



Rick Vogel

Inhaber des Lehrstuhls für
Public Management & Public Policy,
Zeppelin Universität
rick.vogel@zu.de



Doris Masal

Akademische Mitarbeiterin am
Lehrstuhl für Public Management
& Public Policy,
Zeppelin Universität
doris.masal@zu.de

Public Sector Leadership

Wie schädlich sind Konzepte der Privatwirtschaft für den öffentlichen Sektor?

Der öffentliche Sektor sieht sich seit einigen Jahren mit Finanzierungsengpässen und wachsenden Ansprüchen der BürgerInnen konfrontiert. Public Sector Leadership gewinnt deshalb zunehmend an praktischer Relevanz. Trotzdem ist Führung ein Thema, das bislang in der Public Management Literatur vernachlässigt wurde. Stattdessen wird häufig angenommen, dass sich Leadership-Konzepte der Privatwirtschaft 1:1 auf den öffentlichen Bereich übertragen lassen. Dieser Beitrag zeigt auf, dass Führung im öffentlichen Sektor „anders“ ist als Führung im privaten Sektor und dass manche Konzepte der Privatwirtschaft schädlich für den öffentlichen Bereich sind.

„Nichts ist so wichtig wie Führung.“

Das ist einer der markanten Sätze, mit denen die beiden amerikanischen Autoren David Osborne und Ted Gaebler für eine „unternehmerische Verwaltung“ eintreten.¹ In ihrem Buch halten sie sich an die typische Rezeptur eines Managementbestsellers: ein drastisches Bedrohungsszenario, Erfolgsgeschichten aus der Praxis und scheinbar einfache Handlungsempfehlungen, die den Weg aus der Krise weisen. Lässt man diese rhetorische Begleitmusik aber beiseite, so hat die Botschaft einen wahren Kern: Führung ist auch nach zwei Jahrzehnten New Public Management ein zentrales Thema der öffentlichen Verwaltung in Österreich und Deutschland.

Das wissenschaftliche und praktische Feld des New Public Managements ging Anfang der 1980er Jahre als Reaktion auf wirtschaftliche Krisen und Bürokratieverdrossenheit hervor und bezeichnet ein Bündel von verwaltungspolitischen Reformstrategien, die überwiegend betriebswirtschaftlich geprägt sind. Von seinen angloamerikanischen Ursprungsländern hat New Public Management mit einiger Verzögerung auch in den deutschsprachigen Ländern Verbreitung gefunden, wo sich zunächst vor allem Kom-

munen in der Umsetzung der Reformen engagierten. Zentrale Themen von New Public Management sind unter anderem wirkungsorientierte Steuerungsverfahren mit Zielvereinbarungen und Leistungsmessungen, kaufmännisches Rechnungswesen, Privatisierung und Public Private Partnership. Ziel dieser Reformstrategien ist es, den Staat effizienter, effektiver, kundenfreundlicher und transparenter zu machen.² Bildhaft gesprochen soll sich die öffentliche Verwaltung in Richtung privatwirtschaftlicher Unternehmen entwickeln.

Die Reformprotagonisten sind inzwischen aber deutlich skeptischer im Hinblick auf eine analoge Übertragung privatwirtschaftlicher Logiken auf die öffentliche Verwaltung geworden. Es ist zu einfach gedacht, dass sich die Verwaltung nur die Instrumente der Privatwirtschaft aneignen muss, um wirtschaftlicher und bürgerfreundlicher zu werden. Eine Erkenntnis ist jedoch geblieben: Führungskräfte spielen eine Schlüsselrolle für die Effizienz und Effektivität von Organisationen. Das gilt in der öffentlichen Verwaltung nicht weniger als in privaten Unternehmen. Die Bedeutung von Public Sector Leadership wird zukünftig sogar noch wachsen.

Die öffentliche Verwaltung muss mit weniger Personal mehr leisten

Ein Grund für den Bedeutungsgewinn von Führung im öffentlichen Sektor liegt in der veränderten Personalstruktur des öffentlichen Dienstes. Viele Wohlfahrtsstaaten sehen sich seit Jahrzehnten mit massiven Einsparungserfordernissen konfrontiert. Sozioökonomische Veränderungen führen zu Finanzierungsengpässen und schmerzhaften Sparmaßnahmen, die auch vor dem öffentlichen Dienst nicht Halt machen. Deshalb ist der Personalbestand der öffentlichen Verwaltung vor allem zwischen 1995 und 2005 stark gesunken (siehe Abb. 1). Zuletzt wurde in Österreich wieder ein Aufnahmestopp für den öffentlichen Dienst mit einer „Nulllohnrunde“ für das Jahr 2013 verhängt.

