

## Verwaltungskultur im Wandel? Ergebnisse einer empirischen Untersuchung

Günther R. Vollmer

Im Original erschienen in:

### Mut zur Veränderung

Maier/Hopp/Ziegler (Hrsg.), Boorberg Verlag Stuttgart. 1. Auflage 2005, S. 217 bis 225

Mit bestem Dank für die freundliche Genehmigung zur Zweitveröffentlichung  
an Autor, Herausgeber und Verlag.

Inhalt:

A Einleitung .....	1
B Kulturtypen und New Public Management.....	2
C Die empirische Untersuchung.....	4
I Ziele und Methode der Untersuchung.....	4
II Die Ergebnisse.....	4
D Zusammenfassung und Ausblick.....	8

### A Einleitung

Verwaltungsreformen sind dann erfolgreich, wenn die Reformvorstellungen mit den Grundannahmen und Werten der Beschäftigten, der Verwaltungskultur, kompatibel sind. Daher wurde bei der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente betont, dass ohne einen grundlegenden Wandel der Verwaltungskultur der Reform kein durchgreifender Erfolg beschieden sein könne und die bestehende bürokratisch- hierarchische Kultur zum Stolperstein für die Reform werde.

Nach einer Dekade der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung von Baden-Württemberg kann nun bilanziert werden, ob sich ein Wandel in der Verwaltungskultur vollzogen hat und ob er in die gewünschte Richtung erfolgt ist.

Der folgende Beitrag geht der Frage nach,

- welche Kultur mit dem New Public Management kompatibel ist,
- welche Sollvorstellungen von einer modernen Verwaltungskultur Führungskräfte der Landesverwaltung von Baden- Württemberg haben,
- welcher Typ von Verwaltungskultur derzeit vorherrscht bzw. wie stark dieser verwurzelt ist,
- welche Werte und Wertetypen die Führungskräfte haben und ob diese mit den Sollvorstellungen kompatibel sind.

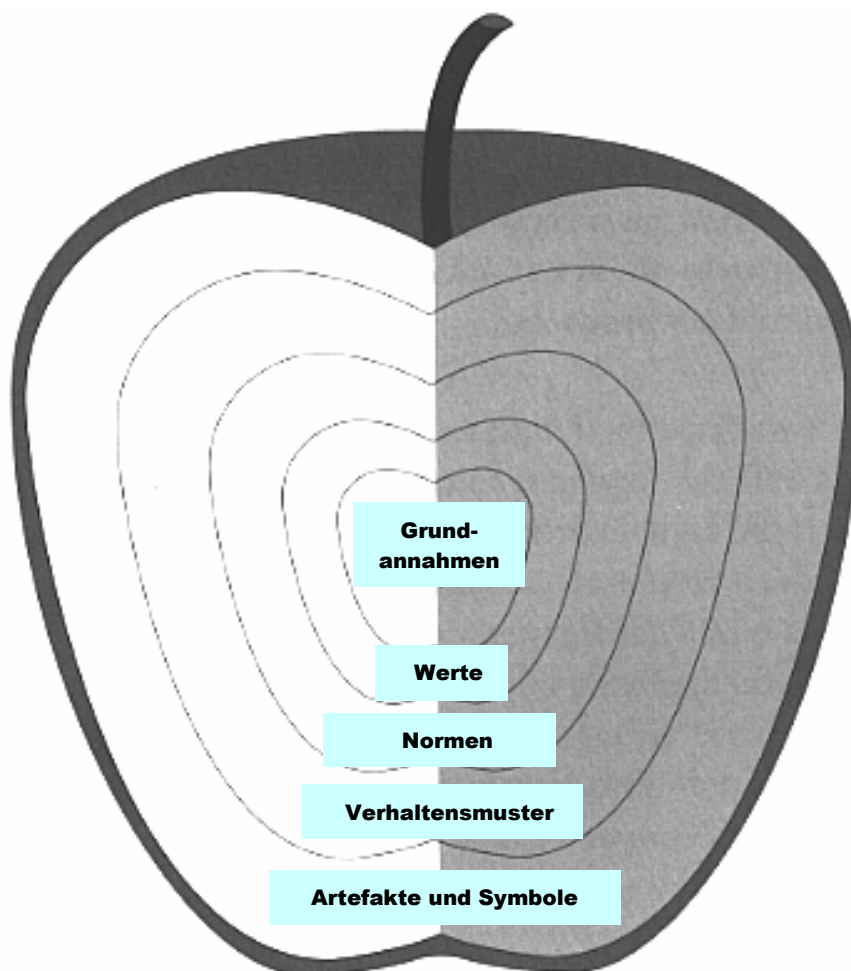
Dazu wurden in einer empirischen Untersuchung Teilnehmer/innen eines Lehrgangs der Führungsakademie und Führungskräfte der Justizverwaltung des Landes Baden-Württemberg befragt.

