppe und Organisation

Als steuerbare Einflüsse werden hier die Innovationsdeterminanten „Individuum“, „Gruppe“ und „Organisation“ gesehen und zusammengefasst (vgl. Kapitel [2.1.1](#)). Zumindest theoretisch hat die Organisation Einfluss auf die eigenen Ebenen und könnte hier mit verschiedenen Maßnahmen gegenwirken, wie z. B. Änderungen der Gruppengröße oder –zusammensetzung, individuellen Maßnahmen oder auch Veränderungen an der Organisationsstruktur selbst. Damit trifft das Instrument „Zielvereinbarung“, welches mit verschiedenen Annahmen für den speziellen Einsatzfall durch die Betriebszentrale entworfen wurde, auf die Organisation und wird als Rückkopplung selbst dann zumindest teilweise verändert. Diese Änderungen äußerten sich hier z. B. durch eine veränderte Auswahl an Zielen, je nach Akzeptanz des Instrumentes oder auch ausgebliebenen Steuerungswirkung. Das Instrument wurde auch nicht mehr mit jeder Oberförsterei selbst, sondern gemeinsam mit allen anderen einer Serviceeinheit abgeschlossen. Damit tritt die Individualleistung der einzelnen Organisationseinheiten in den Hintergrund, da nun bis zu acht Führungskräfte eine Vereinbarung unterzeichnet haben. Die Zielvereinbarung hat sich zudem über die Jahre hinweg sowohl im Aufbau, im Inhalt und auch in der Formulierung gewandelt, was hier u. a. auf diese Rückkopplung der Zielempfänger zurückgeführt werden kann. So können ungeschickte Formulierungen oder zu viele Ziele zu Abwehrreaktionen der Führungskräfte führen, wodurch dann die erhofften und erwarteten Effekte ausbleiben. Ungeklärt bleibt hier die Frage, ob sich jemals ein Optimum in der Beziehung von Zielvereinbarung und Managementroutinen einstellen kann.

Im Hinblick auf die individuelle Ebene wurden in der Innovationsforschung bereits die Faktoren „individuelles Wissen“, „Motivation“ und „Persönlichkeitsmerkmale“ als relevant identifiziert (vgl. Kapitel [2.1.1](#)). Auf dieser Ebene können auch die Hinweise zu einer veränderten Motivation verortet werden, die hier mit der Zielvereinbarung in Verbindung gebracht wurden. Die Motivation spielte auch schon auf der Ebene der Zielvorstellung bzw. der motivationalen Dimension der Routine eine

Rolle, soll hier jedoch auch noch einmal isoliert betrachtet werden. Damit lässt sich der umgekehrte Fall dahingehend darstellen, dass Änderungen auf der individuellen Ebene, z. B. durch Weiterbildungen oder sich verändernde Motivationen bzw. zentrale Persönlichkeitsmerkmale, die betrachteten Routinen ändern können, ohne dass hier ein Einfluss durch die Innovation bestand. Als Beispiel wurde hier auch die Berufsehre oder ein generelles Streben nach der Erreichung von Zielen als Persönlichkeitsmerkmal genannt. Damit muss dies als ein weiterer Erklärungsfaktor für die Änderungen einer Routine einbezogen werden, der auf der individuellen und damit nicht immer offen liegenden und schwer zu kontrollierenden Ebene wirkt. Dies ist besonders zu erwähnen, da gerade in einer Forstverwaltung eine vergleichsweise hohe Motivation und Identifikation mit der Aufgabe besteht und die Innovation hierauf nicht unbedingt Einfluss genommen hat (vgl. Kapitel 4.2.1.4).

Bezogen auf die Ebene „Gruppe“ werden in der Innovationsliteratur u. a. die Einflussgrößen „Team-Struktur“, „Gruppenklima“ und „Führungsstil“ gesehen (vgl. Kapitel 2.1.1 und die dort aufgeführte Literatur). Trotzdem in der vorliegenden Arbeit nicht für jeden Faktor ein Beispiel gefunden werden konnte, lassen sich doch die Aussagen zur Zunahme des Wettbewerbes hier verorten (siehe Kapitel 4.2.1.3). Auch hier kann ein bidirektionaler Zusammenhang unterstellt werden. Die Hauptinterpretationsrichtung der Arbeit war, dass die Innovation „Zielvereinbarung“ verschiedene Managementroutinen veränderte und im Zuge dessen auch zu mehr Wettbewerb führte. Die Führungskräfte fühlten sich diesem stärker ausgesetzt, da nun regelmäßig über die verschiedenen Zielerreichungsstände berichtet wurde und die Ergebnisse damit mit anderen Führungskräften direkt vergleichbar waren. Umgekehrt kann hier jedoch auch eine alternative oder ergänzende Erklärung festgehalten werden. Wenn sich nun durch andere, von der Innovation nicht betroffene Faktoren die Wettbewerbssituation ändert, dann kann dies auch zu einer Veränderung der Routine auf der Ebene der Zielvorstellung führen. So können z. B. Veränderungen im Beurteilungswesen oder eine zumindest gefühlte Konkurrenz bei einer anstehenden Stellenbesetzung zu ähnlichen Reaktionen führen, ohne dass die untersuchte Innovation hierfür verantwortlich war. Vor diesem Hintergrund ist die Zunahme des betriebswirtschaftlichen Denkens in dem untersuchten Fall zwar als eine Folge der Zielvereinbarung benannt worden, auf der anderen Seite kann dies auch durch andere Faktoren verstärkt worden sein und hilft dann wiederum der Innovation.

Die Masse der im Rahmen der Auswertung festgestellten weiteren Erklärungsfaktoren lässt sich auch auf der Ebene der „Organisation“ einsortieren. Die Untersuchung fand zu einem Zeitpunkt statt, in der die Organisation einer erneuten Strukturreform unterzogen und eine Zusammenlegung von zu betreuenden Gebieten und Zuständigkeiten vorgenommen wurde. Dies führte sowohl zu Veränderungen im Bereich der Organisationsgröße als auch der Struktur (vgl. Kapitel 2.1.1). Damit hat sich auf der einen Seite die Organisation personell zwar verkleinert, der zu betreuende Raum (hier Reviere) aber z. T. deutlich vergrößert. Dies führte nach Aussage vieler Führungskräfte dazu,

dass sie ihren Aufgaben nicht mehr gerecht werden konnten und die Überwindung der notwendigen Distanzen so kaum noch im Rahmen der normalen Arbeitszeit möglich war. In der Konsequenz hatte sich für die betreffenden Führungskräfte nach eigener Aussage die Verbindlichkeit der Ziele reduziert, da sie sich nicht mehr in der Lage sahen, diese zu erfüllen. Darüber hinaus ging mit der Strukturänderung auch einher, dass die Leitungs- und Verantwortungshierarchie erst auf der obersten Ebene des Direktors zusammengeführt wurde und keine direkte Entscheidungskompetenz der Abteilungsleiter gegenüber den Oberförstereien vorlag. Damit bestand hier keine direkte Einflussmöglichkeit und die Wirksamkeit des Steuerungsinstrumentes wurde reduziert, zumal die Zielvereinbarung massiv vom Abteilungsleiter Finanzen/Controlling gesteuert wurde. Dies war jedoch weder in den Interviews noch in den beobachteten Zielvereinbarungsgesprächen festzustellen und wird als weiterer Beleg für die hohe Akzeptanz des Instrumentes gesehen.

5.2.3 Fazit Erklärungsmodell

Die geschilderten unterschiedlichen und in ihren Wirkungen z. T. auch gegensätzlichen Einflussfaktoren können zur Folge haben, dass sich die Innovation „Zielvereinbarung“ nicht wie gewünscht entfalten kann und damit hinter den Erwartungen zurück bleibt. In zahlreichen Gesprächen wurden Hinweise gegeben, dass durch bestimmte Maßnahmen oder Umstände eine Zielvereinbarung nicht mehr als sinnvoll angesehen wird und dem Instrument dadurch die Grundlage entzogen wird. Hier wurde z. B. der fehlende Einfluss auf die Personalentwicklung, die instabilen Rahmenbedingungen oder fehlende Anreize im Rahmen des Instrumentes genannt (vgl. die Ausführungen zu den Rahmenbedingungen in Kapitel 4.3). Dies bedeutet, dass ungünstige Rahmenbedingungen eine Innovation, wie die hier betrachtete Zielvereinbarung, hindern oder auch vollständig zum Erliegen bringen können. Umgekehrt ausgedrückt werden Innovationen erfolgreicher sein, wenn für sie günstige Rahmenbedingungen vorliegen oder geschaffen werden. Diese negativen Einflussfaktoren stehen immer wieder im Fokus verschiedener Untersuchungen aus der Innovationsforschung, wobei sich hier durch unterschiedliche Maßnahmen Abhilfe schaffen lässt. Im Rahmen verschiedener und aufeinander abgestimmter Change Management Aktivitäten können vor der Einführung der Innovation zunächst günstige Voraussetzungen oder ganz allgemein ein besseres Innovationsklima geschaffen werden (in Abbildung 14 gekennzeichnet durch „E“).

Die Innovation traf im untersuchten Fall in unterschiedlicher Intensität auf die Routinen und beeinflusste dort dann zunächst nur die Zielvorstellungen (die der Führungskraft) bzw. die zu Grunde liegenden Zielvariablen. Erst wenn es hier zu Veränderungen kam und andere Werte im Vordergrund standen, wurden auch Veränderungen bzw. Anpassungsreaktionen innerhalb der Routine, auf der Ebene der Teilschritte, ausgelöst oder überhaupt erst zugelassen. Dies bedeutet aber auch, dass die Trägheit der Routinen höher war als erwartet und damit für eine nachhaltige Anpassung mehr Zeit benötigt wird. Die Ebene der Artefakte scheint sich dem dann unterzuordnen,

wobei hier keine genaue Reihenfolge erkennbar war. Das schriftliche Dokument der Zielvereinbarung an sich stellt hier eine Ausnahme dar, da dieses zum Beginn des Instrumentes entwickelt und etabliert wurde. Werden jedoch auch Besprechungsprotokolle, Präsentationsunterlagen oder auch monatliche Berichte mit einbezogen, dann werden hier erst zu einem späteren Zeitpunkt Änderungen sichtbar sein.

Für die eine Innovation einführende Organisation bedeutet dies, dass die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Einflussfaktoren und deren unterschiedliche Wirkungen auf die Routinen komplexer und vielschichtiger sind als eingangs in dieser Untersuchung angenommen. Hinzu kommt, dass diese multidirektional sind, sich damit gegenseitig beeinflussen und die eigentlich im Vordergrund stehenden Wirkungen der Innovation unterstützen und verstärken, jedoch auch verzögern oder ganz verhindern können. Nicht alle Einflussfaktoren stehen dabei unter der Kontrolle der Organisation und sind auch nicht vollständig vorhersehbar. Die teilweise kontrollierbaren Einflussfaktoren innerhalb der Organisation können zwar theoretisch nach Bedarf angepasst werden, dies ist aber u. U. zeitintensiv oder sie sind unbekannt. Auch wenn es hier wünschenswert ist, alle Einflüsse untereinander zu kennen und so entscheiden zu können, ob diese in der jeweiligen Situation förderlich oder eher hinderlich sind, wird dies wegen der Vielschichtigkeit nicht vollständig gelingen können. Aus diesem Grunde ist bei einem anscheinenden Scheitern oder Ablehnen der Innovation im Rahmen der Ursachensuche ein Blick auf diese Faktoren zu richten. Nicht selten wird hier jedoch zu schnell die Ursache im neuen Instrument gesucht und dieses dann wieder vernachlässigt oder gar abgeschafft, was auch als Misserfolgsfallen bezeichnet wurde (Levitt & March, 1988; 1993). Die Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Innovationen (abhängige Variable) treffen nicht in isolierten Umgebungen auf die Organisation, sondern werden durch eine Reihe von Erklärungsfaktoren (unabhängige Variablen) auf unterschiedlichen Ebenen beeinflusst, wobei diese Beeinflussung die Innovation verstärken oder schwächen kann.