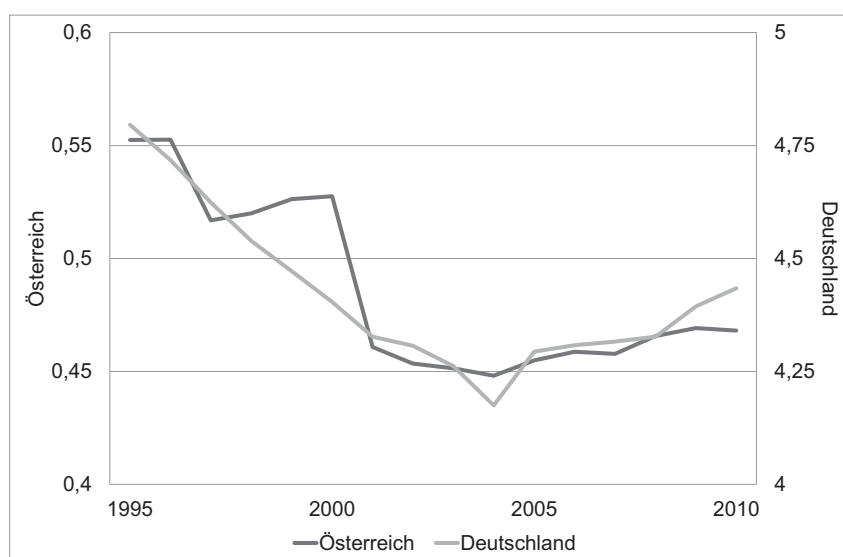


Abb. 1: Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung in Mio., 1995-2010³

Gleichzeitig verringert sich der Aufgabenbestand der öffentlichen Verwaltung nicht im selben Umfang. Im Gegenteil werden gesellschaftliche Problemlagen und mit ihnen viele Bürgeransprüche an die öffentliche Verwaltung komplexer. Viele BürgerInnen verlangen umfangreichere Mitspracherechte, eine schnellere Erledigung ihrer Anliegen und mehr Transparenz des Verwaltungshandelns. E-Government, Serviceportale und flexible Öffnungszeiten sind hier nur einige Schlagworte. In der Folge steigen auch die

„Pläne, Programme, Regeln, Vorschriften usw. werden häufig als ‚Führungssubstitute‘ bezeichnet. Doch diese Bezeichnung ist irreführend: Strukturen sind kein Substitut der Führung, sondern eines ihrer Medien.“

Leistungsanforderungen an den öffentlichen Dienst. Davon sind Führungskräfte besonders betroffen, weil ihre Verantwortung kontinuierlich wächst. Modernes Verwaltungsmanagement verlagert Steuerungsimpulse nämlich von Ressourcen

und Regeln zu den Ergebnissen und Wirkungen öffentlicher Dienstleistungsproduktion. Führungskräfte tragen deshalb mehr Ergebnisverantwortung und haben zugleich größere Entscheidungsspielräume in der Aufgabendurchführung. Beides stellt hohe qualifikatorische Anforderungen an ManagerInnen im öffentlichen Sektor. Das betrifft nicht nur Führungskräfte in den obersten Etagen von Ministerien und Rathäusern, sondern auch das mittlere und untere Management. Die Dezentralisierung von Verantwortungsbereichen entspricht der Logik des New Public Managements, das auf diese Weise mehr Wettbewerb und Effektivität erreichen will.

Die wachsenden Ansprüche an die Führungskompetenz öffentlich Bediensteter treffen auf eine demographische Entwicklung, die es für die öffentliche Verwaltung zunehmend schwieriger macht, hochqualifizierten und ambitionierten Nachwuchs für eine Karriere zu gewinnen. Qualifikationsdefizite von öffentlichen ManagerInnen lassen sich nicht allein durch Personalentwicklungsmaßnahmen ausgleichen, sondern erfordern eine gezielte Rekrutierungspolitik. In der Beliebtheitskala von HochschulabsolventInnen rangieren private Firmen mit einem positiven Arbeitgeberimage aber meist höher als der öffentliche Dienst. Für die Verwaltung wird die Ressource „Personal“ deshalb knapper und der „War for Talents“ härter.