## B Kulturtypen und New Public Management

Schein<sup>i</sup> definiert die Kultur einer Gruppe als „ein Muster gemeinsamer Grundprämissen, das die Gruppe bei der Bewältigung ihrer Probleme externer Anpassung und interner Integration erlernt hat, das sich bewährt hat und somit bindend gilt; und das daher an neue Mitglieder als rational und emotional korrekter Ansatz für den Umgang mit diesen Problemen weitergegeben wird.“

Er schlägt vor, Organisationskulturen auf verschiedenen Ebenen zu analysieren. Abbildung 1 zeigt die verschiedenen Analyseebenen in Form eines Apfels. Die Ebenen unterscheiden sich nach ihrem Grad der Sichtbarkeit. Artefakte und Symbole sind für den Außenstehenden sichtbar, Grundannahmen und Werte unsichtbar, meist sind sie den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen unbewusst.

Zu den sichtbaren, aber interpretationsbedürftigen **Artefakten und Symbolen** gehören physische Merkmale der Verwaltungen wie Architektur, Bürogestaltung, Büroausstattung, Kleidung der Mitarbeiter/innen, Verhaltensweisen wie Sprache, Anrede, Gebrauch von Titeln, Rituale, Anekdoten und öffentlich zugängliche Publikationen, in denen z.B. die Konzepte, Instrumente und Techniken des New Public Management dokumentiert sind. Nicht sichtbar sind dagegen **Werte** und **Grundannahmen** (Wahrnehmungen der Innen- und Außenbeziehungen, Kognitionen) der Beschäftigten. Sie müssen erfragt werden.



**Abbildung 1:** Ebenen der Unternehmenskultur (nach<sup>ii</sup>)

Zur genauen Beschreibung und Diagnose der Artefakte, Werte und Grundannahmen eignet sich das Modell von Cameron und Quinn<sup>iii</sup>. Dieses unterscheidet vier Typen von Kulturen.

- Clan- Kultur mit dem Fokus auf sozialen Beziehungen

Die Organisation kennzeichnet eine fürsorgliche Atmosphäre; der Arbeitsstil des Managements ist kooperativ; Teamwork ist kein Schlagwort; Vertrauen und Offenheit<sup>iv</sup> der kooperierenden Mitarbeiter tragen wesentlich zum Erfolg der Organisation bei.

- Die Ad hoc- Kultur mit dem Fokus auf innovativen Problemlösungen

Diese Kultur betont Dynamik und Risikofreude, sie setzt darauf, dass die Beschäftigten kreativ und innovativ sind; die Organisation durchzieht ein Pioniergeist; Ziel ist es, neue, bessere Produkte und Dienstleistungen zu schaffen.

- Die Markt-Kultur mit ihrem Fokus auf Marktwirtschaft

Die Organisation ist leistungsorientiert; was zählt, ist der Erfolg. In der Leitung sitzen Personen, deren Ziel es ist, messbare Erfolge zu verzeichnen; man möchte im Wettbewerb der beste sein; die Beschäftigten verbindet der Leistungswille, um am Markt zu bestehen.

- Die Hierarchiekultur mit ihrem Fokus auf Abläufen und Strukturen

Die Organisation kennzeichnet eine Standardisierung der Abläufe und Produkte; die Leitung ist auf Stabilität und Konstanz aus; formale Regeln und das Bemühen um reibungslose Abläufe sind das wichtigste Kennzeichen der Organisation.