5.3 Ableitung von Handlungsempfehlungen

Die dritte Forschungsfrage dieser Arbeit ist, welche Empfehlungen für die Praxis sich aus den Untersuchungsergebnissen ableiten lassen und wird nun abschließend in einem eigenen Kapitel beantwortet. Als erste wichtige Erkenntnis konnte gezeigt werden, dass die Innovation über die Organisation betrachtet in unterschiedlichen Geschwindigkeiten bzw. Intensitäten und anfänglich nur auf der Ebene der Zielvorstellung, integriert wurde. Für die praktische Anwendung bedeutet dies, dass zunächst die mit der Innovation verbundenen Erwartungen vor diesem Hintergrund überprüft werden sollten. Ein wesentlicher Aspekt von Innovationen ist die Neuheit, was sich u. a. auch in neuen organisatorischen Strukturen äußern kann (Hansen & Wakonen, 1997, S. 350). Diese Neuheit kann zweifelsohne positive und stimulierende Wirkungen haben, kann jedoch auch

zur Gegenreaktionen führen und hier lässt sich die Verbindung zu verschiedenen Erfolgsfaktoren oder Barrieren aus der bisherigen Innovationsforschung feststellen (Tornatzky & Klein, 1982, S. 41; Damanpour, 1991, S. 582; Anderson, De Dreu, & Nijstad, 2004, S. 149). Für die Organisation bedeutet dies, dass bei der Innovation zunächst nur von moderaten Veränderungen ausgegangen werden sollte. Fundamentale Veränderungen können, wegen unterschiedlichster und z. T. sehr stabilen Beharrungstendenzen innerhalb der Organisation, nicht bzw. erst später eintreten. Die Auswahl und Planung einer Innovation sollte diesen Umstand berücksichtigen und von eher kleinen Änderungsschritten und damit auch größeren Änderungszeiträumen ausgehen. Diese Aussage wird durch die Untersuchungsergebnisse dahingehend gestützt, dass die Innovation im Prinzip nur in bestehende Routinen integriert wurde und dort zunächst auch nur auf der Ebene der Zielvorstellungen. Die hohen positiven Befunde zu einer relativ frühzeitigen Integration der Innovation im Bereich der Zielvorstellungen bedeuten jedoch auch, dass eine Einführung nicht unbedingt immer über Jahre angelegt sein muss. Diese Stufe der Integration kann bereits als Innovationserfolg angesehen werden und damit auch als eine Begründung für ein eher kurzes Einführungsprojekt mit anschließenden Ausbaustufen dienen. Hierbei handelt es sich dann um die umgekehrte Sichtweise, da im Rahmen der Einführung bewusst nur auf die erste Stufe der Integration fokussiert werden kann und die volle Entfaltung dann erst durch die laufende Anwendung und damit Weiterentwicklung erreicht wird. Dies kann dann schon außerhalb der geleiteten Einführung der Innovation passieren, sollte jedoch auch weiterhin moderiert und „überwacht“ werden und darf nicht in „Misserfolgsfallen“ führen (Levinthal & March, 1993; Levitt & March, 1988). Die Implementierungsstrategie ist dann nicht langfristig und in moderaten Schritten, sondern eher schnell und kurz mit Schwerpunkt auf frühzeitige, wenn auch begrenzte Veränderungen.

Zudem konnte festgestellt werden, dass es hier eine einmalige Einführung des Instrumentes und dem dann stabilen Betrieb so nicht gab. Das Instrument hat sich auch durch den Einfluss verschiedener und z. T. nicht kontrollierbarer Rahmenbedingungen immer wieder gewandelt. Dies bedeutet, dass eine auf verschiedene und sehr spezielle Rahmenbedingungen basierende Innovation u. U. dann zu träge für Änderungen ist und diese dann nicht in angemessener Weise adaptiert werden kann. Zudem bedeutet dies, dass der Einführungsprozess rein formal zwar abgeschlossen sein mag, die laufenden und vor allem größeren Änderungen am Instrument aber durchaus ein eigener Einführungsprozess sein können, wenn auch in geringerem Umfang. Die Einführung begleitenden Maßnahmen, wie ein umfassendes Changemanagement, z. B. Informationsveranstaltungen oder Schulungen, stehen dann jedoch meist nicht mehr zur Verfügung. Der Erfolg von Innovationen könnte verbessert werden, wenn bei wichtigen Weiterentwicklungen oder nennenswerten Veränderungen am Instrument ausgewählte Begleitmaßnahmen wiederholt werden. Diese Notwendigkeit kann zudem noch durch die im öffentlichen Umfeld relativ hohe Fluktuation begründet werden, wenn dadurch die damals während der Einführung geschulten Personen bereits neue

Aufgaben übernommen haben. Darüber hinaus verflüchtigt sich das bei der Einführung von Innovationen vermittelte kollektive Wissen über die Jahre auch oft durch die Dominanz der Tagesaufgaben. Das Bewusstsein und die Bedeutung der Innovation können dann wieder sinken, auch wenn diese anfänglich erfolgreich und relativ stark in Routinen integriert war. Das Ziel sollte damit nicht nur sein, innovationsreife Organisationen für einen einmaligen Eingriff zu schaffen, sondern auch, diese Innovationsumgebung zu erhalten und immer wieder auszubauen. Change Management könnte hier jedoch noch mehr bedeuten und als regelmäßige und über die Einführung hinweg andauernde Aufgabe aufgefasst werden, wenn auch in deutlich geringerer Intensität als noch während der Anfangsphase. Über die Notwendigkeit oder den Nutzen einer Zielvereinbarung im wirtschaftlichen Bereich besteht im untersuchten Landesbetrieb ein breiter Konsens. Die mit der Aufnahme der Ziele oder auch gemeinsamen Arbeitsschwerpunkten aus dem Personalbereich verbundenen Vorteile und Nutzen sind nicht selbsterklärend und könnten durch erneute Begleitmaßnahmen flankiert und bekräftigt werden.

In Anlehnung an die Erfolgsfaktorenforschung bei Innovationen wurde für diese Arbeit auch die Sortierung in die Ebenen Individuum, Gruppe, Organisation und Umwelt übernommen (vgl. Kapitel 2.1.1.). Während der Untersuchung haben sich neben den einzelnen Einflüssen auf die Innovation auch gegenseitige Beziehungen zwischen den Ebenen untereinander gezeigt. Können die organisationsinternen Faktoren Gruppe und Organisation wenigstens teilweise durch die Organisation beeinflusst werden, so ist dies für die Umweltebene oder auch dem Individuum kaum möglich. Für die Anwendung bedeutet dies, dass auch diese für das Instrument mittelbaren Beziehungen durch verschiedene Maßnahmen gepflegt werden sollten. Wenn z. B. ersichtlich ist, dass bestimmte Organisationsmerkmale für das Gruppenklima schädlich sind und es dabei zu einer Ablehnung der Innovation kommt, dann sollte zunächst wieder ein innovationfreundliches Umfeld geschaffen werden. Auch hier kann davon ausgegangen werden, dass die Schritte eher kleiner und die Zeiträume eher länger sein werden als erwartet. Damit sollte eine vergleichsweise große Innovation zwar konzeptionell ganzheitlich mit allen Führungsprozessen der Organisation verknüpft sein, aber zunächst eher in Teilschritten eingeführt und so mögliche Abwehrreaktionen der Organisation reduziert werden. Dann kann die Innovation weiter etabliert und ausgebaut werden, auch wenn damit ein höherer Einführungsaufwand verursacht wird und dann schnelle und sichtbare Erfolge zunächst ausbleiben. Vielmehr kann es bei der Erwartung von einer relativ hohen Ablehnung oder Trägheit der Organisation von Vorteil sein, das Instrument zunächst nur in einer Rumpfversion oder in einem Pilotbetrieb zu etablieren und dann über mehrere Durchgänge bis zum vollen Umfang auszubauen.

Bezogen auf das hier untersuchte Instrument hat sich gezeigt, dass eine klare Trennung zwischen dem eigentlichen Ziel und der dazugehörigen Kennzahl wichtig ist. Dies fällt vor allem bei den

wirtschaftlichen Zielen naturgemäß leichter, sollte hier jedoch nicht zum Vernachlässigen der qualitativen Ziele führen. Diese Tendenz konnte schon oft in Verbindung mit Zielen festgestellt werden und hat sich hier erneut gezeigt. Bereits vor 10 Jahren haben Tondorf, Bahnmüller und Klages (2004, S. 211) empfohlen, sich nicht auf wenige Ziele zu beschränken und die Wirkungsmechanismen jeweils genau zu klären, um das Instrument nicht von vornherein einzuschränken. Hier bietet es sich weiterhin an, zunächst das jeweils übergeordnete Sachziel (Wirkungsziel) und dann die dazu anzustrebenden konkreten Ziele (Leistungsziele) zu bestimmen (Schedler & Proeller, 2003, S. 121). Auch wenn zum Zeitpunkt der Untersuchung keine nennenswerten Unterschiede zwischen der wirtschaftlichen Ausrichtung und damit dem Umfang der quantitativen Ziele in der Organisation gefunden wurden, so ist dies keine Garantie. Die Zukunft muss hier zeigen, ob die Zielvereinbarung auch in den nicht-wirtschaftlichen Bereichen eine weiterhin so hohe Bedeutung behält, wenn die Dominanz der quantitativen Ziele ungebrochen hoch bleibt. Für alle vereinbarten Ziele hat sich wieder herausgestellt, wie wichtig hier der Einfluss der Führungskräfte auf den Erfüllungsgrad war und dies könnte in Zukunft noch mehr bei der Zieldefinition berücksichtigt werden. Besteht eine zu hohe Abhängigkeit von anderen Faktoren oder der eigene Anteil an der Zielerreichung ist nicht erkennbar, dann führt dies zu einem Absinken der Bedeutung der Innovation. Damit konnte auch hier gezeigt werden, wie wichtig die Nutzung von beeinflussbaren bzw. spezifischen Zielen und der moderierende Einfluss durch Rückmeldungen zur Zielerreichung, einschließlich der erforderlichen Ursachenanalyse und Übernahme in den Folgezyklus, ist (Kleinbeck, 1991, S. 46 f.; Tondorf, Bahnmüller, & Klages, 2004, S. 212 und 214). Die möglichen Gegenreaktionen auf im Nachhinein durch die Zentrale erhöhten Ziele könnte umgangen werden, wenn z. B. nur Zielkorridore vorgegeben und dann von den unterstellten Führungskräften genutzt werden.

An dieser Stelle wird zudem geraten, das Instrument von allen zielfremden Inhalten zu befreien und es auf ein handhabbares Maß der wichtigsten Kennzahlen zu reduzieren, damit die Akzeptanz und Relevanz weiter verbessert werden kann. Bezogen auf das Format wird hier empfohlen, eine stärkere Abgrenzung von normalen Schriftstücken anzustreben und ein über Jahre einheitliches und möglichst systematisches Format zu nutzen. Eine Innovation sollte auch als solche erkennbar sein und einen möglichst institutionellen Charakter haben. Im untersuchten Fall hat sich das Format mehrfach verändert und auch die Nutzung der Begrifflichkeiten war nicht konsequent. Damit kann die Bedeutung für die Organisation unterstrichen und eine Abgrenzung zu möglichen benachbarten Instrumenten erreicht werden. Ein kurzer Hinweis auf den Zweck und die Handhabung des Instrumentes kann aus Sicht des Autors dann noch dazu beitragen, dass die tatsächliche Wahrnehmung des Instrumentes noch mehr der eigentlich beabsichtigten entspricht. Hierunter zählt auch die einheitliche Bezeichnung innerhalb des Dokumentes, da in den letzten Jahren in der Überschrift zwar „Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung“ stand, dann aber wieder der Begriff „Zielvereinbarung“ genutzt wurde. Hier kommt hinzu, dass in allen Versionen auch Begriffe

wie „Planungen“ genutzt wurden, was dann zumindest aus externer Sicht die Zielvereinbarung als Steuerungsinstrument wieder zu wenig von der bestehenden Planung abgrenzte. Diese Abgrenzung ist für die Relevanz des Instrumentes jedoch anscheinend für die Führungskräfte von geringerer Bedeutung als dies aus wissenschaftlicher Perspektive zu vermuten wäre. Wichtiger scheint hier die damit erkennbare Verbindung zu den bereits fixierten Planzahlen und zugewiesenen Budgets zu sein.