Strukturelle und interaktionale Führung

Obwohl in der Verwaltungspraxis zunehmend offensichtlich wird, dass der Führungsrolle von Vorgesetzten eine enorm wichtige Bedeutung zukommt, steht die Wissenschaft noch ganz am Anfang der Erforschung von Public Sector Leadership. Ein Grund liegt in der verbreiteten Annahme, dass es in der öffentlichen Verwaltung keinen großen Spielraum für Führung gibt – das Regelungsdickicht der Bürokratie ist demnach so dicht, dass ein Großteil der Entscheidungen und Maßnahmen ohnehin von Gesetzes wegen vorbestimmt ist. Die resultierenden Pläne, Programme, Regeln, Vorschriften usw. werden häufig als „Führungssubstitute“ bezeichnet, weil sie auch ohne persönliche Eingriffe der Führungskraft verhaltensregulierend wirken. Doch diese Bezeichnung

ist irreführend: Strukturen sind kein Substitut der Führung, sondern eines ihrer Medien. Deshalb kann man von strukturaler Führung sprechen, wenn das Verhalten von MitarbeiterInnen durch die Gestaltung rechtlicher und organisatorischer Rahmenbedingungen beeinflusst wird, um ihre individuellen Ziele an denen der Verwaltung auszurichten. Diesen Zweck erfüllt auch das Pendant zur strukturalen Führung: Interaktionale Führung setzt Verhaltensanreize im direkten Kontakt zwischen Vorgesetzten und MitarbeiterInnen. Dies geschieht im Wesentlichen durch persönliche Kommunikation zwischen den Beteiligten.

Wo strukturale Führung sehr ausgeprägt ist, wird interaktionale Führung keineswegs überflüssig. Im Gegenteil entsteht bei MitarbeiterInnen gerade dort, wo die Bürokratie vermeintlich geringe Verhaltensspielräume und Entfaltungsmöglichkeiten lässt, ein Bedarf an persönlicher Sinnstiftung. Das gilt insbesondere in Phasen, in denen die Verwaltungsmodernisierung Verunsicherung durch Strukturveränderungen hervorrufen kann. Deshalb sind auch und gerade von Führungskräften im öffentlichen Sektor interaktionale Führungskompetenzen gefragt. Wie ausgeprägt sind diese Kompetenzen und welchen Gebrauch machen öffentlich Bedienstete von ihnen? Wie interpretieren leitende BeamtInnen und Angestellte ihre Führungsrolle? Und welche Unterschiede zeigen sie in ihrem Führungsverhalten im Vergleich zum privaten Sektor?

Ist Führung im öffentlichen Sektor anders als in der Privatwirtschaft?

Um es vorweg zu sagen: Wir wissen es nicht, jedenfalls nicht genau. Das Thema „Leadership“ ist in der populärwissenschaftlichen Managementliteratur zwar weit verbreitet, aber diese Ratgeber werden meist von bzw. für ManagerInnen in der Privatwirtschaft geschrieben. Wie aber gestaltet sich Leadership im öffentlichen Bereich? Dass sich das Verhalten von Führungskräften im öffentlichen Sektor von dem ihrer KollegInnen in der Privatwirtschaft unterscheidet, ist naheliegend. Die öffentliche Verwaltung bietet spezifische Rahmenbedingungen, die nicht ohne Wirkung auf das Verhalten ihrer Mitglieder bleibt. Die Gemeinwohlorientierung, die Vielfalt und Mehrdeutigkeit von Sachzielen, die Verbindung politischer, juristischer und ökonomischer Rationalitäten und die besondere Rolle im Gesetzesvollzug sind nur einige Eigenheiten der öffentlichen Verwaltung. Aber wie wirken diese Besonderheiten auf das Führungsverhalten von ManagerInnen im öffentlichen Dienst? Über konkrete Unterschiede zum privaten Sektor ist noch relativ wenig bekannt.

Als erste Annäherung kann allgemeiner danach gefragt werden, ob MitarbeiterInnen im öffentlichen Dienst unabhängig von ihrer hierarchischen Position über eine spezifische Motivationslage verfügen. Gibt es das sogenannte „Beamten-Ethos“? Zahlreiche Studien über „Public Service Motivation“ weisen nach, dass sich die Motivation öffentlich Bediensteter erheblich von den Beschäftigten der Privatwirtschaft unterscheidet. James Perry und Lois Wise veröffentlichten dazu im Jahr 1990 eine bis heute vielzitierte Studie. Sie unterscheiden darin zwischen drei Kategorien von Motiven, in denen Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung von ihren KollegInnen in der Privatwirtschaft abweichen: rationale, normative und affektive Motive. Unter rationalen Motiven wer-

den Motive verstanden, die der eigenen Nutzenmaximierung dienen. Normative Motive entstehen aus dem Wunsch heraus, eine bestimmte (gesellschaftliche) Norm zu erfüllen, während affektive Motive eine emotionale Antwort auf einen bestimmten sozialen Kontext darstellen (Abb. 2).