Altehage und Morath<sup>v</sup> haben knapp dreihundert Literaturquellen zur Verwaltungsmodernisierung ausgewertet, 27 zentrale Artefakte identifiziert und sie den vier Typen zugeordnet. So ordnen sie z.B. der Hierarchiekultur Artefakte wie Kennzahlen, Controlling, Prozessoptimierung oder Haushaltskonsolidierung zu. Auf Grund der Zuordnung resümieren sie, dass New Public Management im Kern „ein Wechsel von einer Clan- und Hierarchiekultur (Bürokratiemodell) zu einer Ad hoc- und Marktkultur bedeutet“. Ob dies auch die Führungskräfte so sehen und welchen Ist-Zustand diese beschreiben, zeigt die nachfolgende Untersuchung.

Der Vorteil des Modells von Cameron und Quinn liegt darin, dass nicht nur gemessen werden kann, welche Ausprägung ein einzelner Kulturtyp hat, sondern auch wie übereinstimmend die Beschäftigten diesen wahrnehmen. Sind Ausprägung und Übereinstimmung hoch, spricht man von einer **starken Organisationskultur**. Dies bedeutet, dass es zu langwierigen Konflikten kommt, wenn die Sollvorstellungen nicht mit der bestehenden Kultur kompatibel sind.

## C Die empirische Untersuchung

### I Ziele und Methode der Untersuchung

Die empirische Untersuchung hatte zum Ziel, die im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung gewünschte mit der derzeitigen Kultur einer Landesverwaltung in Baden-Württemberg zu vergleichen sowie Werte und Werthaltungen der Führungskräfte zu erfassen.

Im ersten Teil der Untersuchung wurden die Teilnehmer/innen mit der deutschen Version des „Organizational Culture Assessment Instrument“<sup>vi</sup> befragt. Das Verfahren misst auf der Ebene der Grundannahmen die Kultur anhand der Fassetten Gesamteindruck, Führung/ Leitung, Arbeitsstil des Managements, das Verbindende in der Behörde, strategische Schwerpunkte und Erfolgskriterien.

Im zweiten Teil wurden die Teilnehmer/innen mit der deutschen Version des „Schwartz Value Questionnaire“ befragt. Der Fragebogen erhebt die Ausprägung von 56 terminalen und instrumentellen Werten auf einer Skala von – 1 (meinen Werten entgegengesetzt) bis + 7 (äußerst wichtig), die zehn Wertetypen zugeordnet werden:

Macht, Leistung, Hedonismus, Stimulation, Selbstbestimmung, Universalismus, Humanismus, Tradition, Konformität und Sicherheit.

Den Wertetypen liegen zwei bipolare Dimensionen<sup>vii</sup> zu Grunde: Offenheit gegenüber Neuem vs. Bewahrung des Bestehenden und Selbstüberwindung vs. Selbststärkung. Terminale Werte sind z.B. Autorität oder Gleichheit, instrumentelle Werte z.B. ehrgeizig oder ehrlich.

Beides sind standardisierte Fragebögen, die weltweit eingesetzt werden.

An der Untersuchung zu den Sollvorstellungen von einer Behördenkultur und den derzeitigen Werten nahmen 22 Personen (9 Frauen und 13 Männer, Durchschnittsalter 38,45 Jahre) eines Lehrgangs an der Führungsakademie Karlsruhe teil, an der Ist-Untersuchung und an der Wertebefragung 60 Justizbeamte des gehobenen und höheren Diensts des Landes Baden-Württemberg. Das Durchschnittsalter der Justizbeamten betrug 41,03 Jahre. 41,7 % der Befragten waren Frauen, 58,3 % Männer. Die Daten wurden in den Jahren 2002 bis 2004 erhoben.

### II Die Ergebnisse

- Welche Sollvorstellungen haben die Teilnehmer/innen des Führungslehrgangs der Führungsakademie, welche Kulturtypen überwiegen in der Justizverwaltung und wie stark sind diese ausgeprägt?