Bereits an mehreren Stellen dieser Arbeit wurden Hinweise auf das ursprüngliche Vorhandensein und dann spätere Fehlen von Anreizen zur Zielerreichung in der Organisation gegeben. Dass Menschen zur Leistung für die Erreichung der Ziele in angemessener Weise über Anreize motiviert werden sollten, kann hier als Selbstverständlichkeit und nicht als neue Erkenntnis genannt werden. Nicht zuletzt unter Rückgriff auf das Gleichgewicht von „Teilnahme- und Beitragsentscheidungen“ (Simon, 1976) ist diese Ansicht in verschiedenen Theorien tief verwurzelt, wobei es in der untersuchten Organisation positive wie auch negative Aussagen dazu gab. Nach Ansicht einiger Führungskräfte lässt sich intrinsische Motivation nicht mit externen Anreizen stimulieren und es war zudem eine Frage der Berufsethik, die auch aus forstlicher Sicht gegebenen Ziele zu erreichen. Kontraproduktiv hat sich für die Zielvereinbarung jedoch gezeigt, wenn diese Anreize zunächst bestanden, dann aber wegen der fehlenden politischen Rahmenbedingungen abgeschafft werden mussten. Dies scheint eine größere Demotivation auszulösen als es von vornherein fehlende Anreize wären. Insofern ist der Versuch der Betriebszentrale, hier wieder Anreize mit in das Instrument zu integrieren, nur zu unterstützen.

Als letzte Erkenntnis sei an dieser Stelle noch einmal die Perspektive der Formulierungen der Zielvereinbarung genannt. Wie bereits im Bereich der Verbindlichkeit der Ziele in Kapitel 4.2.2 gezeigt werden konnte, ist es von hoher Bedeutung, inwieweit die Ziele als die eigenen Ziele aufgefasst werden und dass sie auch unterschrieben wurden. Die untersuchten Dokumente wurden jedoch eher aus Richtung der Betriebszentrale formuliert, was durch Satzanfänge wie „Der Leiter der Serviceeinheit steuert die Finanzierung...“⁵¹ deutlich wurde. Dies wirkte dann einmal mehr als Dienstanweisung und nicht als die eigenen Ziele der unterzeichnenden Führungskraft. Alles andere bleibt dann eher ein Auftrag oder reine Vorgabe und die Wirkungen der Innovation kann so unnötig und ungewollt beschnitten werden. Hier könnte eine generelle Formulierung aus Richtung der betroffenen Organisationseinheit helfen, die Identifikation mit den Zielen noch zu verstärken.

⁵¹ Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung des Landesbetrieb Forst Brandenburg 2013, S. 1.

Dies würde dann dem Umstand Rechnung tragen, dass selbst gesetzte Ziele eine höhere Verbindlichkeit haben können als von der Betriebszentrale vorgegebene und nur durch die eigene Unterschrift quittierte Ziele. Die hohe Nennung der Wichtigkeit der eigenen Unterschrift bedeutet im Umkehrschluss auch, dass alle Zielanpassungen im laufenden Jahr auch immer schriftlich festgehalten und von beiden Parteien bestätigt werden sollten. Hier bestünde sonst die Gefahr, dass die ursprünglichen Ziele von hoher Verbindlichkeit waren und die darauf bezogenen Anpassungen dann aber in den Hintergrund treten. Um den persönlichen Beitrag der Zielverantwortung besser herauszustellen, sollte zudem von einer gemeinsamen Zielvereinbarung wieder abgesehen werden. Da dies dann automatisch zu einer Vervielfachung der abzuschließenden Vereinbarungen führen würde, könnte das bestehende Dokument zumindest in für jede Führungskraft eigene Sektionen geteilt und diese dann unterschrieben werden.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Die vorliegende Untersuchung hatte das Ziel, Innovationen und Veränderungen im öffentlichen Sektor im Rahmen einer Fallstudie zu untersuchen. Als Beispiel wurde hier die Zielsteuerung als Managementkonzept und konkret das Instrument „Zielvereinbarung“ herangezogen. Hierbei handelte es sich um keine neue, sondern um eine zur Verwaltungsmodernisierung im Rahmen des „New Public Management“ seit Anfang der 90er Jahre gehörende Idee. Allein der Fakt aber, dass die Innovation in der untersuchten Organisation erst 2004/2005 eingeführt und bis heute weiterentwickelt wurde, zeigt die nach wie vor vorhandene Relevanz und Attraktivität des Instrumentes. Bezogen auf die untersuchte Organisation stellt es als subjektive Neuheit damit immer noch eine Innovation nach der hier herangezogenen Definition dar (siehe Kapitel 2.1.1). Dies wird auch dadurch deutlich, dass Innovationen wie die Zielvereinbarung oder verwandte Instrumente immer wieder im Forschungsinteresse stehen und die Untersuchungen aus unterschiedlichen Blickwinkeln heraus erfolgen.

Werden im Rahmen von Reformvorhaben in der öffentlichen Verwaltung Steuerungsinstrumente herangezogen, die ursprünglich aus der Privatwirtschaft stammen oder in einem nicht vergleichbaren Kontext für einen anderen Zweck entwickelt wurden, ist die Eignung dieser Instrumente für die Organisation nicht garantiert (Oechsler, 2008, S. 54). Es bestehen immer wieder Zweifel, ob das einzelne Instrument überhaupt zum jeweiligen Problem passt oder es sich eher nur um Pseudoinnovationen handelt und das Problem auch im Vorfeld gründlich und erschöpfend analysiert wurde (Jann, 2006, S. 19). Auch wenn die Sorge hier nachvollziehbar ist, so handelt es sich dabei jedoch nicht grundsätzlich um ein Problem nur der öffentlichen Organisationen. Auch in der privaten Wirtschaft sind Konstellationen denkbar, in denen ein in einer anderen Unternehmung sehr erfolgreiches Instrument im speziellen Fall dann nicht zu passen scheint. Auf der anderen Seite stellt sich im Einzelfall zudem oft die Schwierigkeit, konkret zwischen einem ungeeigneten Instrument bei richtig abgelaufenem Einführungsprozess und umgekehrt einem eigentlich geeigneten, aber durch einen ungenügend verlaufenen Einführungsprozess gescheiterten Instrument unterscheiden zu können. Auch dies scheint in all den vorliegenden Untersuchungen noch nicht abschließend und zweifelsfrei belegt worden zu sein. Für den hier untersuchten Landesbetrieb kann festgehalten werden, dass die Zielvereinbarung hier generell als ein erfolgreiches Instrument angesehen und mit einer Zunahme der Leistungsfähigkeit der Organisation verbunden wurde. Viele positive Aussagen in den Gesprächen konnten dabei in der Auswertung mit den generell als zentrale Vorteile anerkannten Wirkungen von Zielinstrumenten in Verbindung gebracht und insofern belegt werden, darunter die Antriebs- oder Motivationsfunktion, Konkretisierungsfunktion, Koordination/Entscheidungsautonomie und die Flexibilität (Irmer, 2001; Deckert, 2006; Braun, 2004).

Die hier im Rahmen einer qualitativen Arbeit vorgenommene Auswertung des Materials hat dabei keine auffälligen Unterschiede in Bezug auf die Wichtigkeit oder Nutzung des Instrumentes zwischen den verschiedenen Organisationstypen finden können. Hier konnte die Eingangsvermutung, dass in rein hoheitlichen Organisationsteilen ohne echte Ergebnisverantwortung die Innovation weniger bedeutend ist und damit weniger integriert wurde, nicht bestätigt werden. Auch für die hoheitlichen Aufgabenbereiche war die Innovation relevant, da diese, neben den dann zwar sehr geringen Einnahmen, vor allem auch Ausgabenbudgets beinhaltete und die Erfüllung dort ebenfalls jetzt wieder mit Anreizen verbunden wurde. Ein unterschiedlicher Grad an Integration der Innovation konnte eher auf der individuellen Ebene der Führungskräfte, in Verbindung mit ihrer generellen Haltung zu auf Zielen basierenden Instrumenten oder auch ihrer Betroffenheit durch als ungünstig wahrgenommenen Rahmenbedingungen, festgestellt werden. Dies war unabhängig ihrer organisatorischen Herkunft der Fall. Damit wurde die Innovation, zumindest in der Beziehung zwischen Betriebszentrale und den Serviceeinheiten und Oberförstereien, in vergleichbarer Weise integriert. Die Zweifel konnten hier jedoch nie ganz vollständig ausgeräumt werden und verschiedene Antworten der Führungskräfte deuteten darauf hin, dass die Relevanz der Innovation für den rein hoheitlichen Bereich abzunehmen droht. Um diese Fragen abschließend beantworten zu können, müsste die Studie in einigen Jahren wiederholt werden, da die organisatorische Trennung dann vermutlich bis in alle Ebenen vorgedrungen ist und sich etabliert haben wird. Bezogen auf die Wirksamkeit der Zielvereinbarung konnten zentrale Faktoren identifiziert und damit auch frühere Studien bestätigt werden, wie z. B.:

- Neben den generellen Aspekten wie Zielhöhe und –zeitpunkt waren für die Führungskräfte (und damit auch für die Relevanz der Innovation) die Steuerbarkeit und die Betroffenheit von zentraler Bedeutung. Nur wenn sie sich in den Zielen wiedererkannt haben, diese spezifisch und auch wirklich selbst beeinflussbar waren, kam es zu einer echten Integration der Innovation im Sinne einer tief verankerten Anwendung, was damit grundsätzliche Aussagen der Zielsetzungstheorie bestätigt (Locke, 1968; Locke, Shaw, Saari, & Latham, 1981; Tubbs, 1986).
- Wichtig für die Integration der Innovation durch die Führungskräfte war für diese auch, inwieweit sie sich im gesamten Zielbildungsprozess beteiligt fühlten. Diese Partizipation bezog sich nicht nur auf den Einführungsprozess sondern ganz konkret auch auf die Anwendung im Rahmen der Zieldefinition. Dies bestätigt damit eine ganze Anzahl älterer Studien zur Mitbestimmung bei der Zielsetzung (Latham, Erez, & Locke, 1988; French, Kay, & Meyer, 1966).

- Als besonders wichtig hat sich hier auch herausgestellt, dass die Erreichung der Ziele regelmäßig gemessen und daraufhin auch entsprechende Maßnahmen abgeleitet werden. Zudem sollte ein Anreiz für die Zielerreichung und eine Verbindung dieser zum nächsten Zyklus vorhanden sein, wobei in der vorliegenden Untersuchung kollektive Anreize in Form dann frei verfügbarer Mehreinnahmen oder Minderausgaben ausreichend waren (Tondorf, Bahnmüller, & Klages, 2004, S. 110 und 215).

Interessant war zudem die Feststellung, dass die Akzeptanz des Instrumentes auch in den Fällen zu erkennen war, bei denen doch eine gewisse Skepsis zu den Möglichkeiten und Vorteilen des Instrumentes ersichtlich war. Mitarbeiter einer Forstverwaltung verfügen jedoch über eine sehr hohe Profession und Hingabe zur Aufgabe, was ein gewisses Alleinstellungsmerkmal der Organisation in der Landesverwaltung darstellt. Diese hohe Profession scheint dabei auch ein Grund für die wenigen Hinweise auf die „Heuchelei“ zu sein, die Brunsson (2006) Organisationen dahingehend unterstellt, dass sie sich zwar offiziell zu den Innovationen bekennen, diese jedoch dann nicht anwenden. Eine Entkopplung der strukturellen Elemente von den tatsächlichen Handlungen der Organisation fand hier nur in relativ geringem Maße statt, was damit eine zentrale Annahme des Institutionalismus nicht bestätigt (Meyer & Rowan, 1977, S. 356 ff.).

