

Public Service Motivation und Prosocial Rule Breaking

Eine qualitative Studie zur Analyse des Einflusses von Public Service Motivation auf regelkonformes Verhalten von Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung

Masterarbeit, eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Priska Kumpli**
aus Deitingen (SO)
Professoreistrasse 6
3629 Kiesen

Bern, 30. September 2011

[Text eingeben]

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt bei der Autorin.

In der vorliegenden Arbeit wird aus Gründen der Lesbarkeit ausschliesslich die männliche Form verwendet. Wenn in der Arbeit die Beschäftigten im öffentlichen Sektor als „Angestellte“ bezeichnet werden, sind damit auch Personen gemeint, die nicht in einem öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnis angestellt sind, sondern gewählt wurden.

Vorwort

Heute wird kaum mehr ein Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung gerne als Bürokrat bezeichnet, weil damit negative Eigenschaften wie Formalismus und Unflexibilität verbunden werden, und der moderne Verwaltungsangestellte sich als bürgerfreundlich und kundenorientiert, als schnell, effizient und leistungsorientiert zu verstehen hat. Vor dem Hintergrund jener kritischen Stimmen, welche geltend machen, die Reformen der öffentlichen Verwaltung unter dem Schlagwort „New Public Management“ führe zu einem lockeren Umgang mit dem Legalitätsprinzip, kam deshalb die Frage auf, ob Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung, welche dieses Idealbild verinnerlicht haben, Regelverstösse in Kauf nehmen, um ihm gerecht zu werden. Die Masterarbeit bot die ideale Gelegenheit, mich intensiver mit dieser Frage auseinanderzusetzen.

Prof. Dr. Adrian Ritz bot mir eine unverzichtbare Unterstützung in der Konkretisierung der Forschungsfrage. Sein Engagement und sein Interesse motivierten mich zusätzlich.

Ein besonderer Dank geht an Kurt Rieder, der mir als kritischer Gesprächspartner zur Seite gestanden ist.

Bern, im September 2011

Priska Kummli

Zusammenfassung

Nach dem traditionellen Modell der Verwaltungsorganisation bestimmten Regeln und Vorschriften das Verhalten respektive die Handlungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. In den 1990er-Jahren kam unter dem Schlagwort „New Public Management“ eine Reformbewegung in Gang, welche neu primär Ergebnisse und Wirkungen zur Verhaltenssteuerung einsetzt. Die Verantwortung zur Einhaltung von Regeln und Vorschriften verlagerte sich damit hin zu einer Verantwortung für die Resultate; Regelkonformität galt fortan nicht mehr als (alleinige) Orientierungsgrösse. Kritische Stimmen sahen in der Übertragung des ökonomischen Denkmodells auf die öffentliche Verwaltung eine Gefahr für deren traditionellen Werte, namentlich für das Legalitätsprinzip und das Gleichbehandlungsgebot.

Die vorliegende Arbeit hat diese Kritik aufgenommen. Die Autorin hat mit 15 Personen, welche in der öffentlichen Verwaltung arbeiten, Interviews geführt und sie zu ihrem Umgang mit Vorschriften im Berufsalltag befragt. Sie untersuchte, ob sich ein Zusammenhang feststellen lässt zwischen den traditionellen Werten und der Bereitschaft, Vorschriften zu missachten, um eine effizientere Arbeitsleistung oder eine bessere Dienstleistung zu erbringen, oder um einem Mitarbeiter/Arbeitskollegen zu helfen. Im Zentrum stand dabei die Frage, ob sich diesbezüglich ein Unterschied feststellen lässt zwischen Beschäftigten, bei welchen die traditionellen Werte stärker verankert sind, und Beschäftigten, für welche diese Werte geringere Bedeutung haben. Zur Operationalisierung der traditionellen respektive der neuen Werte griff die Autorin auf zwei bestehende Konzepte zurück: Auf das Konzept der „Public Service Motivation“ und auf das Konzept des „Prosocial Rule Breaking“. Ersteres steht in der Arbeit für die traditionellen Werte, Zweiteres steht teils für traditionelle, teils für Werte des „New Public Management“.