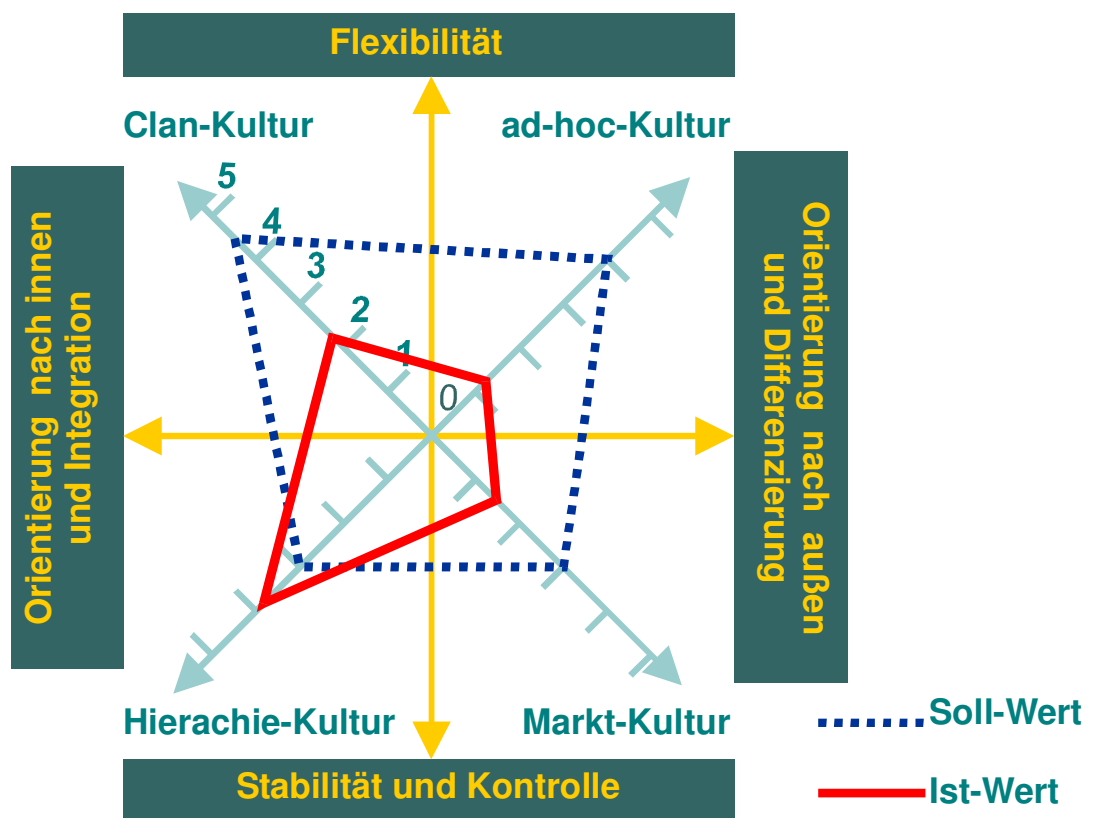
Abbildung 3 gibt die Ergebnisse grafisch wieder. Zunächst überrascht die starke Ausprägung der Clan- und der Ad hoc- Kultur (blau gepunktet gezeichnet), die von den Teilnehmer/innen des Führungslehrgangs gewünscht wird. In den Augen der Führungskräfte sind diese Kulturen wesentlich wünschenswerter als die Markt- bzw. Hierarchiekultur.

Am stärksten ist der Wunsch nach einer Clan-Kultur ausgeprägt. Die Führungskräfte möchten eine Leitung, für die „Mentoring“ kein Fremdwort ist, bei Entscheidungen Mitsprache und ein Klima des Vertrauens. Was sie verbindet, ist Loyalität gegenüber Kollegen und Leitung. Ein sehr wichtiges Erfolgskriterium für ihr Handeln ist die Kooperation der Mitarbeiter. An zweiter Stelle steht die Ad hoc- Kultur, die der Hierarchie- Kultur diametral entgegengesetzt ist. Man möchte etwas Neues schaffen. Die Mitarbeiter verbindet das Bekenntnis zur Innovation. Als wichtiges Erfolgskriterium gilt, dass die Behörden neue und bessere Produkte schaffen.

Für die Führungskräfte bedeutet „New Public Management“ vor allem ein Wechsel von der Hierarchiekultur zu der Clan- und Ad hoc- Kultur und nicht –wie von Morath und Althage anvisiert- ein Wechsel von der Clan- und Hierarchiekultur zu der Ad hoc- und Marktkultur.