Als Analysekonstrukt zur Betrachtung der Innovationsintegration haben sich die Managementroutinen mit den hier definierten Bestandteilen bewährt, wobei die genutzte Differenzierung in Kommunikation-, Koordination- und Entscheidungsrountinen letztendlich nur der Ordnung diene. Unterschiede bei der Integration der Innovation konnten nicht gefunden werden und oft war die Abgrenzung auch nicht überschneidungsfrei möglich. Die wichtige Erkenntnis war hier, dass die Innovation in dieser Organisation auf etablierte Routinen traf und die Integration hier zunächst auf der Ebene der Zielvorstellungen erfolgte. Die Übernahme der Innovation fand im Wesentlichen damit erst einmal in den Köpfen der Führungskräfte statt, bevor diese dann auf der Ebene der Teilschritte oder auch der Artefakte sichtbar wurde. Dies bekräftigt hier noch einmal die für Innovationen notwendigen begleitenden Maßnahmen wie Informationsveranstaltungen oder Schulungen (im Rahmen eines umfassenden Change-Managements), da zunächst die Bereitschaft für die Innovation geschaffen werden muss. Erst wenn die betroffenen Personen von der Notwendigkeit oder den Vorteilen der Innovation überzeugt sind, können andere Zielvorstellungen zur Grundlage des Handelns werden. Für zukünftige Innovationen bedeutet dies, dass der Einführungsprozess auch bewusst einfach gehalten werden könnte und zunächst eine Änderung auf der Ebene der Zielvorstellung ausreichend sein kann. Die weitere Etablierung der Innovation in die Routinen könnte dann über die „normalen“ Evolutionsprozesse stattfinden, darf aber auch nicht aus den Augen verloren werden.

Über die Betrachtung der verschiedenen anderen Einflussfaktoren (Umwelt, Organisation, Gruppe und Individuum) auf die Routinen hat sich neben der Innovation gezeigt, dass die Beziehungen untereinander vielschichtig und z. T. gegenläufig bzw. konkurrierend sind. Für das untersuchte Instrument bedeutete das, dass die festgestellten oder eben auch vermissten Wirkungen sehr schwer vollständig diesem zugeordnet werden können. Zur abschließenden Beurteilung des Innovationserfolges sollte immer ein möglichst umfassendes Bild aus den Rahmenbedingungen und den verschiedenen Nebeneinflüssen erstellt werden. Da dies nicht immer möglich und wenn dann recht aufwendig ist, muss zumindest ein vermeintlicher Misserfolg einer Innovation noch kritischer hinterfragt werden. Dies wurde auch in dieser Untersuchung durch die Darstellung verschiedener in den Gesprächen als relevant benannter Rahmenbedingungen gemacht. Gerade die fehlende politische Stabilität für die Organisationen der öffentlichen Verwaltungen hatte in der untersuchten Organisation einen hohen Einfluss auf die Relevanz der Innovation, da sich übergeordnete Ziele des Landes häufig änderten (hier z. B. Waldumbau oder Wildbestände, aber auch Finanzierung und Personal). Werden große Umstrukturierungen in Verbindung mit einem erheblichen Personalabbau durchgeführt, belastet dieses auch die Motivation in der Organisation und die Akzeptanz für Innovationen. Daneben konnte auch hier wieder gezeigt werden, dass eine Zielvereinbarung zudem ein Mittel zur regelmäßigen und systematischen Kommunikation und auch Motivation ist, was allerdings die entsprechende Personalverantwortung und Entwicklungsmöglichkeiten voraussetzt. Beides obliegt in Organisationen der öffentlichen Verwaltung oft auch nur begrenzt der Ebene der Leitung oder gar dem Land und entzieht sich damit dem direkten Einfluss der betroffenen Führungskräfte. Mit Blick auf zukünftige Betrachtungen von Innovationserfolgen in Verbindung mit der Entscheidung, diese evtl. wieder abzuschaffen, sei auch angemerkt, dass es auch hier für jeden identifizierten Zusammenhang oft auch den Gegenbefund gab (Fiol, 1996, S. 1012 f.; Kimberly & Evanisko, 1981, S. 698). So hat sich hier gezeigt, dass die Nähe der Zielvereinbarung zur bekannten Planung zwar auf der einen Seite mögliche Beharrungstendenzen oder Widerstände reduzierte, auf der anderen Seite die Entfaltung der Innovation damit aber wieder hemmen könnte.

Im Sinne eines Ausblickes wird hier davon ausgegangen, dass weder die Übernahme verschiedener Innovationen aus dem privatwirtschaftlichen Umfeld noch die sich dann daran anschließende Kritik und der Zweifel an der generellen Eignung dieser Instrumente für öffentliche Organisationen in Zukunft abnehmen wird. Es scheint umgekehrt eher so, dass sich in vielen Bereichen der private und der öffentliche Sektor weiter annähern, zumindest was Anforderungsprofile an neue Mitarbeiter oder auch moderne Arbeitsmittel betrifft. Die vorliegende Arbeit hatte das Ziel, das Verständnis der Integration von Innovationen in Organisationen weiter zu verbessern und so Rückschlüsse auf Wirkungszusammenhänge und Adaptionsmechanismen zu ermöglichen. Hierin wird ein Beitrag gesehen, der dem Verständnis von Theorie und Praxis untereinander dienen soll. Fest steht jedoch, dass auch in Zukunft nicht jedes Instrument für jede Organisation geeignet ist oder zu den

dort anzutreffenden Rahmenbedingungen passt. Der Einführung einer Innovation sollte somit immer eine umfangreiche Anforderungsanalyse und eine Bewertung der möglichen Instrumente vorausgehen, das Fehlen dieser wird oft auch als ein Grund für das Scheitern von Innovationen genannt (Schedler, 2005, S. 4; Maeder, 2001). In der untersuchten Organisation wurde viel Zeit in die Bewertung der zur Auswahl stehenden Instrumente investiert und der Erfolg der Maßnahme scheint dem Recht zu geben. Wichtig ist jetzt, mit der durch politische Entscheidungen erzwungenen Trennung der Organisation in Hoheit und Verwaltung das Instrument nun nicht seinen Entfaltungsmöglichkeiten zu berauben, sondern an die neuen Bedingungen anzupassen oder auch getrennte Vereinbarungen zu etablieren. Auch für weniger ergebnisverantwortliche Organisationseinheiten der Verwaltung kann eine Zielvereinbarung eine interessante und lohnende Bereicherung der vorhandenen Steuerungsinstrumente darstellen.

Weiterer Forschungsbedarf wird an dieser Stelle in einem tieferen Verständnis der Wirkungszusammenhänge der verschiedenen Einflussfaktoren aus der Innovationsforschung gesehen, da instabile Rahmenbedingungen die Erkenntnis der einen Untersuchung durch die der anderen widerlegen können. Nur wenn bekannt ist, wie welche kontrollierbaren Faktoren untereinander wirken, können diese insgesamt positiv im Hinblick auf die betrachtete Innovation beeinflusst und umgekehrt auch vom Instrument zumindest z. T. adaptiert werden. Der in dieser Arbeit unterstellte Zusammenhang zwischen der Einführung der Zielvereinbarung und der darauf folgenden Änderung der Routinen stellt zweifelsohne nicht den einzigen möglichen Wirkungsmechanismus dar. Mögliche weitere Auswirkungen der Zielvereinbarung auf z. B. die Organisationskultur, den Führungsstil oder auch Arbeitszufriedenheit mussten jedoch in dieser Arbeit bewusst ausgeklammert werden und stellen insofern Raum für weitere Untersuchungen dar.

Erklärung

Ich versichere an Eides statt, dass meine hinsichtlich der früheren Teilnahme an Promotionsverfahren gemachten Angaben richtig sind und dass die eingereichte Arbeit oder wesentliche Teile derselben in keinem anderen Verfahren zur Erlangung eines akademischen Grades vorgelegt worden sind. Ich versichere darüber hinaus, dass bei der Anfertigung der Dissertation die Grundsätze zur Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis der DFG (<http://www.dfg.de/sites/flipbook/gwp/>) eingehalten wurden, die Dissertation selbständig und ohne fremde Hilfe verfasst wurde, andere als die von mir angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt worden sind und die den benutzten Werken wörtlich oder sinngemäß entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht wurden.

Rangsdorf, den 14. Februar 2015

.....

Matthias Schrameier

Anhang

A1 Interviewleitfaden

1. Einleitung

- a. Ziel der Untersuchung „Abläufe“ (Routinen)
- b. Rolle des Interviews
- c. Zeitbedarf und Sicherstellung der Anonymität
- d. Einverständnis zur Aufzeichnung

2. Aufwärmphase

- a. Erzählen Sie mir doch bitte etwas zu Ihrer Geschichte und Rolle in der Organisation.
- b. Beschreiben Sie doch bitte mal, was die Zielvereinbarung beim LFB bewirkt hat.
- c. Wie kam es zur Einführung eines Zielsteuerungsinstrumentes?

3. Wirkungen Abläufe (Kommunikation, Koordination, Entscheidung)

- a. Wie hat sich die ZV auf die Kommunikation im LFB ausgewirkt?
- b. Wie hat sich die ZV auf die Steuerung/Koordination ausgewirkt?
- c. **Wo wird konkret mit Zielen gearbeitet?**
 - i. Können Sie mir ein Beispiel nennen, wo und wie sich die Verhaltensweisen verändert haben?
 - ii. Denken Sie bitte an die Zeit vor der Zielvereinbarung. Was wäre damals anders verlaufen? (Ablauf/Unterschiede)
- d. Wo kommen noch Ziele in Ihrer täglichen Arbeit vor? (Kommunikation, Koordination, Entscheidung, Mehrfach nachfragen und möglichst viele Beispiele erhalten.)
- e. Wie würden Sie die ZV in Bezug auf Relevanz und Reichweite beschreiben?
- f. Wie würden Sie die Verbindlichkeit der Ziele für Sie beschreiben?
- g. Gibt es an Zielen orientierte Handlungen auf Ebene Ihres Vorgesetzten?

4. Das System Zielvereinbarung beim Landesbetrieb (Adoption/Implementation)

- a. Wie würden Sie das System der Zielvereinbarung bei Ihnen beschreiben (Planung oder Verhandlung)?
- b. Können Sie mir beschreiben, wie damals die Festlegung von Ursache und Wirkung bei den Zielen stattfand? (A)
- c. Welche Art von Zielen wurde festgelegt und welche nutzen Sie? (A)
- d. Bitte beschreiben Sie mir das Zustandekommen und Ihren Einfluss auf die Ziele.
- e. Können Sie mir beschreiben, welche Anreize und Konsequenzen für die Zielerreichung bestehen? (I)
- f. Wie würden Sie die Reichweite des Instrumentes in der Organisation einschätzen?

5. Abschluss

- a. Hat sich aus Ihrer Sicht das System oder die Anwendung in der letzten Zeit verändert?
- b. Als was nehmen Sie die ZV in Bezug auf **Planung, Kommunikation, Steuerung oder Motivation wahr?**
- c. Können Sie mir ein aktuelles Beispiel aus Ihrem Verantwortungsbereich nennen, bei dem stark geführt oder gesteuert wurde?
- d. Gibt es aus Ihrer Sicht einen Aspekt der Thematik, der im Interview bisher zu wenig betrachtet wurde?
- e. Was würden Sie bei der nächsten Einführung besser machen?

Vielen Dank!

