

gegen eine solche „Entpolitisierung“ des Verwaltungsvollzugs. Scotts (1966: 269) Aufzählung der mit einer Professionalisierung der Bürokratie einhergehenden Steuerungsprobleme ist längst Allgemeingut. Professionelle Autonomie könnte Loyalitäts- und Steuerungsprobleme mit sich bringen, die Responsivität der Verwaltung schwächen und damit technokratischen Tendenzen und Bürgerferne Vorschub leisten (vgl. Christensen 1991: 10; Wewer 2003: 362; Unger et al. 2000: 1009ff.; Jann/Wegrich 2008: 69). Und schließlich argumentierten Bürokratietheoretiker aufbauend auf unterschiedlichen theoretischen Begründungen (vgl. Holtkamp 2012: Kapitel 2 m.w.V.) schon vor Niskanen (1971), dass professionelle Stände nicht wertfrei in der Auslegungen gesetzlicher Rahmenbedingungen seien, sondern eigennützig, und mitunter immer teurere und komplexere Lösungsansätze zulasten des Gemeinwohls forcierten. Mit der Ausbreitung der *Principal-Agent Theory* (Milgrom/Roberts 1992) gewann diese Argumentation eine neue theoretische Qualität. Als Konsequenz dieses unauflösbaren Widerspruchs (vgl. T’hart 2011: 329) erscheint eine rigide Trennung der Bewertungskriterien *Professionalität* und *Responsivität* wenig zielführend.

2.3.5. Kontextuelle Performanz

Die klassische Organisationsforschung konzentriert sich bei der Messung und Erklärung organisationaler Performanz auf die in den beiden vorhergehenden Abschnitten genannten „harten“ Performanzaspekte mit unmittelbarer Außenwirkung. Dabei legt die betriebswirtschaftlich orientierte *Human-Resources* Forschung nahe, dass es ganz wesentlich die „weichen“ Aspekte, insbesondere die informelle Verhaltensweise der Mitarbeiter sind, die wesentlich über Wertigkeit und Kosten der produzierten Leistung entscheidet. Deshalb muss diese Dimension in ein holistisches Modell administrativer Performanz einfließen.

Präziser als das von Schneider (1975) als Prädiktor organisationaler Performanz konkretisierte *Klima* (vgl. West 2001) thematisiert das Konzept des *Organizational Citizenship Behavior* (Bateman/Organ 1983) die Nutzung von solchen Handlungsspielräumen durch die Mitarbeiter, welche nicht durch formale Anreizsysteme gesteuert werden können, aber dennoch zentral für das Funktionieren von Organisationen sind (Organ 1988: 4). Borman/Motowidlo (1993) prägten für derartige, die operativen Tätigkeiten umschließende soziale und psychologische Verhaltensweisen den Begriff „contextual performance“. Während die ersten Operationalisierungen noch direkt weit gestreutes Akteurshandeln wie „[...] compliance, altruism, dependability, housecleaning, complaints, waste, cooperation, criticism of and arguing with others, and punctuality“ (Batemann/Organ 1983: 589) abfragen, empfehlen LePine et al. (2002: 62), das Konstrukt indirekt über positiv mit dem Organisationserfolg verknüpfte Aktivitäten zu er-

fassen. Hier kommen aus der *organizational behavior* Forschung bekannte Konstrukte wie *Satisfaction*, *Commitment* und *Leader Support* ins Spiel. Diese Forschungsstränge wiederum haben nur sporadische Berührungspunkte zur klassischen Organisationsforschung (vgl. grundlegend Buchanan 1974; Mowday et al. 1979; Hofstede 1980), versammeln aber unter den Sammelbezeichnungen *individual-level factors* (Kim 2005), *street-level factors* (May/Winter 2007) oder *work-related attitudes* (Rainey et al. 1986; Zientara/Kuczynski 2009) diverse hoch elaborierte Ansätze. Diese waren in ihren Grundlagen stark von der betriebswirtschaftlichen *Human Resources* Forschung inspiriert, griffen jedoch die spezifische Perspektive der öffentlichen Verwaltung auf. In der vornehmlich US-amerikanischen Literatur werden die folgenden drei Konzepte intensiv diskutiert: *Job Satisfaction* (vgl. Carsten/Spector 1987; Kirkman/Shapiro 2001), *Organizational Commitment* (Mowday et al. 1979; Mathieu/Zajac 2002; Meyer et al. 2002; Malik 2010) und *Job Involvement* (Kanungo 1982; Meyer et al. 2002).⁵⁵

