

Zitation: Ritz, Adrian (2012). Frische Luft statt Amtsstubenmief - doch woher weht der Wind? BeWL Departement Betriebswirtschaftslehre(18), S. 18-21. Bern: Departement Betriebswirtschaftslehre, Universität Bern

u^b

**UNIVERSITÄT
BERN**

DEPARTEMENT BETRIEBSWIRTSCHAFTSLEHRE
UNIVERSITÄT BERN

Herbstsemester 2012

18

BeWL



«Chance Ausland»

Informationen: Professor Andreas Hack

Studium: Was bringt ein Auslandsstudium?

Praxis: Voll ins Auge

Forschung: Frische Luft statt Amtsstubenmief

Frische Luft statt Amtsstubenmief – doch woher weht der Wind?

Die «Beamtenmentalität» in öffentlichen Verwaltungen wird oft heftig kritisiert und mehr privatwirtschaftliches Denken wird gefordert. Doch der Versuch dies während der vergangenen Reformjahrzehnte zu realisieren, ist vielerorts Ernüchterung und Demotivation gewichen. Inwiefern die Motivation öffentlicher Angestellter durch spezifische Motive geprägt ist, deren Beachtung für neue Reformimpulse wichtig ist, wird im Folgenden aufgezeigt. *Von Adrian Ritz¹*

Oft wurde von einem Paradigmenwechsel in der Steuerung öffentlicher Organisationen gesprochen, als die New Public Management Reformen der letzten zwei Jahrzehnte durch den öffentlichen Sektor zogen. Die Reformbefürworter wollten insbesondere eine neue Verwaltungskultur etablieren mit primär ergebnisorientierten Akteuren und Steuerungsprozessen (z. B. Leistungskontrakte, Leistungslohnelemente). Doch diesbezüglich ist Ernüchterung eingetreten. Die institutionellen Charakteristika wie zum Beispiel das Legalitätsprinzip oder die politische Realität leerer Kassen erwiesen sich in vielen Verwaltungen stärker als die Reformabsichten.

Anders sieht es dort aus, wo in der Tat die mehrheitliche Ablösung einer politischen durch eine betriebliche Rationalität stattgefunden hat; zum Beispiel bei Swisscom, Ruag, bei der Post und vermehrt auch bei den SBB. Die Auslagerung staatlicher Organisationen und deren verstärkter Auftritt am Markt haben zu einem Wandel in der Unternehmenskultur geführt, z. B. auch bei der Frage nach den Entlohnungsprinzipien. Wird auf der einen Seite mit Gesellschaftsverantwortung argumentiert, so ist es auf der anderen Seite das Marktargument, das herangezogen wird. Beide sind relevant – vor allem im jeweiligen institutionellen Kontext.

Grenzen finanzieller Anreize

Vor dem Hintergrund des fehlenden Marktes in der zumeist monopolistisch organisierten Kernverwaltung und der stark gesellschaftsbezogenen Aufgabeninhalte hat sich in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung die Diskussion um spezifische Motivationsaspekte im öffentlichen Kontext verbreitet. Zusätzlich haben die vergangenen Reformjahre gezeigt, dass dem Einsatz finanzieller Anreize in der öffentlichen Verwaltung klare Grenzen gesetzt sind. Insofern lässt sich im öffentlichen Umfeld die Mitarbeitendenmotivation, über Jahre hinweg gute Arbeit zu erbringen, kaum auf Franken oder materiell attraktive Aufstiegsperspektiven reduzieren, denn es gibt nicht genug davon. Die

Organisationsforschung hat in diesem Zusammenhang bereits seit Langem die Bedeutung des Arbeitsinhalts sowie der intrinsischen Motivation, also jener Motivation, die ihren Ursprung nicht ausserhalb sondern innerhalb einer Person hat, hervorgehoben. Und auch die neuere ökonomische Forschung betont, dass Menschen weniger Eigennutzen motiviert handeln als bislang angenommen sowie intrinsische und extrinsische Motivation in einem gegenseitigen Verdrängungsverhältnis zueinander stehen.

Der institutionelle Rahmen zählt

In der verwaltungswissenschaftlichen Forschung beschäftigen sich die Arbeiten zur so genannten «Public Service Motivation» (PSM) mit ausgewählten Aspekten der Mitarbeitendenmotivation. Intrinsische Arbeitsmotivation weist sowohl eigennutzen- als auch fremdnutzenorientierte Elemente auf. Erstere kennt pure Freude und Spass bei der Arbeit als Leistungstreiber. Letztere ist gekennzeichnet durch Bedeutung und Sinngehalt als wesentliche Treiber. Zu ihr wird die PSM gezählt. Sie weist u. a. Elemente so genannter pro-sozialer Motivation auf.