A2 Codesystem und Codiervorschrift

Codehierarchie		Codiervorschrift
1 RAHMENBEDINGUNGEN		
R01_Fehl Stabilität Struktur		Aussagen über Strukturstabilität und deren Einflüsse auf das Instrument
R02_Fehl Personalsteuerung		Aussagen über eingeschränkte Personalsteuerung und -verantwortung
R03_Mangel Ausstattung		Aussagen über mangelnde Ausstattung und Arbeitsmittel
R04_Mangel Einführungsprozess		Aussagen über Mängel während des Einführungsprozesses
R05_Prämiensystem		Aussagen zu monetären Anreizen
2 CHARAKTERISTIKA INSTRUMENT		
Ziele		
Zielart und Anwendung		
Z01_Qualitativ/Personal		Aussagen über qualitative und Ziele aus dem Personalbereich
Z02_finanziell/wirtschaftlich		Aussagen zu finanziellen und wirtschaftlichen Zielen.
Z03_Verwaltungshandlungen/politisch		Aussagen zu verwaltungsspezifischen oder politischen Zielen
Zielprobleme		
Z04_geringe Aussagefähigkeit		Wenn die Aussagefähigkeit der Ziele bewusst in Frage gestellt wird
Z05_Fehl Messbarkeit		Wenn die fehlende Messbarkeit der Ziele genannt wird.
Zielformulierung/Festlegung		
Z06_Vorgabe/Festlegung		Indikator für reine Zielvorgabe oder Festlegung, eher Vorgabe als "Vereinbarung", kein Einfluss auf die Ziele/Zielhöhe
Z07_Verhandlung Zielvorgaben		Codierung, wenn die Ziele tatsächlich verhandelt werden
Zielmessung		
Z08_regelmäßige Überprüfung/Abrechnung		Codierung, wenn eine regelmäßige Kontrolle der Zielerreichung genannt wird.
Z09_keine/geringe Überprüfung/Abrechnung		Codierung, wenn nur über eine seltene oder fehlende Überprüfung der Zielerreichung berichtet wird.
Würdigung Zielerreichung/Anreize		
Z10_Würdigung fehlt		Codierung, wenn die Zielerreichung nicht gewürdigt wird.
Z11_Würdigung vorhanden		Codierung, wenn die Zielerreichung in irgendeiner Form gewürdigt wird.
Reichweite/Verbreitung Instrument		
Z12_Zentrale/OBF		Reichweite bis zur Ebene Oberförsterei/Serviceeinheit
Z13_Reichweite dezentral durch Vereinbarung		Reichweite bis zur Ebene der Reviere mit eigener Zielvereinbarung
Z14_Reichweite dezentral ohne Vereinbarung		Hohe Reichweite genannt auch ohne Hinweis auf konkrete Vereinbarung
Handlungen der Vorgesetzten		
Sammler: Gibt es Handlungen der Vorgesetzten, die offensichtlich an Zielen orientiert sind (direkte Nachfrage)?		
Zielbezug erkennbar		Handlungen an Zielen werden erkannt
Zielbezug nicht erkennbar		Zielbezug wird nicht erkannt
Verbesserungspotential		Sammler: Verbesserungspotential
3 INTEGRATION		
Integration Routinen		
Kommunikationsroutine		
Zweck Kom-Routine		
KM-01_Mitarbeitergespräche		Codierung wenn Bezug auf Mitarbeitergespräche
KM-02_Rückmeldungen an Zentrale		Codierung wenn Rückmeldungen oder Informationsaustausch zur Betriebszentrale
KM-03_Informationsweitergabe/-einholung		Codierung wenn Weitergabe von Informationen oder deren Einholung innerhalb der Organisationseinheit
KM-04_Bilaterale interne Abstimmung		Codierung wenn Hinweise auf bilaterale interne Abstimmung
KM-05_Veröffentlichungen		

Codehierarchie		Codiervorschrift
	KM-05a_Veröffentlichungen	Codierung wenn explizit Veröffentlichung genannt werden
	KM-05b_keine Veröffentlichungen	Codierung wenn Veröffentlichung verneint wird
	Bestandteil Kom-Routine	
	BKM-01_Zielvariablen Kom-Routinen	Codierung wenn Hinweise zu Auswirkung auf Zielvariablen/Vorstellungen von Kommunikationsroutinen.
	Teilschritte Kom-Routine	
	BKM-02_zusätzl. Informationsweitergabe/-einholung	Codierung wenn Hinweise auf zusätzliche bzw. umfangreichere Informationsweitergaben/-einholung bezogen auf Ziele
	BKM-03_Zunahme Dialogschritte	Codierung wenn Hinweise rein auf eine Erhöhung Dialogschritte als mehrfache Interaktion
	AKM-04_Artefakte Kom-Routinen	Codierung, wenn Änderungen in Artefakten der Kommunikationsroutinen genannt wurden.
	Koordinationsroutine	
	Zweck Koord-Routine	
	KO-01_Dienstberatungen	Codierung wenn Hinweise auf regelmäßige Dienstberatungen
	KO-02_Bilaterale Steuerung	Codierung wenn Hinweise auf eine rein bilaterale Steuerung innerhalb der Teilorganisation
	Bestandteil Koord-Routine	
	BKO-01_Zielvariablen Koord-Routinen	Codierung wenn Hinweise auf Zielvariablen innerhalb von Koordinationsroutinen
	Teilschritte Koord-Routinen	
	BKO-02_zusätzliche Schritte	Codierung wenn Hinweise auf zusätzliche Schritte bei Koordinationsroutinen
	AKO-03_Artefakte Koord-Routinen	Codierung, wenn Hinweise auf Dokumente in Verbindung mit Koordinationsroutinen
	Entscheidungsroutine	
	Zweck Ent-Routine	
	EN-01_Kontrolle	Codierung wenn Hinweise auf Aktivitäten in Verbindung mit der Kontrolle und Überwachung
	EN-02_Entscheidungsfindung	Codierung wenn Hinweise auf Entscheidungsfindungen
	Bestandteile Ent-Routine	
	BEN-01_Zielvariablen Ent-Routinen	Codierung wenn Hinweise auf Zielvariablen innerhalb von Entscheidungsrouinen
	Teilschritte Ent-Routinen	
	BEN-02_Verringern Genehmigungsschritte	Codierung wenn Hinweise auf eine Verringerung von Genehmigungsschritten von Entscheidungen
	BEN-03_Zusätzliche Prüfschritte	Codierung bei Nennung von zusätzlichen Prüfschritten bei der Entscheidung
	AEN-04_Artefakte Ent-Routinen	Codierung bei Hinweise auf Artefakte von Entscheidungen
4 WIRKUNG UND WAHRNEHMUNG		
	41_Auswirkungen auf Ziele	
	411_V verbindlichkeit Ziele	
	411a_Hoch/Zunahme durch Vereinbarung/Unterschrift	Codierung, wenn hohe oder zunehmende Verbindlichkeit durch Unterschrift oder Vereinbarung genannt.
	411c_Gering/Absinken Verbindlichkeit	Codierung, wenn konkret über ein Absinken der Verbindlichkeit gesprochen wird.
	411ca_Zielhöhe	Codierung wenn Aussagen zur Zielhöhe mit Verbindlichkeit in Verbindung gebracht werden können
	411cb_Fehl Betroffenheit/Zuordbarkeit	Codierung wenn Aussagen zur Betroffenheit mit Verbindlichkeit in Verbindung gebracht werden können
	411cc_Fehl Einfluss/Spielraum	Codierung wenn Aussagen zu fehlendem Einfluss oder Spielraum mit Verbindlichkeit in Verbindung gebracht werden können

Codehierarchie		Codiervorschrift
	412_Verantwortung gemeinsame Zielerreichung	Codierung, wenn Zunahme der gemeinsamen Verantwortung zur Zielerreichung genannt wurde.
	413_Gedankliche Auseinandersetzung	Codierung, wenn Zunahme der gedanklichen Auseinandersetzung oder Vorbereitung zu den Zielen genannt wurde.
	414_Konkretisierung/Priorisierung Ziele/Vorgaben	Codierung bei Veränderung Konkretisierung/Priorisierung der Zielvorgaben (nur Erhöhung festgestellt) Signalwörter: Transparenz Konkretisierung Strukturierung Priorisierung
42_Auswirkung Organisation		Gruppe: Aussagen zu Auswirkungen auf die Organisation selbst
	421_Flexibilität und Steuerungsmöglichkeiten	Codierung, wenn höhere Flexibilität oder Steuerungsmöglichkeiten genannt wurden.
	422_Verantwortung/Finanzverantwortung	Codierung, wenn Zunahme der Verantwortung/Finanzverantwortung genannt wurde (auch im Rahmen der Budgetierung).
	423_Entstehung Wettbewerb	Codierung, wenn Hinweise auf Wettbewerb oder Vergleich zwischen den Organisationseinheiten genannt
	424_Veränderung Motivation	
	424a_Motivation hoch/Zunahme	Codierung, wenn über hohe oder zunehmende Motivation berichtet wurde
	424b_Motivation unverändert/Abnahme	Codierung, wenn Aussagen zu unveränderter oder abnehmender Motivation gefunden wurden
	424c_Motivation Berufsethos	Codierung, wenn Motivation aus Berufsethos oder Natur der Menschen und damit kein Effekt der ZV genannt wurde.
	425_Zunahme Leistungsfähigkeit	Codierung, wenn Aussagen zur Zunahme der Leistungsfähigkeit gefunden wurden
	426_Reaktionen/Strategien zur Zielabweichungen	Codierung, wenn Reaktionen auf oder Strategien zur Zielerreichung beschrieben werden, die keine Routinen in dem Sinne sind
43_Wahrnehmung Instrument		
	431_Motivationsinstrument	Codierung wenn als Motivationsinstrument bezeichnet
	432_Arbeitsanweisung/Auftrag	Codierung wenn Instrument eher als Anweisung/Auftrag angesehen oder von "Auftrag" gesprochen wird.
	434_Kommunikation	Codierung wenn ZV eher als Kommunikationsinstrument beschrieben wird.
	435_Steuerungsinstrument	Codierung wenn ZV eher als Steuerungsinstrument beschrieben (Steuerung, Führung) wird
	436_Planung	Codierung wenn ZV eher als Planungsinstrument wahrgenommen wird
	437_Budgetierung	Codierung wenn ZV als Instrument der Budgetierung wahrgenommen wird
44_Relevanz Instrument		
	441_Relevanz hoch	Codierung, wenn die Relevanz der ZV als hoch bewertet wird oder dies explizit in der Aussage erkennbar ist.
	442_Probleme Relevanz	
	442a_Zeitpunkt	Codierung wenn Hinweise zu Einschränkungen der ZV in Verbindung mit deren Zeitpunkt gefunden werden
	442b_Anzahl/Art Ziele	Codierung wenn Hinweise zu Einschränkungen der ZV in Verbindung mit der Anzahl bzw. der Höhe der Ziele gefunden werden
45_Ursache Einführung ZV/Anreize SAMMLER		Sammler: Aussagen zu Ursachen für die Einführung der ZV
	451_Wahrgenommener Einführungsgrund	
	451a_Ziel Ergebnisverbesserung	Codierung wenn als Ziel der Einführung Ergebnisverbesserung bzw. Zunahme der Leistungsfähigkeit genannt werden
	451b_Ziel Nutzung moderner Steuerungsinstrumente	Codierung wenn als Ziel der Einführung moderne Steuerungsinstrumente wie Budgetierung, Motivation usw. genannt werden
	451c_Zunahme Standardisierung	Codierung wenn als Ziel der Einführung die Standardisierung genannt wurde