All diese Ansätze teilen die grundlegende Annahme, dass ein komplexes Set an Erklärungsfaktoren das *policy*-Verständnis sowie die Einstellungen und persönliche Werte des Vollzugspersonals beeinflussen und diese Faktoren ihrerseits zentrale Determinanten des individuellen Verhaltens sind (vgl. Meyers/Vorsanger 2003: 248f.). Trotz einer unüberschaubaren empirischen Forschungstätigkeit ist noch immer unklar, welche Beziehung zwischen den einzelnen mitarbeiterbezogenen Performanzaspekten besteht. Malik et al. (2010: 20; vgl. Reid et al. 2008: 43) demonstrieren anhand von Literaturanalysen, dass Untersuchungen des Zusammenhangs zwischen den zentralen Aspekten *Job Satisfaction* und *Organizational Commitment* widersprüchliche Ergebnisse erbrachten. Ebenso wenig ist sicher, welche Rolle diese Variablen in einem umfassenden Erklärungsmodell der organisationalen Performanz einnehmen (vgl. Meyer et al. 2002; Mathieu/Zajac 2002). Noch nicht einmal über die Richtung der kausalen Beziehung zwischen den mitarbeiterzentrierten Faktoren und der organisationalen Performanz besteht Einigkeit.⁵⁶ Da Meyer et al. (2002: 38; vgl. auch Reid et al. 2008: 51) basierend auf ihrer umfassenden Meta-Analyse dem Konstrukt *Job Involvement* eine nur nachgeordnete Bedeutung zumessen, erscheinen die beiden erstgenannten Ansätze die vielversprechendsten Konzepte zur Füllung des Begriffs der *Kontextuellen Performanz*.

55 Vgl. die Meta-Analyse von Meyer et al. (2002). Andere prominente Konzepte umfassen *Public Service Ethic* (Buchanan 1975) oder *Public Service Motivation* (Perry/Wise 1990; Perry 1996; Brewer et al. 2000), *Organizational Citizenship* (Organ/Ryan 1995) und *Organizational Health* (Hart/Cooper 2001); für weitere vgl. Meyer et al. (2002).

56 Für eine Zusammenfassung der Debatte vgl. Ostroff (1992); Kim (2005); spezifischer zu *Job Satisfaction* vgl. Meyer (1997).

2.3.5.1 Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter

Der Begriff *Job Satisfaction* wird hier als *Arbeitszufriedenheit* übersetzt. Das Konstrukt *Arbeitszufriedenheit* wird dabei als globaler Prädiktor der individuellen Einstellung der Mitarbeiter gegenüber ihrer Beschäftigung erachtet (vgl. Spector 1997: 2; Meyer et al. 2002). Erste theoretische Betrachtungen hierzu finden sich bei Herzberg et al. (1959).⁵⁷ Das Konstrukt wurde schon früh im Rahmen US-amerikanischer Surveys zu Arbeitsbedingungen und Arbeitsqualität definiert und operationalisiert (vgl. Quinn/Shepard 1974: 61f.). Locke (1976: 1304) bezeichnete sie als „[...] pleasurable or positive emotional state, resulting from the appraisal of one’s job or job experiences.“ Heute wird das Konstrukt wertneutral verwendet und allgemein als Sammelbegriff für verschiedene affektive und kognitive Wahrnehmungen in Beziehung zum Arbeitsplatz verwendet (vgl. Judge et al. 2001a; Meyer et al. 2002: 26; Malik et al. 2010: 19ff.). Hart (1994, 1999; zitiert nach Hart/Cooper 2001: 102) fand in empirischen Untersuchungen Hinweise darauf, dass es sich hierbei um eine Saldierung der wahrgenommenen positiven und negativen Erfahrungen handelt.