Wesentlich ist dabei der besondere institutionelle Rahmen, in welchem öffentlich Angestellte arbeiten. Verfassungsmässigkeit und Legalitätsprinzip geben dem Verwaltungshandeln Normen vor, die für das erfolgreiche Funktionieren gesellschaftlicher Systeme entscheidend sind. Das Erfolgskriterium der ökonomischen Performanz einer öffentlichen Organisation wird somit entscheidend ergänzt durch jenes der rechtlichen und öffentlichen Legitimation. Selbstverständlich spielen beide, eigen- und fremdnutzenorientierte Motive eine wesentliche Rolle bei öffentlichen Angestellten. Der besondere institutionelle Rahmen und die sich daraus ergebenden Aufgabeninhalte der öffentlichen Leistungserbringung verdeutlichen aber die Bedeutung der fremdnutzenorientierten Motive bzw. der damit verbundenen Sozialisation im entsprechenden organisationalen Kontext.

Public Service Motivation

Vor diesem Hintergrund zeichnen sich Mitarbeitende in öffentlichen Organisationen zumeist über eine höhere Ausprägung der PSM aus, wenngleich diese auch in gewinnorientierten oder Non-Profit-

¹ PD Dr. Adrian Ritz ist Assistenzprofessor am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern. Auskünfte zum Text sowie weiterführende Quellenangaben sind beim Autor erhältlich.

Organisationen existiert. PSM bezeichnet jene Werte und Einstellungen einer Person, die über Eigeninteresse und Organisationsnutzen hinausgehen und als Antrieb für situationsadäquates Handeln im öffentlichen Interesse dienen. Damit sind beispielsweise Werte wie Gleichbehandlung, Verantwortung für die Gesellschaft, gegenüber der Öffentlichkeit, Nachhaltigkeit gegenüber zukünftigen Generationen oder Rücksichtnahme gegenüber sozial Benachteiligten gemeint, die ein Individuum internalisiert hat und die es für seine Arbeit als zentral erachtet. Solche und ähnliche Ziele sind bekanntlich oberste Leitwerte der Verfassungen von Bund und Kantonen. Sie haben innerhalb öffentlicher Institutionen einen vielfach höheren Stellenwert als Ziele, die stark mit den Managementreformen der vergangenen Jahre verknüpft sind (vgl. Abbildung 1).

Einblicke in die Forschung

Im Folgenden wird Einblick in drei Forschungsprojekte des Autors gegeben, die sich der PSM im internationalen und schweizerischen Kontext widmen. Ein Projekt verfolgte erstmalig die umfassende Weiterentwicklung der ursprünglich im angelsächsischen Raum entwickelten Messskala der PSM (Kim et al., forthcoming). Insgesamt beteiligten sich an der international vergleichenden Studie zwölf Länder, wobei die Datenerhebung bei jeweils rund 350 Mitarbeitenden vergleichbar grosser Stadtverwaltungen erfolgte (vgl. Abbildung 2). Folgende vier PSM-Dimensionen wurden dabei gebildet:

- *Attraktivität von Politik und Verwaltung (Attraction to Public Service, APS):* Öffentliche Mitarbeitende werden durch die Möglichkeit, einen Beitrag fürs Gemeinwohl leisten zu können und durch die Möglichkeit zur Politikmitgestaltung motiviert.