Rational	Normativ	Affektiv
Identifikation mit dem Arbeitsinhalt einer Verwaltungseinheit	Der Allgemeinheit dienen	Patriotismus
Stärkung des Selbstwertgefühls durch aktive Teilnahme an der Politikformulierung	Pflichtbewusstsein und Loyalität gegenüber dem Staat/der Regierung	Überzeugung, an etwas (subjektiv) Wichtigem mitzuarbeiten
Vertretung eines speziellen Interesses (z.B. Gewerkschaft)	Für soziale Gleichheit eintreten	Gutmütigkeit/etwas Gutes tun wollen

Abb. 2: Public Service Motivation: Drei Kategorien von Motiven⁴

Die zitierte Studie erlaubt selbstverständlich keine Pauschalisierung solcher Motive für alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes – im Durchschnitt sind die Unterschiede zur Privatwirtschaft aber signifikant. Dafür können zwei Effekte verantwortlich sein: Ein Selektionseffekt sorgt dafür, dass sich von vornherein nur Menschen mit einem überdurchschnittlichen Maß an politischem Interesse und prosozialen Einstellungen für eine Karriere im öffentlichen Dienst interessieren und erfolgreich von der Verwaltung angeworben werden können. Und ein Sozialisationseffekt verstärkt diese Dispositionen noch, je länger die Karriere andauert. Das Ergebnis ist eine Motivlage, die sich so nur im öffentlichen Dienst finden lässt. Und diese Public Service Motivation ist eine wichtige Ressource, weil sie die individuelle Leistungsbereitschaft der MitarbeiterInnen fördert.⁵

Für Führung in der öffentlichen Verwaltung hat das Phänomen der Public Service Motivation eine doppelte Bedeutung: Einerseits verfügen – wie alle Beschäftigten – auch Führungskräfte im öffentlichen Sektor über diese Motivationsstruktur. Diese motivationalen Unterschiede lassen ein spezifisches Führungsverhalten erwarten, das vom privaten Sektor abweicht. Andererseits müssen Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung darauf Rücksicht nehmen, dass auch ihre MitarbeiterInnen auf eine spezifische Art und Weise motiviert sind. Die Führungsforschung war lange Zeit auf der Suche nach einem universellen Führungsstil, der in allen Situationen effektiv ist – vergeblich. Führungskräfte müssen ihr Verhalten den situativen Gegebenheiten anpassen, um Erfolg zu haben. Und eine zentrale Bestimmungsgröße der Führungssituation ist die Motivlage der geführten MitarbeiterInnen. Was bedeutet dies nun für das Führungsverhalten von ManagerInnen in der öffentlichen Verwaltung? Wie unterscheiden sie sich von ihren KollegInnen in der Privatwirtschaft?

Partizipative und direktive Führung

Die beiden dänischen Autoren Jesper Rosenberg Hansen und Anders Villadsen gehen in ihrer Studie genau dieser Frage nach. Sie versuchen herauszuarbeiten, ob und wie sich Führungsstile in der privaten Wirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung unterscheiden. Dafür grenzen sie zunächst zwei gegensätzliche Führungsstile voneinander ab (siehe Abb. 3).

Partizipativer Führungsstil	Direktiver Führungsstil
Unterstützung	Kontrolle
Einbindung der MitarbeiterInnen	Regeln
Delegation	Arbeitsanweisung

Abb. 3: Führungsstile – Gegenüberstellung des partizipativen und direktiven Führungsstils⁶

Für den partizipativen Führungsstil ist die Einbeziehung der MitarbeiterInnen zentral. Mittels Delegation und Unterstützung wird versucht, wertvolle Fähigkeiten und Potenziale der MitarbeiterInnen in Entscheidungsprozesse einzubringen. Im Unterschied dazu konzentriert sich der direktive Führungsstil auf verschiedene Mechanismen der Kontrolle, wie zum Beispiel Regeln und Anweisungen, um erarbeitete Strategien umsetzen zu können. Leadership heißt in diesem Verständnis, die verschiedenen Rollen in der Organisation genau zu definieren und ihre Einhaltung zu überwachen. Natürlich ist es nicht zwingend notwendig, dass ein Führungsstil in Reinform vorliegt – es können sich auch Elemente beider Stile vermischen und ergänzen. Die beiden Führungsstile sind folglich nicht die beiden Enden ein- und desselben Kontinuums, sondern zwei unterschiedliche Kontinua. Führungskräfte können also sowohl direktiv als auch partizipativ führen.