Literaturverzeichnis

- [1] Abrahamson, E. (1991). Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations. *Academy of Management Review* 16(3), S. 586-612.
- [2] Acs, Z. J., & Audretsch, D. B. (1987). Innovation, Market Structure, and Firm Size. *The Review of Economics and Statistics*, S. 567-574.
- [3] Almeida, P., & Phene, A. (2004). Subsidiaries and Knowledge Creation: The Influence of the MNC and Host Country on Innovation. *Strategic Management Journal*, 25 (8), S. 847-864.
- [4] Ambrosini, V., & Bowman, C. (2009). What are dynamic Capabilities and are they a useful Construct in Strategic Management? *International Journal of Management Reviews*, 11 (1), S. 29-49.
- [5] Ammons, D. N., & Rivenbark, W. C. (3/4 2008). Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project. *Public Administration Review*, S. 304-318.
- [6] Andersen, C., & Reichard, C. (2003). *Kommunale Dienstleistungen im Wettbewerb (Aufsatz entstanden im Rahmen des Forschungsprojektes »Konkurrieren statt Privatisieren«*). Potsdam: Hans-Böckler-Stiftung, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam.
- [7] Anderson, N., De Dreu, C. K., & Nijstad, B. A. (2004). The Routinization of Innovation Research: A Constructively Critical Review of the State-of-the-Science. *Journal of Organizational Behavior* 25 (2), S. 147-173.
- [8] Appleyard, M. M., Hatch, N. W., & Mowery, D. C. (2000). Managing the Development and Transfer of Process Technologies in the Semiconductor Manufacturing Industry. In G. Dosi, R. R. Nelson, & S. M. Winter, *The Nature and Dynamics of Organizational Capabilities* (S. 183-210). London: Oxford University Press.
- [9] Argyris, C. (1992). *On Organizational Learning*. Oxford: Blackwell Publishers.
- [10] Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading, Mass. Boston: Addison Wesley Longman Publishing Co.
- [11] Bantel, K. A., & Jackson, S. E. (1989). Top Management Innovations in Banking: Does the Composition of the Top Team Make a Difference? *Strategic Management Journal*, 10, S. 107-124.
- [12] Barnard, C. I. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge: MA.
- [13] Bateson, G. (1972). *Steps to an Ecology of mind*. New York.
- [14] Becker, M., Salvatore, P., & Zirpoli, F. (2005). Applying organizational routines in analyzing organizations: methodological issues and analytical contributions. *SECOND ROUTINES WORKSHOP*. Sophia–Antipolis.
- [15] Behn, R. G. (2003). Why measure Performance? Different Purposes require different Measures. *Public Administration Review*, 63, S. 586-606.
- [16] Berger, U., & Bernhard-Mehlich, I. (2006). Die Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie. In A. Kieser, & M. Ebers, *Organisationstheorien. 6. Auflage* (S. 169-214). Stuttgart: Kohlhammer.
- [17] Berman, E. M., & Wang, X. (2000). Performance Measurement in U.S. Countries: Capacity for Reform. *Public Administration Review*, 60 (5), S. 409-420.
- [18] Berman, E., & Wang, X. (2000). Performance Measurement in U.S. Countries: Capacity for Reform. *Public Administration Review*, 60 (5), S. 409-420.
- [19] Berman, E., & Wang, X. (2000). Performance Measurement in U.S. Counties: Capacity for Reform. *Public Administration Review*, 60(5), S. 409–420.
- [20] Bichsel, T. (1994). *Die strategische Führung der öffentlichen Verwaltung. Grundzüge eines Verfahrens zur Bestimmung und Einführung einer strategischen Führungskonzeption*. Zürich: Rüegger.
- [21] Bidlingmaier, J. (1964). *Unternehmerziele und Unternehmerstrategien*. Wiesbaden.
- [22] Bigoness, W. J., & Perreault, W. D. (1981). A conceptual Paradigm and Approach for the Study of Innovation. *Academy of Management Journal*, 24 (1), S. 68-82.

Literaturverzeichnis

- [23] Bogumil, J. (2008). Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung. In R. Fisch, A. Müller, & D. Beck, *Veränderungen in Organisationen - Stand und Perspektiven*. (S. 325-350). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- [24] Bogumil, J., & Kuhlmann, S. (2006). Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. In W. Jann, *Status-Report Verwaltungsreform. 2. Auflage*. (S. 51-63). Berlin: Edition Sigma.
- [25] Boland, T., & Fowler, A. (2000). A Systems Perspective of Performance Management in Public Sector Organisations. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 13 Iss: 5, S. 417 - 446.
- [26] Bouckaert, G. A., van Reeth, W., & Verhoest, K. (1997). *Handboek Doelmatigheidsanalyse: prestaties begroten*. Brussels: Ministry of the Flemish Community.
- [27] Bouckaert, G., & van Dooren, W. (2009). Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations. In T. L. Bovaird, *Public Management and Governance* (S. 151-164). Abingdon: Routledge.
- [28] Boyne, G. A., & Chen, A. A. (2006). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, S. 455-477.
- [29] Braun, T. (2004). *Jenseits der Zielsteuerung. Eine kritische Untersuchung zielbasierter Instrumente der Unternehmenssteuerung*. Köln: Kölner Wissenschaftsverlag.
- [30] Brudney, J. L., & Wright, D. S. (2002). Revisiting administrative Reform in the American States: The Status of reinventing Government during the 1990's. *Public Administration Review*, 62 (3), S. 353-361.
- [31] Brüggemeier, M. (1998). *Controlling in der Öffentlichen Verwaltung*. Mering : Hampp.
- [32] Brunsson, N. (1989). Administrative Reforms as Routines. *Scandinavian Journal of Management*, 5 (3), S. 219-228.
- [33] Brunsson, N. (2006). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Actions in Organizations*. Malmö: Copenhagen Business School Press.
- [34] Bryson, J. M., Berry, F. S., & Yang, K. (2010). The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions. *The American Review of Public Administration*. 40(5), S. 495-521.
- [35] Burke, B. F., & Costello, B. C. (2005). The human side of managing for results. *The American Review of Public Administration* 35.3, S. 270-286.
- [36] Burke, B. F., & Costello, B. C. (9 2005). The Human Side of Managing for Results. *The American Review of Public Administrations*, Vol. 35, No. 3, S. 270-286.
- [37] Buschor, E. (1992). Controlling in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben. In P. Weilenmann, & R. Fickert, *Strategie-Controlling in Theorie und Praxis* (S. 205-221). Bern/Stuttgart/Wien: Paul-Haupt-Verlag.
- [38] Campbell, J. L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- [39] Carrara, C. (2002). *Verwaltungsmodernisierung durch Reengineering - Zur Tragfähigkeit des Neuen Steuerungsmodells*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- [40] Cohen, M. D., & Bacdayan, P. (1994). Organizational Routines Are Stored as Procedural Memory: Evidence from a Laboratory Study. *Organization Science*, 5 (4), S. 554-568.
- [41] Cohen, M. D., Burkhart, R., Dosi, G., Egidi, G., Marengo, M., Warglien, M., & Winter, S. (1996). Routines and Other Recurring Action Patterns of Organizations: Contemporary Research Issues. *Industrial and Corporate Change*, 5 (3), S. 653-698.
- [42] Cooper, J. R. (1998). A Multidimensional Approach to the Adoption of Innovation. *Management Decision* 36 (8), S. 493-502.
- [43] Cowan, R., David, P., & Foray, D. (2000). The explicit Economics of Knowledge Codification and Tacitness. *Industrial and Corporate Change*, 9 (2), S. 211-253.
- [44] Crossan, M. M., & Apaydin, M. (September 2010). A Multi-Dimensional Framework of Organizational Innovation: A Systematic Review of the Literature. *Journal of Management Studies* 47:6.
- [45] Cyert, R. M., & March, J. G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. NJ: Englewood Cliffs.
- [46] da Rocha, A., Christensen, C. H., & Paim, N. A. (1990). Characteristics of Innovative Firms in the Brazilian Computer Industry. *Journal of Product Innovation Management*, 7 (2), S. 123-134.

Literaturverzeichnis

- [47] Daft, R. L. (1978). A Dual-Core Model of Organizational Innovation. *Academy of Management Journal* 21 (2), S. 193-210.
- [48] Damanpour, F. (1991). Organizational innovation: A meta-analysis of effects of determinants and moderators. *Academy of management journal* 34.3, S. 555-590.
- [49] Damanpour, F. (1992). Organizational Size and Innovation. *Organization Studies* 13.3, S. 375-402.
- [50] Damanpour, F., & Wischnevsky, J. D. (2006). Research on Innovation in Organizations: Distinguishing Innovation-Generating from Innovation-Adopting Organizations. *Journal of Engineering and Technology Management* 23 (4), S. 269-291.
- [51] de Lancer Julnes, P. (2008). *Performance-Based Management Systems: Effective Implementation and Maintenance*. CRC Press.
- [52] de Lancer Julnes, P., & Holzer, M. (11/12 2001). Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. *Public Administration Review.*, S. 693-708.
- [53] de Lancer Julnes, P., & Mixcoatl, G. (6 2006). Governors as Agents of Change. *Public Performance & Management Review, Vol. 29, No. 4*, S. 405-432.
- [54] Deckert, R. (2006). *Steuerung von Verwaltungen über Ziele*. Universität Hamburg.
- [55] Denrell, J., & March, J. G. (2001). Adaption as Information Restriction. *Organization Science*, 5, S. 523-538.
- [56] Diekmann, A. (2009). *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. Reinbek: Rowohlt.
- [57] DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). The New Institutionalism in Organizational Analysis. In P. DiMaggio, & W. Powell. Chicago.
- [58] Dold, E., & Gentsch, P. (2007). *Innovationen möglich machen. Handbuch für effizientes Innovationsmanagement*. Düsseldorf: Symposium.
- [59] Dozi, G., & Grazi, M. (2006). Technologies as Problem-Solving Procedures and Technology as Input-Output Relations: Some Perspectives and the Theory of Production. *Industrial and Corporate Change*, 15 (1), S. 173-202.
- [60] Ebers, M. G. (2006). Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In A. Kieser, & M. Ebers, *Organisationstheorien*, 6. Auflage (S. 247-308). Stuttgart: Kohlhammer.
- [61] Einhorn, H. J., & Hogarth, M. H. (1981). Behavioral Decision Theory: Processes of Judgment and Choice. *Journal of Accounting Research*, 19 (1), S. 1-31.
- [62] Eisenhardt, K. (1989). Agency theory: An assesment and review. *AMR* 14, S. 57-74.
- [63] Ernst & Young, A., & Imboden, C. (1994). *Organizational Change Management. Wie erfolgreich umsetzen? Internes Arbeitspapier der ATAG Ernst & Young Consulting*. Bern.
- [64] Espedal, B. (2006). Do Organizational Routines Change as Experience Changes? *The Journal of Applied Behavioral Science*, 42, S. 468-490.
- [65] Feldman, M. S., & Pentland, B. T. (2003). Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change. *Administrative Science Quarterly*, 48 (1), S. 94-118.
- [66] Feldman, M. S., & Pentland, B. T. (2008). Routine dynamics. In D. Barry, & H. Hansen, *The Sage handbook of new approaches in management and organization* (S. 302-315). London: Sage.
- [67] Feldmann, M. (2000). Organizational Routines as a Source of continuous Change. *Organizational Change*, S. 611-629.
- [68] Figg, J. (2000). Innovators enjoy steady growth. *The Internal Auditor*, 57 (2), S. 14-15.
- [69] Fiol, C. M. (1996). Introduction to the Special Topic Forum: Squeezing harder doesn't always work: Continuing the Search for Consistency in Innovation Research. *Academy of Management Review*, S. 1012-1021.
- [70] French, J. R., Kay, E., & Meyer, H. H. (1966). Participation and the Appraisal System. *Human Relations*, 19, S. 3-20.
- [71] Froschauer, U., & Lueger, M. (2003). *Das qualitative Interview. Zur Praxis interpretativer Analyse sozialer Systeme*. Wien: WUV (UTB).
- [72] Giere, J. (2008). *Marketingflexibilität: Eine empirische Analyse ihrer Konzeptionalisierung, Operationalisierung und Erfolgswirkung*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