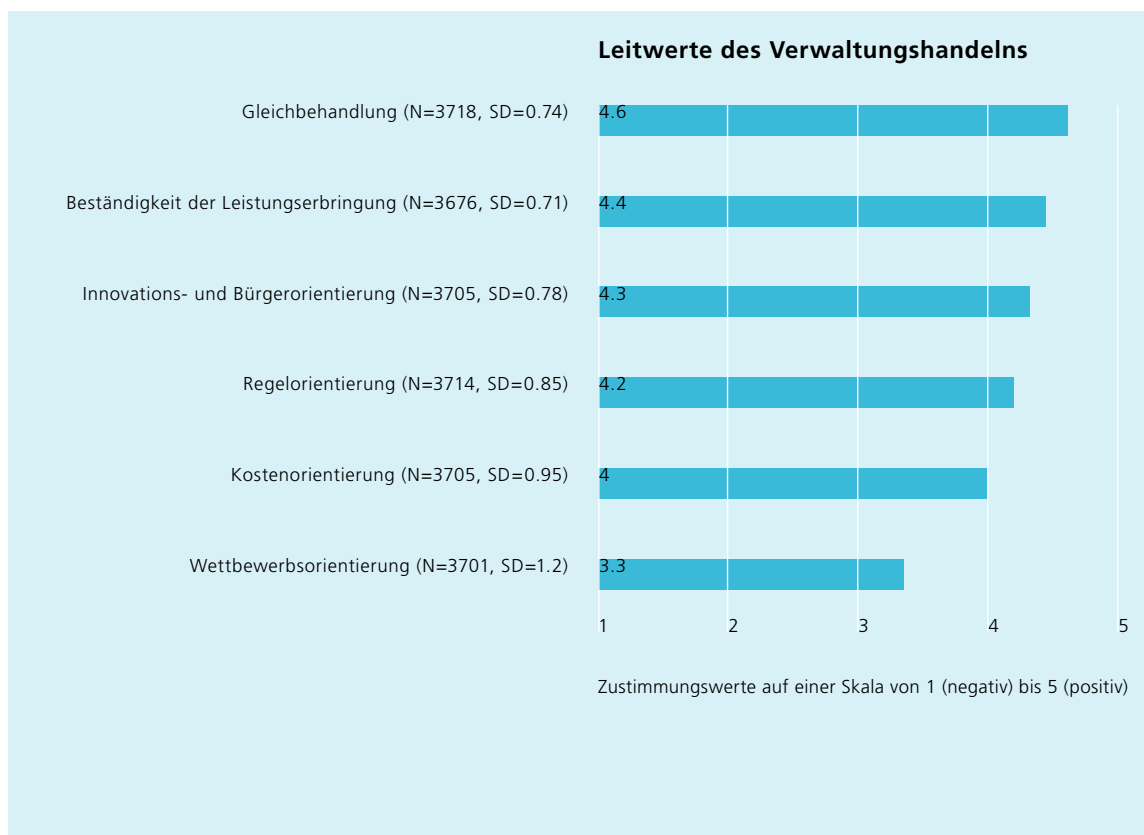


Abbildung 1: Ziele der Verwaltungsarbeit aus Sicht des Gemeindepersonals (279 Schweizer Gemeinden)

- *Verpflichtung gegenüber öffentlichen Werten (Commitment to Public Values, CPV)*: Das Bekenntnis gegenüber öffentlichen Werten wie z. B. die Schaffung gleicher Möglichkeiten für alle Bürger, die beständige Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die nachhaltige Entwicklung öffentlicher Politiken oder ethisches Handeln ist Motivationsgrundlage.
- *Soziale Anteilnahme (Compassion, COM)*: Im Gegensatz zur institutionell ausgerichteten zweiten Dimension stehen hier das individuell empfundene Mitgefühl und die Verantwortung gegenüber anderen Menschen zur Verbesserung derer Lebensumstände im Zentrum.
- *Uneigennützigkeit (Self-Sacrifice, SS)*: Ausprägung der Bereitschaft sich ohne Verschaffung eigener Vorteile oder sogar unter Inkaufnahme von Nachteilen für die Gesellschaft einzusetzen.

In Abbildung 2 sind einzig die Mittelwerte der vier Dimensionen pro Land abgebildet. Zum einen wird dadurch die Ähnlichkeit der Dimensionsausprägungen in den untersuchten Ländern verdeutlicht. Zum anderen werden Unterschiede zwischen den Dimensionen und Nationen deutlich, deren Ursachen im Rahmen der Skalenbildung noch nicht weiter erforscht wurden. Beim Versuch der Bildung einer international generischen Skala ist insofern Vorsicht

geboten, da die kulturspezifische Abhängigkeit von Mitarbeiteneinstellungen spätestens seit den Arbeiten des Kulturwissenschaftlers Geert Hofstede eine wesentliche Erkenntnis der Organisationsforschung darstellt. Beispielsweise wäre es interessant mehr über signifikante Unterschiede in einzelnen Dimensionen vor dem Hintergrund spezifischer kultureller und institutioneller Merkmale zu erfahren (vgl. z. B. die SS-Werte von Italien und Belgien).