Das derzeitige Profil der Justizverwaltung ist in Abbildung 3 rot (durchgezogene Linie) gezeichnet. Die „Gestalt“ hat Ähnlichkeit mit einem Papierdrachen. Bei der Justizverwaltung ist klar die Hierarchiekultur am stärksten ausgeprägt. Die Leitung wird im wesentlichen als Verwaltung und Koordination wahrgenommen. Was die Beschäftigten zusammenhält, sind formale Regeln. Strategischer Schwerpunkt ist der reibungslose Betriebsablauf, und ein sehr wichtiges Erfolgskriterium ist die perfekte Organisation.

Die Beamten stufen die Hierarchiekultur auf einer Skala von 1(=gering ausgeprägt) bis 5 (=sehr hoch ausgeprägt) mit 4 (=hoch) ein, d.h. die Stärke der Hierarchiekultur ist groß. Weiterhin ist für die Stärke einer bestehenden Kultur von Bedeutung, wie einheitlich die Beschäftigten ihre Verwaltungskultur einstufen. Anhand eines Koeffizienten kann man feststellen, wie stark die Übereinstimmung der Beschäftigten im Hinblick auf die Ausprägung der vier Typen ist. Der Übereinstimmungskoeffizient kann zwischen 0 und 1 variieren. Im Fall der Justizverwaltung liegt er bei 0.55 und ist verglichen mit anderen Organisationen hoch. In Betrieben der privaten Wirtschaft liegen oft nur Werte von 0.20 und weniger vor. Insgesamt kann man von einer **starken Hierarchiekultur** sprechen.



**Abbildung 2:** Sollvorstellungen der Führungskräfte (blau gepunktet gezeichnet) und derzeitiges Profil der Justizverwaltung (rot gezeichnet, durchgezogene Linie), Ausprägungsgrad 1 bedeutet sehr niedrig, 5 bedeutet sehr hoch

Die Analyse zeigt, dass sich die Sollbeschreibung der Verwaltungskultur von der Ist-Beschreibung signifikant unterscheidet. An diesem Punkt wird eine systematische Organisationsentwicklung ansetzen müssen.

- Welche Wertvorstellungen überwiegen bei den Befragten?

Eine starke Hierarchiekultur wird dann ein echtes Hindernis im Reformprozess sein, wenn die Beschäftigten Werte haben, deren Kern die Bewahrung des Bestehenden ist. Weiterhin stellt sich die Frage, ob die Werte zu der gewünschten Clan- Kultur passen. Daher wurde in einem zweiten Schritt untersucht, welche Wertvorstellungen die Justizbeamten bzw. die Teilnehmer/innen des Führungslehrgangs haben.

Während bei den Justizbeamten (siehe Abbildung 3) unter den ersten zehn Werten der Sicherheitswert „gesund“ (physisch und geistig nicht krank sein) eindeutig dominiert, ist es bei den Teilnehmer/innen des Führungslehrgangs der Selbstbestimmungswert „Freiheit“ (Freiheit des Denken und Handelns). Die anderen Werte folgen mit deutlichem Abstand (0,65 bzw. 0,59 Skaleneinheiten weniger).

Mit großem Abstand folgen bei den Justizbeamten die humanistischen Werte „ehrlich“, „verantwortlich“, „Sinn im Leben“ und „loyal“, die Selbstbestimmungswerte „Freiheit“ und „Selbstachtung“, der Wert „familiäre Sicherheit“, der universalistische Wert „Innere Harmonie“ und der Leistungswert „fähig“.

Bei den Teilnehmer/innen des Führungslehrgangs sind es drei Humanismuswerte („Sinn im Leben“, „tolerant“, „ehrlich“) und je zwei Sicherheitswerte („familiäre Sicherheit“, „gesund“), Leistungswerte („intelligent“, „fähig“) sowie Universalismuswerte („innere Harmonie, „Welt in Frieden“).