Für ihre Studie befragten die beiden Autoren knapp 1.000 öffentliche und private Führungskräfte des oberen und mittleren Managements. Die Ergebnisse sind äußerst interessant: Es lässt sich ein signifikanter Unterschied im Führungsstil zwischen der öffentlichen Verwaltung und dem privaten Sektor feststellen. ManagerInnen im öffentlichen Sektor bevorzugen den partizipativen Führungsstil, während ihre BerufskollegInnen in der Privatwirtschaft eher den direktiven Führungsstil praktizieren. Dieses auf den ersten Blick überraschende Ergebnis begründen die Autoren dieser Studie mit interessanten Zusammenhängen (Abb. 4).

Demnach gibt es einen direkten und einen indirekten Zusammenhang zwischen den sektoralen Bedingungen und der Ausprägung des Führungsstils. Zum einen verstärkt der öffentliche Kontext partizipative Führung in einer direkten Wirkungsbeziehung, d.h. Führung ist per se beteiligungsorientierter, wenn sie in der öffentlichen Verwaltung stattfindet (1).

Zum anderen gibt es eine indirekte Wirkungsbeziehung über das wahrgenommene Arbeitsumfeld. ManagerInnen im öffentlichen Bereich verstehen ihre Arbeit als komplexer, autonomer und bezüglich der Definition ihrer Rolle klarer als Führungskräfte in der Privatwirtschaft (2). Arbeitskomplexität wird dabei als Aufgabenspektrum verstanden. Es ist umso breiter, je vielfältiger die Interessenlagen Dritter sind, mit denen Beschäftigte konfrontiert sind. Öffentlich Bedienstete müssen die Ansprüche zahlreicher „Stakeholder“ erfüllen (BürgerInnen, SteuerzahlerInnen, PolitikerInnen, Unternehmen, Gewerkschaften, andere Organisationen des Verwaltungssystems). Sie verfolgen deshalb viele unterschiedliche Ziele gleichzeitig, was die Komplexität ihrer Arbeit steigert. Größere Aufgabenkomplexität, Rollenklarheit und Arbeitsautonomie wiederum führen – unabhängig vom sektoralen Kontext – zu einer Verstärkung des partizipativen Führungsstils (3).

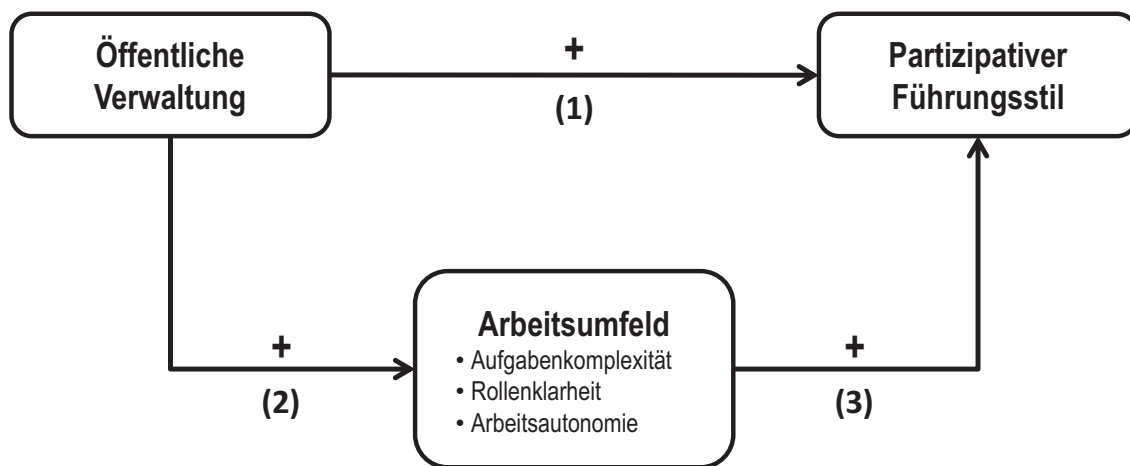


Abb. 4: Zusammenhang zwischen Sektor und Führungsstil⁷

Diese Wirkungszusammenhänge erklären zu einem großen Teil die Wahl der unterschiedlichen Führungsstile: In einem Arbeitsumfeld, das als komplex und autonom wahrgenommen wird, orientieren sich ManagerInnen am partizipativen Führungsstil. Durch die Einbeziehung der MitarbeiterInnen lassen sich komplexe Sachverhalte vermutlich besser lösen als mittels Regeln und Kontrolle. Außerdem macht es eine klar definierte Führungsrolle überflüssig, dieses Rollenbild durch hierarchische Anweisungen immer wieder neu festigen zu müssen. Die umfangreiche Autonomie ermöglicht zudem die Wahl dieses Führungsinstrumentes. Gegenteilig sieht es jedoch aus, wenn das Arbeitsumfeld als wenig komplex wahrgenommen wird, die Autonomie begrenzt und die Rollendefinition weniger klar ist. In diesem Fall wird der direkte Führungsstil präferiert, der dem Umstand der begrenzten Autonomie und fehlender Rollendefinitionen durch Regeln und Kontrolle besser Rechnung tragen kann.