In diesem Zusammenhang hat sich ein zweites Forschungsprojekt mit dem kulturellen Einfluss auf die Motivation öffentlicher Angestellter in der Schweiz befasst (Ritz/Brewer, forthcoming). Rund 10000 Bundesangestellte sowie ca. 3000 Gemeindeangestellte aus 279 Gemeinden der deutsch- und der französischsprachigen Schweiz wurden zu ihrer Arbeitsmotivation befragt. Der kulturelle Einfluss wurde anhand der sprachlich-kulturellen Grenze zwischen lateinischer und germanischer Kultur verglichen. Dabei zeigte sich ein signifikanter Unterschied zwischen den beiden Regionen, indem die Mitarbeitenden mit deutschem Sprachhintergrund konsistent höhere PSM-Werte rapportierten. Vor allem in Bezug auf die Dimensionen der sozialen Anteilnahme und der Uneigennützigkeit stellt die Identifikation des Einzelnen mit den ihn umgebenden sozialen Gruppen einen wichtigen Faktor dar, damit

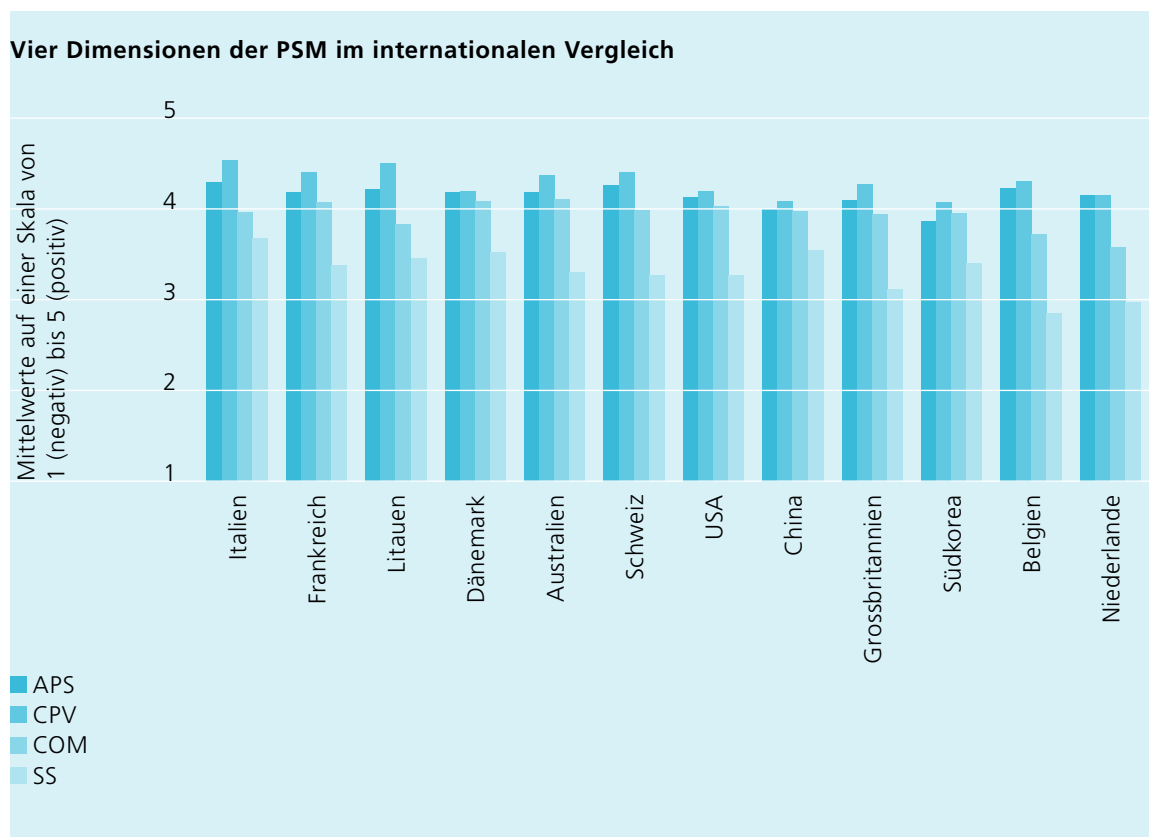


Abbildung 2: Internationale Ausprägungen der PSM

die Bereitschaft zu pro-sozialem Verhalten und uneigennützigem Einsatz eigener Ressourcen positiv beeinflusst wird. Im Einklang mit anderen Arbeiten wird folglich argumentiert, dass die französischsprachige Kultur der Schweiz ein anderes Verhältnis zu Staat und Verwaltung hat als die deutschsprachige. Erklärt werden kann dies u. a. durch die Erkenntnisse über den unterschiedlichen Umgang mit Verantwortung in stärker zentralistisch geprägten Kulturen oder durch die von der protestantischen Arbeitsethik geprägte deutschsprachige Kultur.