Literaturverzeichnis

- [73] Gittel, J. H. (2002). Coordinating Mechanism in Care Provider Groups: Relational Coordination as a Mediator and Input Uncertainty as a Moderator of Performance Effects. *Management Science*, 48 (11), S. 1408-1426.
- [74] Gläser, J., & Laudel, G. (2009). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- [75] GOEW. (2003). *Wandel und Perspektiven der öffentlichen Wirtschaft. Positionspapier des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft*. Berlin: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GOEW).
- [76] Gordon, R. (1975). *Interviewing. Strategies, Techniques and Tactics*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
- [77] Grant, R. M. (1991). The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation. *California Management Review*, 33 (3), S. 114-135.
- [78] Greenwood, R., & Hinings, C. R. (1996). Understanding radical organizational Change: Bringing together the old and the new Institutionalism. *Academy of Management Review*, , Vol. 21, No 4, S. 1022-1054.
- [79] Grizzle, G. A., & Pettijohn, C. D. (2002). Implementing Performance-Based Program Budgeting: A System-Dynamics Perspective. *Public Administration Review*, 62 (1), S. 51-62.
- [80] Hansen, S. O., & Wakonen, J. (1997). Innovation, a winning Solution? *International Journal of Technology Management*, Vol 13, S. 345-358.
- [81] Hatry, H. (2002). Performance Measurement: Fashions and Fallacies. *Public Performance & Management Review*, Vol. 25, No. 4, S. 352-358.
- [82] Hatry, H. P. (1999). *Performance Measurement: getting Results*. Washington, DC: Urban Institute Press.
- [83] Hawley, A. (1968). Human Ecology. In D. L. Sills, *International Encyclopaedia of the Social Sciences* (S. 328-337). New York.
- [84] Heckhausen, J., & Heckhausen, H. (2010). *Motivation und Handeln*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer Medizin.
- [85] Heinen, E. (1976). *Grundlagen betriebswirtschaftlicher Entscheidungen - Das Zielsystem der Unternehmung (3. Aufl.)*. Wiesbaden: Gabler.
- [86] Herriott, S. R., Levinthal, D., & March, J. G. (1985). Learning from Experience in Organization. *American Economic Review*, 75, S. 298-302.
- [87] Hoch, J. E., Wegge, J., & Schmidt, K.-H. (2009). Führen mit Zielen. *Report Psychologie*, 34, 7/8, S. 309-320.
- [88] Hopf, C. (1978). Die Pseudo-Exploration - Überlegungen zur Technik qualitativer Interviews in der Sozialforschung. *Zeitschrift für Soziologie*, 7, S. 97-115.
- [89] Huber, G. P. (1991). Organizational Learning: The contributing Processes and the Literatures. *Organization Science* 2, S. 88-115.
- [90] Irmer, A. T. (2001). *Kontraktmanagement als staatliches Steuerungsinstrument. Dissertation*. Darmstadt.
- [91] Jackson, P. M. (2011). Governance by Numbers: what have we learned over the past 30 Years? *Public Money & Management*, Volume 31, Issue 1, S. 13-26.
- [92] Jann, W. (2006). Einleitung: Instrumente, Resultate und Wirkungen -die deutsche Verwaltung im Modernisierungsschub? In W. Jann, J. Bogumil, G. Bouckaert, D. Budäus, Holtkamp, L. Kißler, . . . H. Wollmann, *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren* (S. 9-21). Berlin: Edition Sigma.
- [93] Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (2000). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure. In M. Jensen, *A Theory of the Firm. Governance, Residual Claims and Organizational Forms. (überarbeitete Fassung des gleichnamigen Aufsatzes aus dem Jahr 1976)* (S. 83-135). Cambridge: Mass.
- [94] Jones, O., & Craven, M. (2001). Beyond the Routine: Innovation Management and the Teaching Company Scheme. *Technovation*, S. 267-279.
- [95] Kahle, E. (1997). *Betriebliche Entscheidungen: Lehrbuch zur Einführung in die betriebswirtschaftliche Entscheidungstheorie*. München: Oldenburg Verlag.
- [96] Kals, E., & Gallenmüller-Roschmann, J. (2011). *Arbeits- und Organisationspsychologie. 2. Auflage*. Weinheim, Basel: Beltz Verlag.

Literaturverzeichnis

- [97] Kamensky, J. M. (1995). Program Performance Measures: Designing a System to Manage for Results. In A. Halachmi, & M. Holzer, *Competent Government: Theory and Practise. The Best of Public Productivity and Management Review*. (S. 239-246). Chatelaine Press.
- [98] Karnicnik, E. (2001). Zielvereinbarungen als Führungsinstrument - woran sie scheitern können. In M.-O. Schwaab, G. Bergmann, F. Gairing, & M. Kolb, *Führen mit Zielen: Konzepte - Erfahrungen - Erfolgsfaktoren* (S. 107-115). Wiesbaden.
- [99] KGSt. (1993). *Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt Bericht Nr. 5/93*. . Köln.
- [100]Kiesel, B. (2005). *Wirkungsorientierte Steuerung einer Landesverwaltung*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- [101]Kimberly, J. R., & Evanisko, M. (1981). Organizational Innovation. the Influence of individual, organizational and contextual Factors on Hospital Adoption of technological and administrative Innovations. *Academy of Management Journal*, 24 (4), S. 679-713.
- [102]King, D., Zeckhauser, R., & Kim, M. (2002). *The Management Performance of the U.S. States*. KSG working paper no. RWP04-028.
- [103]Klages, H. (1993). Möglichkeiten der Qualitätsmessung und -bewertung in der öffentlichen Verwaltung. In H. Hill, & H. Klages, *Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement* (S. 51-67). Berlin: Duncker & Humblot.
- [104]Kleinbeck, U. (1991). Die Wirkung von Zielsetzung auf die Leistung. In H. Schuler, *Beurteilung und Förderung beruflicher Leistung* (S. 41-56). Suttgart: Verlag für angewandte Psychologie.
- [105]Knott, A. M. (2001). The Dynamic Value of Hierarchy. *Management Science*, 47 (3), S. 430-448.
- [106]König, R. (1967). *Handbuch der Empirischen Sozialforschung, Band 1*. Stuttgart: Enke.
- [107]Kroll, A., & Küchler-Stahn, N. (Februar 2009). Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. Zwischen Idealismus und Pragmatismus – Ein erweiterter Literaturbericht. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, S. 483-498.
- [108]Kuhlmann. (3 2006). Hat das neue Steuerungsmodell versagt? Lehren aus der Ökonomisierung von Politik und Verwaltung. *Verwaltung und Management*, S. 149-153.
- [109]Kumar, R., & Nti, K. O. (1998). Differential Learning and Interaction in Alliance Dynamics: A Process and Outcome Discrepancy Model. *Organization Science*, S. 356 - 367.
- [110]Latham, G. P., Erez, M., & Locke, E. A. (1988). Resolving scientific Disputes by the joint Design of crucial Experiments by the Antagonists. Application the Erez-Latham Dispute regarding participaton in Goal Setting. *Journal of Applied Psychology Monograph*, 73, S. 753-772.
- [111]Lechner, H. (1975). *Zielforschung in Unternehmungen*. Wiesbaden.
- [112]Lee, R. D., & Burns, R. C. (2000). Performance Measurement in State Budgeting: Advancement and Backsliding from 1990 to 1995. *Public Budgeting and Finance*, 20 (1), S. 38-54.
- [113]Levinthal, D. A., & March, J. G. (1993). The Myopia of Learning. *Strategic Management Journal*, 14, S. 95-112.
- [114]Levitt, B., & March, J. G. (1988). Organizational Learning. *Annual Review of Sociology*, 14, S. 319-340.
- [115]Lindblom, C. E. (1959). The "science" of piecmeal-incremental approaches. *Academy of Management Journal*, 25, S. 867-892.
- [116]Lisch, R., & Kriz, J. (1978). *Grundlagen und Modelle der Inhaltsanalyse*. Rowohlt: Reinbek.
- [117]Locke, E. A. (1968). Toward a Theory of Task Motivation and Incentives. *Organizational Behavior and Human Performance*, 3, S. 157-189.
- [118]Locke, E. A., & Latham, G. P. (1990). The high Performance Cycle. In U. Kleinbeck, H. H. Quast, H. Thierry, & H. Häcker, *Work motivation*. Hillsdale: Erlbaum.
- [119]Locke, E. A., Shaw, K. N., Saari, L., & Latham, G. P. (1981). Goal Setting and Task Performance: 1969-1980. *Psychological Bullentin*, 90, S. 125-152.
- [120]Luhmann, N. (1984). *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp .
- [121]Maeder, C. (2001). *Der moralische Kreuzzug des "New Public Management" in der Schweiz. Sozialersinn* (1):.

Literaturverzeichnis

- [122]Malone, T. W., Croston, K., Lee, J., Pentland, B. T., Dellarocas, C., Wyner, G., . . . O'Donnel, E. (1999). Tool for Inventing Organizations: Toward a Handbook of organizational Processes. *Management Science*, 45, S. 425-443.
- [123]March, J. G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organizational Science*, 2 (1), S. 71-87.
- [124]March, J. G., & Olsen, J. P. (1975). The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity. *European Journal of Political Research*, 3, S. 147-171.
- [125]March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. Oxford: Wiley.
- [126]March, J. G., & Simon, H. A. (1976). *Organisation und Individuum. Menschliches Verhalten in Organisationen*. Wiesbaden: Gabler.
- [127]March, J. G., Sproull, L. S., & Tamuz, M. (1991). Learning from Samples of One or Fewer . *Organization Science*, 12 (1), S. 1-13.
- [128]Mayntz, R. (1969). Organisationsziel. In E. Grochla, *Handwörterbuch der Organisation* (S. 1255-1261). Stuttgart.
- [129]Mayring, P. (1983). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim : Beltz Verlag.
- [130]Mayring, P. (2001). Kombination und Integration qualitativer und quantitativer Analyse. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 2 (1), S. 1-10.
- [131]Mayring, P. (2007). Designs in qualitativ orientierter Forschung. *Journal für Psychologie*, 15, S. 1-10.
- [132]Mayring, P. (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken (11. Aufl.)*. Weinheim, Basel: Beltz.
- [133]Melkers, J. E., & Willoughby, K. G. (2001). Budgeters' Views of State Performance-Budgeting Systems: Distinctions across Branches. . *Public Administration Review*, 61, S. 54–64.
- [134]Melkers, J., & Willoughby, K. (3/4 2005). Model of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 2, S. 180-190.
- [135]Merton, R. K., Fiske, P., & Kendall, P. L. (1956). *The Focused Interview: A Manual of Problems and Procedures*. New York: The Free Press.
- [136]Meyer, H. H., Kay, E., & French, J. R. (1965). Split Roles in Performance Appraisal. *Harvard Business Review*, 43, S. 123-129.
- [137]Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *AJS* 83, S. 340-363.
- [138]Mintzberg, H. (1/2 1994). The Fall and Rise of strategic Planning. *Harvard Business Review*, S. 07–114.
- [139]Mintzberg, H., Raisinghani, D., & Théorêt, A. (1976). The Structure of "Unstructured" Decision Processes. *Administrative Science Quarterly*, 21 (2), S. 246-275.
- [140]Mone, M. A., McKinley, W., & Barker, V. L. (1998). Organizational Decline and Innovation: a contingency Framework. *Academy of Management Review*, 23, S. 115–32.
- [141]Montgomery, C. A. (1995). Of Diamonds and Rust: A New Look at Resources. In C. A. Montgomery, *Resource-Based and Evolutionary Theories of the Firm: Towards a Synthesis* (S. 251-268). Boston.
- [142]Moynihan, D. (1/2 2006). Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. *Public Administration Review*, S. 77-89.
- [143]Moynihan, D. P. (3/4 2005). Goal-Baed Learning and the Future of Performance Management. *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 2, S. 203-216.
- [144]Moynihan, D. P. (01-02 2006). Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. *Public Administration Review*, S. 77-89.
- [145]Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (12 2004). Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, No. 3, S. 421-439.
- [146]Moynihan, D., & Ingraham, P. (2003). Look for the Silver Lining: When Performance-based Accountability Systems work. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (4), S. 469–490.
- [147]Naschold, F., & Bogumil, J. (2000). *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2. Auflage*. Opladen.
- [148]Nelson, R. R., & Winter, S. G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard University.