Extrinsische Anreize ermöglichen direkte Führung

Eine weitere Erklärung für die Dominanz des partizipativen Führungsstils in der öffentlichen Verwaltung könnte auch darin liegen, dass schlicht die Voraussetzungen dafür fehlen, seinen Gegenspieler anzuwenden. Der direkte Führungsstil beruht nämlich stärker auf extrinsischen Anreizen, also auf Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten, die außerhalb der eigentlichen Tätigkeit liegen.

Extrinsisch motivierte MitarbeiterInnen gehen einer Tätigkeit nicht um

ihre selbst willen nach, sondern um Belohnungen zu erhalten und Bestrafungen zu vermeiden, die auf die gezeigten Arbeitsleistungen folgen – zum Beispiel Beförderungen und Leistungsprämien. Bislang hat das öffentliche Dienstrecht Führungskräften nur wenige Instrumente an die Hand gegeben, um solche Leistungsanreize von außen zu setzen. Doch mit der Einführung von Performance Management im öffentlichen Sektor ändert sich das gerade. Performance Management, ein Instrument des New Public Managements, versucht mittels eines gezielten Erwartungsmanagements und individuellen Vergütungsmodalitäten, die Arbeitsleistung von einzelnen Personen oder Gruppen zu messen und zu steigern. Dazu gehört das viel diskutierte „Performance-Based Pay“, das die Vergütungshöhe an bestimmte Leistungsindikatoren knüpft (zum Beispiel Anzahl der bearbeiteten Reklamationen). Auf diese Weise sollen – diesem Ansatz zufolge – die MitarbeiterInnen zu einer höheren Arbeitsleistung motiviert werden. In der öffentlichen Verwaltung sieht das bislang meist so aus, dass ein kleiner Teil der Vergütung – meist 2 bis 8% – variabel an die Erfüllung von bestimmten Leistungszielen geknüpft werden soll.

„Eine stärkere Orientierung an der Privatwirtschaft führt nicht zwingend zu einem größeren Leistungspotenzial der öffentlichen Verwaltung.“

MitarbeiterInnen können jedoch auch auf andere Art zu höheren Arbeitsleistungen motiviert werden, nämlich intrinsisch. Intrinsische Motivation liegt vor, wenn eine Tätigkeit um ihrer selbst willen ausgeführt wird, weil ihr Inhalt als subjektiv sinnhaft erlebt wird. In diesem Fall motivieren nicht positive oder negative Sanktionen die StelleninhaberInnen zu Höchstleistungen, sondern das „gute Gefühl“, etwas Sinnvolles zu tun. Das beste Beispiel für intrinsische Motivation ist die oben angeführte Public Service Motivation: Gemeinwohlorientierung, politisches Interesse und demokratische Teilhabe lassen sich kaum extern induzieren, sondern werden durch die Tätigkeit selbst vermittelt.

Ist nur eine schlecht bezahlte Krankenschwester eine gute Krankenschwester?

Dass unterschiedliche Motivationslagen (extrinsisch oder intrinsisch motiviert) auch Auswirkungen auf die individuelle Arbeitsleistung haben können, zeigt der renommierte britische Forscher Anthony Heyes in einer Studie mit dem provokanten Titel „Why is a badly paid nurse a good nurse?“⁸ Werden die Gehälter von britischen Krankenschwestern erhöht, verschlechtert sich die Qualität ihrer Arbeit. Der Grund liegt darin, dass die „richtige Sorte“ von Krankenschwestern – jene, die ihren Beruf als Berufung

ansehen und eine hohe intrinsische Motivation aufweisen – abnimmt, während die „falsche Sorte“ von Krankenschwestern – jene, die den Job nur des Geldes wegen machen – zunimmt. Externe Leistungsanreize verschlechtern in diesem Fall die Qualität der Arbeitsleistung insgesamt.