Es wird davon ausgegangen, dass Angaben zur Arbeitszufriedenheit Hinweise darauf geben, als wie *lohnenswert* und *aufrechterhaltenswert* eine spezifische Anstellung eingeschätzt wird (Thatcher et al. 2003; Freund 2005). Die konkrete Wirkung individueller *Job Satisfaction* auf die Performanz von Verwaltungseinheiten ist nicht eindeutig belegt. Ihr wird zwar eine positive *Korrelation* mit Arbeitseinstellung, Motivation sowie sogar allgemeiner Lebenszufriedenheit und psychischer Gesundheit sowie eine negative Korrelation mit Abwesenheitsquoten, Stresswahrnehmung, Arbeitgeberwechsel bzw. Wechselneigung zugesprochen (vgl. Spector 1997; Kirkman/Shapiro 2001: 557; Judge et al. 2001a; Mathieu/Zajac 2002). In einzelnen kausalanalytisch angelegten Studien wurde diese Wirkung auch in multivariaten Untersuchungsdesigns getestet. Malik (2010: 20) zitiert Kreitner/Kinicki (2006), welche die fünf vorrangig bemühten Kausalmodelle zur Erklärung von Arbeitszufriedenheit identifizieren: (materielle) Bedürfnisbefriedigung, Befriedigung von Erwartungshaltungen, Respektierung professioneller Werte, Fairness und Gleichbehandlung sowie individuelle Prädispositionen. Kim (2005: 254) berichtet, dass Arbeitszufriedenheit im Vergleich der vier von ihm berücksichtigten mitarbeiterzentrierten Faktoren den größten Einfluss ($\beta = 0.36$) auf die Performanz hat. Zwar berichten Meta-Analysen widersprüchliche Ergebnisse, allerdings stützen die aggregierten Ergebnisse die Annahme eines leicht positiven Zusammenhangs zwischen Arbeitszufriedenheit und organisationaler Performanz (vgl. Iaffaldano/Muchinsky 1985; Judge et al. 2001b; Meyer et

57 S. für eine Zusammenfassung der Literatur Malik et al. (2010: 19ff.)

al. 2002: 36). Brewer (2006: 42) folgert im Überblick über jüngere empirische Studien, dass die Befunde zwar nicht die Annahme einer starken Verknüpfung von Arbeitszufriedenheit und der individuellen Leistung von Behörden stützen, dass jedoch auf eine Beziehung der Arbeitszufriedenheit zum nachhaltigen Organisationserfolg gefolgert werden könne.

2.3.5.2 Affektive Bindung

Organizational Commitment wird hier als *Organisationale Bindung* übersetzt. Nach Pettigrew (1979: 577) definieren Kanter (1972) und Buchanan (1974) *commitment* als „[...] willingness of participants to give energy and loyalty to an organization, to be effectively attached to its goals and values and thereby to the organization for its own sake.“ Porter et al. (1974: 604) ergänzte diese Beschreibung um den unbedingten Wunsch des Mitarbeiters, Teil der Organisation zu bleiben.⁵⁸ Aufbau und Erhalt einer individuellen Bindung zu Organisationen können unterschiedlich begründet werden (vgl. Meyer/Allen 1997: 10ff.): So könnte erstens eine grundlegende Koinzidenz der Werte und Normen zwischen Individuum und Organisation vorliegen. Zweitens könnten mit dem Verlassen der Organisation materielle Einbußen oder ideelle Verluste in Prestige und Kontaktmöglichkeiten verbunden sein. Drittens könnte ein Gefühl der inneren Verpflichtung die Bindung erhalten. Die sich hier abzeichnende Mehrdimensionalität des Konstrukts bildeten Meyer und Allen (1991; vgl. 1997; Meyer et al. 2002) in ihrer weitverbreiteten Differenzierung in *affektive*, *continuance*, und *normative organizational commitment* ab. Die Autoren nehmen an, dass affektiv gebundene Mitarbeiter intrinsisch motiviert und mit großem Engagement arbeiten; hohes *continuance commitment* steht für den Willen, langfristig Teil der Organisation zu bleiben; *normative commitment* beschreibt eine innere Verpflichtung der Mitarbeiter gegenüber der Organisation. Wie empirische Untersuchungen zeigen, haben diese Teilkonstrukte ihre Berechtigung, da sie tatsächlich unterschiedliche Aspekte organisatorischer Bindung zu erfassen scheinen (vgl. Meyer et al. 2002: 29ff., 40).