Justizbeamte N=60			Führungsakademie N=22		
		Mittelwert			Mittelwert
1	Gesund (Sicherheit)	6,07	1	Freiheit (Selbstbestimmung)	5,91
2	Ehrlich (Humanismus)	5,42	2	Familiäre Sicherheit (Sicherheit)	5,32
3	Familiäre Sicherheit (Sicherheit)	5,37	3	Sinn im Leben (Humanismus)	5,32
4	Innere Harmonie (Universalismus)	5,23	4	Gesund (Sicherheit)	5,18
5	Freiheit (Selbstbestimmung)	5,22	5	Innere Harmonie (Universalismus)	5,09
6	Verantwortlich (Humanismus)	5,18	6	Tolerant (Humanismus)	5,09
7	Sinn im Leben (Humanismus)	5,07	7	Welt in Frieden (Universalismus)	5,09
8	Selbstachtung (Selbstbestimmung)	5,07	8	Intelligent (Leistung)	4,95
9	Loyal (Humanismus)	4,92	9	Ehrlich (Humanismus)	4,95
10	Fähig (Leistung)	4,85	10	Fähig (Leistung)	4,95

**Abbildung 3:** Die zehn wichtigsten Werte und ihre Zuordnung zu den Wertetypen

Nimmt man nur die sehr wichtigen Werte, d.h. Werte, deren arithmetisches Mittel größer als 5,0 ist, fehlen die Leistungswerte in beiden Listen gänzlich.

Bei der Betrachtung der am wenigsten wichtigen Werte fällt auf, dass Stimulationswerte wie „wagemutig“ (Risiko suchen) und Machtwerte wie „Soziale Macht“ (Kontrolle über andere, Dominanz) in beiden Listen unter den letzten zehn Werten sind. „Soziale Macht“ steht auf dem letzten Platz bei beiden Stichproben, „wagemutig“ auf Platz 52 bzw. 53.

<i>Dimensionen</i>	<i>Justizbeamte</i>	<i>Mittelwert</i>	<i>Führungslehrgang</i>	<i>Mittelwert</i>
<b>Selbstüberwindung</b>	<b>Humanismus</b>	4,44	<b>Humanismus</b>	4,55
	<b>Universalismus</b>	3,90	<b>Universalismus</b>	4,39
<b>Selbststärkung</b>	<b>Macht</b>	2,67	<b>Macht</b>	2,35
	<b>Leistung</b>	3,93	<b>Leistung</b>	3,99
<b>Bewahrung des Bestehenden</b>	<b>Sicherheit</b>	4,05	<b>Sicherheit</b>	3,55
	<b>Konformität</b>	3,34	<b>Konformität</b>	3,06
	<b>Tradition</b>	2,26	<b>Tradition</b>	2,25
<b>Offenheit für Neues</b>	<b>Stimulation</b>	2,89	<b>Stimulation</b>	3,32
	<b>Selbstbestimmung</b>	4,36	<b>Selbstbestimmung</b>	4,75

**Abbildung 4:** Ausprägung der Wertetypen

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Stimulations-, Macht-, Konformitäts- und Traditionswerte gering ausgeprägt sind.

Sehr deutlich kommt zum Ausdruck, dass die Beschäftigten Werte haben, die mit der Clan-Kultur mit ihrem Fokus auf Selbstüberwindung im Einklang stehen (s. Abbildung 4). Sowohl bei den Teilnehmern des Führungslehrgangs als auch bei den Justizbeamten sind die universalistischen und humanistischen Werte stärker ausgeprägt als die Macht- und Leistungswerte. Weiterhin zeigt sich, dass die auf Offenheit für Neues ausgerichteten Werte, die mit der Ad hoc- Kultur kompatibel sind, bei den Teilnehmer/innen des Führungslehrgangs stärker ausgeprägt sind als bei den Beamten des Justizdienstes.

## D Zusammenfassung und Ausblick

Bei der Interpretation der empirischen Ergebnisse ist zu beachten, dass es sich **nicht** um eine repräsentative Befragung der Bediensteten der Landesverwaltung von Baden-Württemberg handelt. Dennoch liefert die Studie Ergebnisse, die Führungskräfte und die Öffentlichkeit nachdenklich stimmen müssen.

Zum Zeitpunkt der Befragung hat im Justizbereich kein durchgreifender Kulturwandel im Sinne von New Public Management stattgefunden. Kennzeichen der Behörde ist weiterhin die einseitige Betonung bürokratischer Abläufe. Der Maßstab des Verwaltungshandelns ist für die Beschäftigten der korrekte Vollzug von Vorschriften, wobei nach und nach betriebswirtschaftliche Elemente integriert werden. Man könnte diesen Vorgang mit „betriebswirtschaftlicher Bürokratisierung“ umreißen. Die Hierarchiekultur ist fest verankert.