Das ist nur eines von vielen Beispielen für einen Effekt, der in der Forschung wiederholt nachgewiesen wurde: Extrinsische Anreize können intrinsische Motivation verdrängen.⁹ Je stärker eine Tätigkeit von außen kontrolliert und sanktioniert wird, desto eher kann es passieren, dass Beschäftigte keine Erfüllung in dieser Tätigkeit finden, weil sie ihr nur einen instrumentellen Wert zuschreiben. Dieser motivationale Verdrängungseffekt muss nicht immer auftreten, kann aber in vielen Fällen eine ernst zu nehmende Nebenfolge von neuen Steuerungsinstrumenten sein.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es extrinsische Leistungsanreize den Führungskräften im öffentlichen Sektor leichter machen, den direktiven Führungsstil zu praktizieren. Ohne die Verfügbarkeit extrinsischer Anreize wäre direkte Führung nämlich ein „zahnloser Tiger“: Erst extrinsische Anreize geben Führungskräften die Mittel an die Hand, Kontrolle auszuüben und Sanktionen zu verhängen. Doch welche Folgen hätte es, wenn Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung diese neuen Möglichkeiten nutzen würden und vom partizipativen zum direktiven Führungsstil umschwenken würden? Durch Leistungsmessung und -monitoring stärkt direkte Führung die extrinsische Motivation, die wiederum die intrinsische Public Service Motivation vermindern oder gar verdrängen kann. Eine stärkere Orientierung an der Privatwirtschaft führt folglich nicht zwingend zu einem größeren Leistungspotenzial der öffentlichen Verwaltung, sondern kann sogar schädlich sein, wie das Beispiel der Krankenschwester gezeigt hat. Die Zusammenhänge zwischen Anreizen, Führung und Motivation fassen wir im folgenden Schaubild noch einmal zusammen (vgl. Abb. 5).

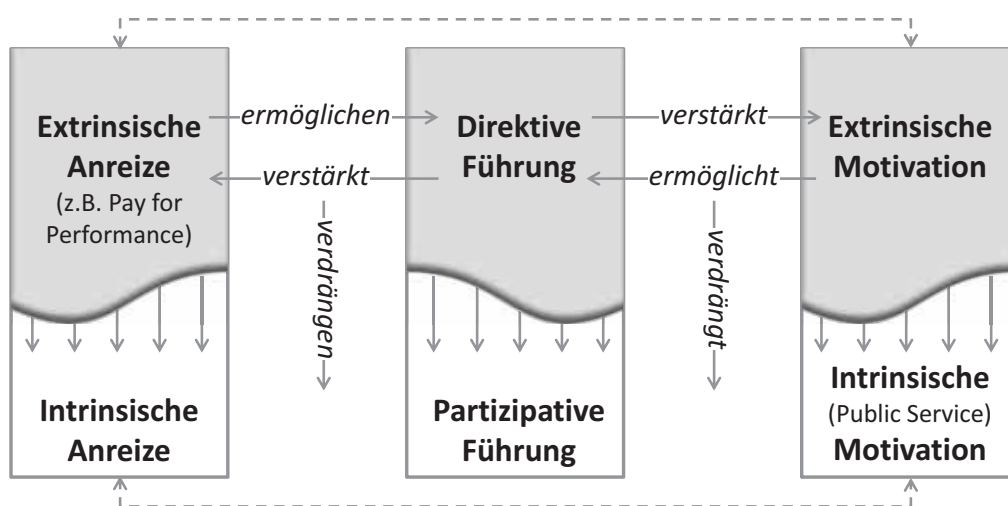


Abb. 5: Zusammenhänge zwischen Anreizen, Führung und Motivation

Fazit

Professionelles Leadership ist für die öffentliche Verwaltung unabdingbar – „*nichts ist so wichtig wie Führung.*“ Das gilt gerade in Zeiten, in denen der öffentliche Dienst mit weniger Personal mehr leisten muss und Führungsnachwuchs rar wird. Die aktuellen Reformbemühungen bleiben nicht ohne Folgen für das Führungsverständnis im öffentlichen Sektor. Vorläufige Ergebnisse empirischer Studien deuten an, dass in der öffentlichen Verwaltung ein partizipativer Führungsstil vorherrscht, der mit den motivationalen Grundlagen der Beschäftigten harmoniert.

Instrumente der Leistungssteuerung geben Führungskräften in der öffentlichen Verwaltung jedoch Mittel an die Hand, stärker direktiv mit extrinsischen Anreizen zu führen. Die Leistungen einzelner Personen oder Gruppen sollen gemessen werden und in der Vergütung Berücksichtigung finden. Sollten ManagerInnen im öffentlichen Dienst deshalb ihren Führungsstil der Privatwirtschaft angleichen? Davor ist zu warnen, weil extrinsische Anreize dazu führen können, dass die intrinsische Public Service Motivation und mit ihr die individuelle Leistungsbereitschaft abnimmt. Es gilt also, die Identität der öffentlichen Verwaltung auch im Hinblick auf ihre Führungskultur zu bewahren und nicht blind der vermeintlich überlegenen Privatwirtschaft zu folgen. Der partizipative Führungsstil hat in der öffentlichen Verwaltung seine Berechtigung und sollte nicht voreilig aufgegeben werden.