Das letzte hier erwähnte Forschungsprojekt hat sich mit der Perzeption von Leistung im Sinne eines Outcomes der PSM auseinandergesetzt (Ritz 2009). Die vergleichende Analyse mit anderen Einstellungsvariablen wie Arbeitszufriedenheit und organisationalem Commitment zeigt, dass die der CPV ähnliche PSM-Dimension «Commitment to the Public Interest» eine ähnlich hohe positive Korrelation wie affektives Commitment zur Zielvariablen der Leistung aufweist. Die Identifikation von Mitarbeitenden mit den spezifischen Werten der öffentlichen Verwaltung hängt mit ihrer Einstellung gegenüber der Organisation und deren Leistung zusammen, was sich situativ positiv auf ihr individuelles Engagement auswirken kann. Dies kann abschliessend veranschaulicht werden anhand der Antworten zweier Amtsleitungspersonen kantonaler Verwaltungen auf die im Rahmen einer Studie vom KPM gestellte Frage nach ihren besten Mitarbeitenden:

«Unsere Top-Mitarbeitenden zeichnen sich durch das feine Gespür betreffend politischer Verfahren und Entscheide aus. Sie sind fähig, frühzeitig zu erfassen, was die vorgesetzten Stellen – also Exekutive und Parlament – wollen.»

«Diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen über eine besondere Motivation, die ganz zentral mit unseren Arbeitsinhalten zu tun hat. Entscheidend ist, dass sie den Rechtsvollzug beherrschen, ein grosses Interesse für öffentliche und politische Angelegenheiten zeigen und zudem über eine Art «Helfersyndrom» verfügen.»

Inhalte anstelle von Privilegien

Soll nun wirklich frischer Wind den Amtsstubenmief aus der Verwaltung vertreiben, dann muss nach den Reform Erfahrungen des New Public Managements die Frage gestellt werden, woher der Wind eigentlich kommen soll. Die Sozialisations-effekte innerhalb und ausserhalb der öffentlichen Organisationen sowie die institutionellen Besonderheiten haben die Verankerung einer mehrheitlich managerialistisch geprägten Führungskultur klar erschwert. Deshalb ist die Berücksichtigung der erwähnten Motivationsaspekte öffentlicher Angestellter bei künftigen Reformvorhaben zentral.

Oder aber es sind grundlegende System- und Strukturänderungen der Kernverwaltung in Richtung eines öffentlichen Unternehmens notwendig, die gemäss der Erfahrungen der NPM-Reformjahre in unserem politischen System jedoch nur sehr begrenzt möglich sind. Das bedeutet jedoch nicht, dass dem «bürokratischen Schlendrian» Tür und Tor geöffnet werden. Ein wesentlicher Unterschied zwischen einer Public «Service» Motivation und einer Public «Sector» Motivation besteht in der Identifikation des Mitarbeitenden mit den die Organisationsleistung und den Arbeitsinhalt auszeichnenden Zielen und Motiven und nicht – wie vielfach implizit angenommen – den Arbeitsbedingungen und Privilegien gewisser öffentlicher Anstellungen (z. B. Beförderungsaufstiegen, Beamtenstatus), die dem «eigennutzenmaximierenden Bürokraten» zugeschrieben werden.

Aus der Perspektive der Motivationsforschung kommt frischer Wind vom Engagement und von der Innovationskraft intrinsisch motivierter und fähiger Mitarbeitender. Verantwortungsvolles wie situationsadäquates Handeln i. S. rechtsstaatlicher und ökonomischer Erfolgskriterien wächst somit innerhalb öffentlicher Verwaltungen massgeblich auf dem Boden einer intrinsischen Arbeitsmotivation, die über eigennutzenorientierte Motive hinausgeht. Das heisst nicht, dass eigennutzenorientierte Motive inexistent oder unwichtig wären, doch die Extra-Leistung, welche vielfach einen entscheidenden Beitrag zum individuellen wie organisationalen Erfolg beiträgt, fusst in öffentlichen Verwaltungen zusätzlich auf den fremdnutzenorientierten PSM-Motiven.

Zitierte Literatur

Ritz, A. (2009): «Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government.» *International Review of Administrative Sciences*, 75(1): 53–78.

Ritz, A.; Brewer, G. A. (forthcoming): «Does Societal Culture Affect Public Service Motivation? Evidence of Sub-National Differences in Switzerland.» *International Public Management Journal*.

Kim, S., W.; Vandenabeele, B. E.; Wright, L. B.; Andersen, F. P.; Cerase, R. K.; Christensen, C.; Desmarais, M.; Koumenta, P.; Leisink, B.; Liu, J.; Palidauskaitė, L. H.; Pedersen, J. L.; Perry; Ritz, A.; Taylor, J.; De Vivo P.: (forthcoming): Investigating the Structure and Meaning of Public Service Motivation across Populations: Developing an International Instrument and Addressing Issues of Measurement Invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*.