Literaturverzeichnis

- [149] Nord, W. R., & Tucker, S. (1987). *Implementing Routine and Radical Innovation*. Toronto: Lexington.
- [150] Oechsler, W. A. (2008). Anwendung von betriebswirtschaftlichen Verfahren in der öffentlichen Verwaltung - Gefahren, Risiken und Nebenwirkungen am Beispiel der neuen Steuerungsinstrumente Baden-Württemberg. In R. Fisch, A. Müller, & D. Beck, *Veränderungen in Organisationen - Stand und Perspektiven* (S. 53-62). Wiesbaden.: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- [151] OEI, O. o. (1994). *Practical Evaluation for Public Managers*. Washington, DC: Office of Inspector General, Department of Health and Human Services.
- [152] Patton, M. Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park: Sage.
- [153] Pentland, B. T., & Feldman, M. S. (2005). Organizational Routines as a Unit of Analysis. *Industrial and Corporate Change*, 14 (5), S. 793-815.
- [154] Pentland, B. T., & Rueter, H. H. (1994). Organizational Routines as Grammars of Action. *Administrative Science Quarterly*, 39 (3), S. 484-510.
- [155] Piening, E. P. (2011). *Prozessdynamiken der Implementierung von Innovationen*. Wiesbaden: Gabler Verlag, Springer Fachmedien.
- [156] Pisano, G. P. (2000). In Search of Dynamic Capabilities: The Origins of R&D Competence in Biopharmaceuticals. In G. Dosi, R. Nelson, & S. M. Winter, *The Nature and Dynamics of Organizational Capabilities* (S. 129-154). Oxford: Oxford University Press.
- [157] Pittaway, L.; Robertson, M.; Munir, K.; Deneer, D.; Neely, A. (2004). Networking and Innovation: A systematic Review of the Evidence. *International Journal of Management Reviews*, 5/6, S. 137-168.
- [158] Poister, T. H., & Streib, G. (1995). MBO in Municipal Government: Variations on a traditional Management Tool. *Public Administration Review*.
- [159] Poister, T. H., & Streib, G. (1999). Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice. *Public Administration Review*, 59 (4), S. 325-335.
- [160] Pollit, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform. A Comprehensive Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- [161] Pollitt, C. (2006). Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, S. 25-44.
- [162] Powell, W. W. (1991). Expanding the Scope of Institutional Analysis. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (S. 183-203). Chicago.
- [163] Radin, B. A. (2006). *Challenging the Performance Movement. Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Georgetown: Georgetown University Press.
- [164] Radin, B. A. (2006). *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- [165] Radner, R. (1975). A Behavioral Model of Cost Reduction. *The Bell Journal of Economics*, 6 (1), S. 196-215.
- [166] Reckwitz, A. (2002). The Status of the "Material" in the Theories of Culture: From "social Structure" to "Artefacts". *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 32, S. 243-263.
- [167] Reichard, C. (1993). Internationale Entwicklungstrends im kommunalen Management. In G. Banner, & C. Reichard, *Kommunale Managementkonzepte in Europa*. Stuttgart: Kohlhammer.
- [168] Ridder, H.-G., Bruns, H.-J., & Spier, F. (2005). Analysis of Public Management Change Process: The Case of local Government Accounting Reforms in Germany. *Public Administration Vol. 83, No. 2*, S. 443-471.
- [169] Rieder, S. (2003). *Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung. Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung, erstellt im Auftrag der Programmleitung FLAG*. Luzern: INTERFACE. Institut für Politikstudien.
- [170] Rieder, S., & Lehmann, L. (2002). Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland: Empirical Results and Reflections on Methodology. *International Public Management Review*, Vol. 3, I. 2, S. 25-43.

Literaturverzeichnis

- [171]Ritz, A. (2005). 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen. Eine Bilanz aus der Sicht der Legislative und Executive. In A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner, & A. Ladner, *10 Jahre New Public Management in der Schweiz - Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 47-67). Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt-Verlag.
- [172]Rodgers, R., & Hunter, J. E. (1991). Impact of Management by Objectives on organizational Productivity. *Journal of Applied Psychology*, 76, S. 322-336.
- [173]Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of Innovations (3rd Edition)*. New York: Free Press.
- [174]Romijn, H., & Albaladejo, M. (2002). Determinants of Innovation Capability in small Electronics and Software Firms in Southeast England. *Research Policy*, 31 (7), S. 1053-1067.
- [175]Ross, S. A. (1973). The economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *AER*, 63, S. 134-139.
- [176]Salomon, L. M. (1981). The Goals of Reorganization: A Framework for Analysis. *Administration & Society*, Vol 12, Nr. 4, S. 471-500.
- [177]Sammerl, N. (2006). *Innovationsfähigkeit und nachhaltiger Wettbewerbsvorteil. Messung - Determinanten - Wirkungen*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag. GWV Fachverlag GmbH.
- [178]Schatzki, T. (1996). *Social practices: A Wittgensteinian Approach to human Activity*. Cambridge: University Press.
- [179]Schatzki, T. R., Knorr-Cetina, K., & Savigny, E. (2001). *The Practice Turn in Contemporary Theory*. London: Routledge.
- [180]Schedler, K. (1995). *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Management zum konkreten Gestaltungsmodell*. Bern: Verlag Paul Haupt.
- [181]Schedler, K. (2005). Denkanstöße zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. In A. Lienhard, A. Ritz, R. Steiner, & A. Ladner, *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 223-235). Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt-Verlag.
- [182]Schedler, K., & Proeller, I. (2003). *New Public Management (2. Aufl.)*. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.
- [183]Schedler, K., & Siegel, J. P. (2005). *Strategisches Management in Kommunen. Ein intergrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Düsseldorf: Edition der Hans-Böckler-Stiftung 116.
- [184]Schedler, K., & Summermatter, L. (2009). Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan als Instrument der mittelfristigen Steuerung in der Schweiz. *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, S. 391-410.
- [185]Schick, A. (2001). Getting Performance Measures to Measures Up. In D. Forsythe, *Quicker, Better, Cheaper? Managing Performance in American Government* (S. 39-60). Albany, NY: Rockefeller Institute Press.
- [186]Schnell, R., Hill, P. B., & Esser, E. (2008). *Methoden der empirischen Sozialforschung*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- [187]Schreyögg, G. (1998). *Organisation: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung*. Wiesbaden: Gabler.
- [188]Schroeder, R. G., Van de Ven, A. H., Scrudder, G. D., & Polley, D. (1989). The Development of Innovative Ideas. In A. Van de Ven, *Research on the Management of Innovation* (S. 107-134). New York: The Minnesota Studies.
- [189]Scott, W. R. (1992a). Introduction: From Technology to Environment. In J. W. Meyer, & W. R. Scott, *Organizational Environments. Ritual and Rationality. 2. Auflage* (S. 13-17). Newbury Park.
- [190]Scott, W. R. (1992b). The Organization of Environments: Network, cultural, and historical Elements. In J. W. Meyer, & W. R. Scott, *Organizational Environments. Ritual and Rationality (2. Aufl.)* (S. 155-175). Newbury Park.
- [191]Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1994). Developments in Institutional Theory. In W. Scott, & J. Meyer, *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism* (S. 1-8). Thousand Oaks.
- [192]Shikdar, A. A., & Das, B. (1995). A Field Study of Worker Productivity Improvements. *Applied Ergonomics* (26), S. 21-27.
- [193]Siegel, J. P. (2008). *Probleme und Defizite bei der Reform der US-Bundesverwaltung*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- [194]Siegel, S. (1957). Level of Aspiration and Decision Making. *Psychological Review*, S. 253-263.
- [195]Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, S. 99-118.

Literaturverzeichnis

- [196]Simon, H. A. (1959). Theories of Decision-Making in Economic and Behavioral Sciences. *American Economic Review*, 49, S. 253-283.
- [197]Simon, H. A. (1976). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations (3. Aufl.)*. New York.
- [198]Stehr, N. (1992). *Practical Knowledge. Applying the Social Sciences*. London: Sage Publications.
- [199]Steigleider, S. (2008). *Die strukturierende qualitative Inhaltsanalyse im Praxistest. Eine konstruktiv kritische Studie zur Auswertungsmethodik von Philipp Mayring*. Marburg: Tectum Verlag.
- [200]Steinbruner, J. D. (1974). *The Cybernetic Theory of Decision*. Princetone, NJ: Princetone University Press.
- [201]Strauss, A., & Corbin, J. (1996). *Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung*. Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- [202]Stuart, T. E., & Podolny, J. M. (1996). Local Search and the Evolution of Technological Capabilities. *Strategic Management Journal*, 17, S. 21-38.
- [203]Szulanski, G. (1996). Exploring internal Stickiness: Impediments to the Transfer of best Practise within the Firm. *Strategic Management Journal*, 17, S. 27-43.
- [204]Tauberger, A. (2008). *Controlling für die öffentliche Verwaltung*. München: Oldenburg Wissenschaftsverlag.
- [205]Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, 18 (7), S. 509-533.
- [206]Thom, N., & Ritz, A. (2008). *Public Management - Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor (4. Aufl.)*. Wiesbaden: Gabler.
- [207]Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. In S. R. Clegg, C. Hardy, & W. R. Nord, *Handbook of Organization Studies* (S. 175-190). London: Sage Publications.
- [208]Tondorf, K., Bahn Müller, R., & Klages, H. (2004). *Steuerung durch Zielvereinbarung: Anwendungspraxis, Probleme, Gestaltungsüberlegungen (2. Aufl.)*. Berlin: Edition Sigma.
- [209]Tornatzky, L. G., & Klein, K. J. (1982). Innovation Characteristics and Innovation Adoption-Implementation. A Meta-Analysis of Findings. *IEEE Transactions on Engineering Management* 29 (1), S. 28-45.
- [210]Tubbs, M. E. (1986). Goal Setting: A meta-analytic Examination of the empirical Evidence. *Journal of Applied Psychology*, 71, S. 474-483.
- [211]Utterback, J. M. (1971). The Process of Technological Innovation within the Firm. *Academy of Management Journal* 14 (1), S. 75-88.
- [212]Vahs, D., & Burmester, R. (2005). *Innovationsmanagement - Von der Produktidee zur erfolgreichen Vermarktung (3. Aufl.)*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- [213]van Dooren, W. (2008). Nothing New Under the Sun? Change and Continuity in the 20th Century Performance Movements. In W. van Dooren, & S. van de Walle, *Performance Information in the Public Sector. How it is Used* (S. 11-23). Hampshire:: Palgrave Macmillan.
- [214]Walgenbach, P. (2006). Neoinstitutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In A. Kieser, & M. Ebers, *Organisationstheorien (6. Aufl.)* (S. 353-401). Stuttgart: Kohlhammer.
- [215]Walgenbach, P., & Meyer, R. (2008). *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*. Stuttgart: Kohlhammer.
- [216]Wan, D., Ong, C. H., & Lee, F. (2005). Determination of Firm Innovation in Singapore. *Technovation*, 25 (3), S. 261-268.
- [217]Weerawardena, J. (2003). The Role of Marketing Capability in Innovation-based Competitive Strategy. *Journal of Strategic Marketing*, 11, S. 15-35.
- [218]Weidner, M., & Noss-Reavley, M. (1996). *The Council on Human Investment: Performance Governance in Iowa*. Washington, DC: ASPA, Center for Accountability and Performance.

Literaturverzeichnis

- [219]Wholey, J. S. (1999). Performance-Based Management: Responding to the Challenges. *Public Productivity & Management Review*, Vol. 22, No. 3, S. 288-307.
- [220]Wiendick, G. (2008). Organisationen im Wandel: ein Rückblick. In R. Fisch, A. Müller, & D. Beck, *Veränderungen in Organisationen - Stand und Perspektiven* (S. 13-38). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- [221]Wilkins, K. (1996). *Performance Measurement: A Work in Progress*. Minnesota's Department of Labor and Industry. Washington, DC: ASPA: Center of Accountability and Performance.
- [222]Wilson, A. L., Ramamurthy, K., & Nystrom, P. (1999). A Multi-Attribute Measure for Innovation Adoption: The Context of Imaging Technology. *IEEE Transactions on Engineering Management* 46 (3), S. 311-321.
- [223]Winter, S. G. (1987). Knowledge and Competence as strategic Assets. In D. J. Teece, *The Competitive Challenge: Strategies for Industrial Innovation and Renewal* (S. 159-184). Cambridge: Ballinger.
- [224]Winter, S. G. (2000). The Satisficing Principle in Capability Learning. *Strategic Management Journal*, S. 981-996.
- [225]Wolfe, R. A. (1994). Organizational Innovation: Review, Critique and suggested Research Directions. *Journal of Management Studies*, 31:3, S. 405-431.
- [226]Yin, R. K. (2009). *Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage.
- [227]Yoo, S. J. (2001). Entrepreneurial Orientation, Environmental Scanning Intensity, and Firm Performance in Technology-Based SMEs. *Frontiers of Entrepreneurship Research*, S. 356-367.
- [228]Zollo, M., & Winter, S. G. (2002). Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities. *Organization Science*, 13 (3), S. 339-351.
- [229]Zott, C. (2003). Dynamic Capabilities and the Emergence of Intraindustry Differential Firm Performance: Insights from a Simulation Study. *Strategic Management Journal*, 24 (2), S. 97-125.
- [230]Zucker, L. G. (1983). Organizations as Institutions. In S. Bacharach, *Research in the Sociology of Organizations* (S. 1-42). Greenwich.