Wie für jedes Werkzeug gilt auch für Führungsinstrumente: Man kann mit ihnen viel Gutes tun, aber auch viel Schaden anrichten. PraktikerInnen sollten deshalb die neuen Möglichkeiten, die ihnen die Leistungssteuerung im öffentlichen Sektor bietet, mit Bedacht nutzen. Die Kunst liegt darin, das eine zu tun, ohne das andere zu lassen: Direktive Elemente müssen mit partizipativen Elementen behutsam verbunden werden, um die wertvolle Public Service Motivation nicht zu gefährden. Das erhöht die Anforderungen an Führungskräfte weiter. Für die öffentliche Verwaltung ergibt sich daraus die praktische Implikation, der Auswahl und Entwicklung von Führungskräften eine weit- aus höhere Beachtung zu schenken als es bislang der Fall ist. Dabei ist auf die Fähigkeit von Führungskräften zu achten, situationsabhängig direktive oder partizipative Impulse geben zu können, ohne Widersprüche zu erzeugen. Das setzt hohe soziale Kompetenzen sowie die Bereitschaft und das Vermögen zur Selbstreflexion voraus. Beides kann durch Trainingsmaßnahmen gefördert werden.

Die Forschung zu Public Sector Leadership steht noch ganz am Anfang. Die empirischen Ergebnisse sind noch lückenhaft und nur bedingt verallgemeinerbar. So muss sich zum Beispiel noch erweisen, ob Erkenntnisse aus Skandinavien oder Großbritannien auch auf die deutschsprachigen Verwaltungssysteme übertragen werden können. Führung im öffentlichen Sektor ist also eines der zentralen Zukunftsthemen in Theorie und Praxis des Public Managements.

Literatur

- ¹ Osborne, D., & Gaebler, T. 1997. Der innovative Staat. Mit Unternehmergeist zur Verwaltung der Zukunft. Wiesbaden.
- ² Politt, C., & Bouckaert, G. 2003. Evaluating public management reforms: An international perspective. In: Wollmann, H. (Hrsg.): Evaluation in public-sector reform. Cheltenham.
- ³ Quelle: LABORSTA; ohne öffentliche Unternehmen.
- ⁴ Perry, J.L., & Wise, L.R. 1990. The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50: 368-369.
- ⁵ Perry, J.L., Hondeghem, A., & Wise, L.R. 2010. Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future. *Public Administration Review*, 70: 681-690.
- ⁶ Hansen, J.R., & Villadsen, A.R. 2010. Comparing Public and Private Managers' Leadership Style: Understanding the Role of Job Context. *International Public Management Journal*, 13: 247-274.
- ⁷ ebenda.
- ⁸ Heyes, A. 2005. The economics of vocation or ,why a badly paid nurse is a good nurse? '. *Journal of Health Economics*, 24: 561 – 569.
- ⁹ vgl. dazu Frey, B.S. 1993. Shrinking or work morale? The impact of Regulation. *European Economic Review*, 37: 1523-1532; Frey, B.S., & Reto, J. 2001. Motivation Crowding Theory. *Journal of Economic Survey*, 15: 589-611.

Angaben zu den AutorInnen

Prof. Dr. Rick Vogel ist Inhaber des Lehrstuhls für Public Management & Public Policy an der Zeppelin Universität, Friedrichshafen. Seine aktuellen Forschungsschwerpunkte sind Public Sector Leadership, Mixed Governance und institutioneller Wandel im öffentlichen Sektor. Vor seinem Ruf an die Zeppelin Universität war er wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Hamburg, wo er sich 2011 habilitierte. Seine Promotion schloss er 2005 an der Bergischen Universität Wuppertal ab.

Mag.^a Doris Masal (BSc) ist akademische Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Public Management & Pulic Policy an der Zeppelin Universität, Friedrichshafen. Sie schreibt derzeit ihre Dissertation zum Thema „Public Sector Leadership“. Doris Masal studierte Politikwissenschaft und Betriebswirtschaftslehre in Wien (Universität Wien und Wirtschaftsuniversität Wien) sowie in Nottingham (University of Nottingham und Nottingham Business School).