Für die Teilnehmer/innen des Führungslehrgangs des Landes Baden- Württemberg dagegen ist besonders die Clan- Kultur, aber auch die Ad hoc-Kultur als Verwaltungskultur erstrebenswert.

Die Werte und Wertetypen der befragten Beamten und Beamtinnen sprechen für eine Clan- und teilweise für eine Ad hoc- Kultur.

Ausgehend von den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung ist ein Kulturwandel in der Verwaltung möglich, wenn Führungskräfte und insbesondere Personalführungskräfte **professionell** handeln. Zum professionellen Handeln gehört z.B., dass Personalführungskräfte eine quantitative Diagnose der Verwaltungskulturen erstellen können.

Dabei sind allerdings personelle Defizite zu beobachten, die sich auch auf die Umsetzung der Reformvorstellungen negativ auswirken. „Der Personalbereich entzieht sich größtenteils seiner Aufgabe, Transmissionsriemen zwischen den gesellschaftlichen Herausforderungen und den Anforderungen an die öffentliche Verwaltung bei Veränderungen zu sein... Viele Personaler in der öffentlichen Verwaltung sind Juristen, die zuvor Polizeirecht, Baurecht oder ein anderes Rechtsgebiet erfolgreich bearbeitet haben. Dementsprechend sehen sie auch den Personalbereich primär aus einem rechtlichen Blickwinkel. .. Den Personalern fehlt größtenteils das fachliche Wissen, das Professionalität im Human Resource Management heute auszeichnet“<sup>viii</sup>. Diese Defizite sind rasch zu beheben, will man mehr Professionalität bei Veränderungsprozessen und damit eine dem New Public Management angemessene Kultur erreichen.



---

<sup>i</sup> *Schein*, Unternehmenskultur, 1995.

<sup>ii</sup> *Baker*, Organizational Culture, 2002; [www.science.doe.gov/sc-5/benchmark/Ch%2011%20Organizational%20Culture%2006.08.02.pdf](http://www.science.doe.gov/sc-5/benchmark/Ch%2011%20Organizational%20Culture%2006.08.02.pdf)

<sup>iii</sup> *Cameron/Quinn.*: Diagnosing and Changing Organizational Culture. Reading, 1999

<sup>iv</sup> *Vollmer*, Vertrauensaufbau durch die Leitungsebene bei den Beschäftigten, Dialog 2004, 11, 4-6.

<sup>v</sup> *Altehage/Morath*, Das kulturelle Dilemma der öffentlichen Verwaltung, die innovative verwaltung 1997, 6, 32- 35.

<sup>vi</sup> *Vollmer/ Randhofer*, Diagnose der Unternehmenskultur, Personal 2005, 6, 28-31.

<sup>vii</sup> *Vollmer/Ralston*, Werthaltungen deutscher und amerikanischer Führungskräfte im Vergleich, Personal 1999, 9, 444- 449

<sup>viii</sup> *Mauch*, Verändern und Veränderungen im öffentlichen Sektor, 2005, unveröffentlicht

---

## Der Autor:

Prof. Dr. phil. Günther R. Vollmer studierte Psychologie an den Universitäten Tübingen, Berlin und Bochum. Abschluss als Diplompsychologe. Danach arbeitete er als Arbeits- und Organisationspsychologe bei den Friedrich Krupp Hüttenwerken AG, Bochum und der Henkel & Cie GmbH, Düsseldorf sowie als Referent für Personalplanung und -entwicklung bei der Kodak AG in Stuttgart. Seit 1981 ist er Professor für Psychologie an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen in Ludwigsburg. 1988 erhielt er das Fulbright - Stipendium für "Educational Experts" und lehrte 1993 als Gastprofessor "Business Communication" und "Organizational Behavior" an der School of Business Administration der California State University, Sacramento, Kalifornien.

Er ist Mitglied der Society of Industrial and Organizational Psychology (SIOP) sowie International Affiliate der American Psychological Association (APA).

### Adresse

Dr. phil. Günther R. Vollmer  
Professor für Psychologie

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen  
Reuteallee 36  
D- 71634 Ludwigsburg

Tel. /Fax /Anrufbeantworter 07141-140566

e-mail: [vollmer@fh-ludwigsburg.de](mailto:vollmer@fh-ludwigsburg.de)