Die Beziehung zwischen den drei Teilkonstrukten organisatorischer Bindung und der Mitarbeiterleistung verläuft offensichtlich nicht so linear, wie es frühe Studien des Gesamtkonstrukts suggerierten (vgl. Mowday et al. 1974; Larson/Fukami 1984). So scheint zwar *affektive Bindung* positive mit organisationaler Performanz zu korrelieren und ein guter Prädiktor von MitarbeiterEinstellungen und -verhalten zu sein (vgl. Reid et al. 2008: 43; Kim 2005: 247f.). Für die bei-

58 Für Zusammenfassung und Diskussion des konzeptionellen Ansatzes vgl. DiIulio (1994).

den anderen Teilkonstrukte gilt dies jedoch nicht. Einerseits wird das Teilkonstrukt *normative commitment* teilweise als konzeptionell unklar betrachtet. Andererseits legen empirische Forschungsergebnisse nahe, dass *continuance commitment* in negativer Beziehung zu individueller Performanz stehen könnte (vgl. Kim 2005: 247f.). Diese Befunde implizieren, dass nur für die affektive Bindung ein klarer *linearer* Zusammenhang mit individueller und kollektiver Leistung besteht. Deshalb soll ausschließlich dieser Aspekt als abhängige Variable in die Untersuchung eingehen (vgl. Kim 2005: 247; Zientara/Kuczynski 2009: 45). Zur empirischen Erfassung des Konstrukts *Affective Commitment* bietet sich die von Meyer et al. (1993: 544) aus dem Fragenset von Mowday/Steers (1979: 228) entwickelte, auf sechs Items verkürzte Operationalisierung an. Nicht vergessen werden soll dabei allerdings die Warnung von Mowday/Steers (1979: 244), dass durch die offenliegende Intention einer solchen Abfrage je nach Kontext eine Verzerrung hin zu sozial gewünschten Antworten bestehen könne.

2.4 Zusammenfassung

Als Fazit dieser Betrachtung lässt sich eine Gemengelage miteinander in Beziehung stehender Performanzaspekte identifizieren. Diese Aspekte sind weder durchgängig trennscharf abgrenzbar noch widerspruchsfrei. Im Gegenteil, es gehört zur *common knowledge* der Verwaltungsforschung, dass die Optimierungen auf einer Dimension sehr wahrscheinlich zu Lasten anderer Leistungsindikatoren geht (Bogumil/Jann 2009: 55). Diese Aspekte lassen sich in Erweiterung der immer noch widerspruchsfärmsten Differenzierung nach Wagener (1969) grob einer *politisch-rechtsstaatlichen*, einer *wirtschaftlich-funktionalen* sowie einer ergänzenden *kontextuellen* Debatte zuordnen. Die ersten beiden Dimensionen beschreiben aus einer originär mikroökonomischen Perspektive das Verhältnis von *Mitteln* und *Zielen* der Verwaltungsorganisation. Die dritte Dimension der kontextuellen Performanz thematisiert die internen Mechanismen, welche die Transformation von *Inputs* in *Outputs* (und damit auch die Leistung) beeinflussen. Fokussierend auf die Akteursebene werden Bindung und Arbeitszufriedenheiten der Mitarbeiter als eigenständige Ziele wie auch als Determinanten anderer Performanzkonzepte betrachtet. Das Abschneiden eines spezifischen Verwaltungsmodells über die Gesamtheit der Bewertungsdimensionen begründet seine „Output Legitimacy“ (Thatcher/Stone Sweet 2002: 18f.). Das breite Spektrum der Performanzaspekte, ihre Überschneidungen, Widersprüche und wechselseitige Bedingung kennzeichnen in Verbindung mit Operationalisierungsfragen und der Unzulänglichkeit der Datenlage das für die Bewertung öffentlicher Dienstleistungen charakteristisches Messproblem.