Die Ergebnisse der Studie weisen auf keine Unterschiede hin zwischen Befragten mit einer starken Verankerung in den traditionellen Werten und Befragten mit einer eher tiefen Ausprägung dieser Werte. Dieses Ergebnis kann als Hinweis gewertet werden, dass sich die traditionellen und neuen Werte nicht durchwegs widersprechen. So sind auch Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung, welche traditionelle Werte hochhalten, bereit, im Interesse einer für den Bürger optimalen Dienstleistung, eine Vorschrift zu missachten. Sie sind aber kaum bereit, damit persönliche Risiken einzugehen. Wenn es demgegenüber um Verstösse gegen Vorschriften aus Effizienzgründen oder im Interesse eines Mitarbeiters/Arbeitskollegen geht, zeigen die Befragten einen strikteren Umgang mit Vorschriften.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	III
Zusammenfassung	IV
Inhaltsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Anhangverzeichnis	X
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Problemstellung	1
1.3 Gegenstand.....	2
1.4 Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen.....	3
2 Theorie und Empirie	5
2.1 Von der traditionellen Verwaltungsorganisation zum modernen Verwaltungsmanagement.....	5
2.2 Kritik an NPM.....	7
2.2.1 Regelorientierung vs. Ziel-/Ergebnisorientierung.....	8
2.2.2 Citizenship vs. business-like relationship	9
2.2.3 Kernwerte der Leistungserbringung	9
2.2.4 Demokratie-Paradigma vs. Unternehmer-Paradigma.....	10
2.3 Public Service Motivation	11
2.4 Formen des Arbeitsverhaltens.....	13
2.4.1 Negative Deviant Workplace Behavior	14
2.4.2 Positive Deviant Workplace Behavior.....	14
2.4.2.1 Positive Deviance	15
2.4.2.2 Prosocial Organizational Behavior	15
2.4.2.3 Prosocial Rule Breaking.....	16
3 Arbeitsthesen	18
3.1 Schlussfolgerungen aus dem theoretischen Rahmen	18
3.2 Begriffsdefinition	20
4 Qualitative Studie.....	22
4.1 Methodisches Vorgehen	22
4.1.1 Erhebungsdesign.....	22

4.1.1.1	Untersuchungsmethode.....	22
4.1.1.2	Festlegung der Grundgesamtheit und Stichprobe.....	24
4.1.2	Durchführung der Untersuchung.....	25
4.1.3	Auswertungsdesign.....	26
4.2	Ergebnisse der Interviewstudie	28
4.2.1	Prosocial Rule Breaking zwecks effizienter Arbeitsleistung.....	28
4.2.1.1	Beweggründe im Einzelnen	28
4.2.1.2	Ergebnis zur Arbeitsthese T1	31
4.2.2	Prosocial Rule Breaking im Interesse des Leistungsempfängers.....	31
4.2.2.1	Beweggründe im Einzelnen	31
4.2.2.2	Ergebnis zur Arbeitsthese T2	35
4.2.3	Prosocial Rule Breaking im Interesse eines Mitarbeiters/Arbeitskollegen.....	36
4.2.3.1	Beweggründe im Einzelnen	36
4.2.3.2	Ergebnis zur Arbeitsthese T3	36
4.2.4	Rule Breaking aus nicht prosozialen Motiven	37
4.2.4.1	Eigennützige Motive.....	37
4.2.4.2	Andere Motive.....	38
4.2.5	Motive zur Regelbefolgung	40
4.2.6	Fazit	45
4.3	Analyse und Interpretation	47
5	Diskussion	51
5.1	Kritische Betrachtung.....	51
5.2	Beamten-Bürger vs. Beamten-Bürokrat	53
6	Literaturverzeichnis	XI
7	Anhang	XVIII
8	Selbstständigkeitserklärung	XXXIV
9	Über die Autorin	XXXV

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kernwerte im Public Management	10
Tabelle 2: Ausprägungen zu PSRB.....	27
Tabelle 3: Exzerpte zu PSRB/E: Vermeiden eines unverhältnismässigen Aufwands (pro)	28
Tabelle 4: Exzerpte zu PSRB/E: Vermeiden eines unverhältnismässigen Aufwands (contra).....	29
Tabelle 5: Exzerpte zu PSRB/E: Vermeiden eines Nachteils für die öffentliche Verwaltung.....	30
Tabelle 6: Exzerpt zu PSRB/E: Optimale Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen	30
Tabelle 7: Ergebnisse zur Arbeitsthese T1.....	31
Tabelle 8: Exzerpte zu PSRB/S: Individuell angepasste Dienstleistung	31
Tabelle 9: Exzerpte zu PSRB/S: Vermeiden eines unzumutbaren Nachteils.....	32
Tabelle 10: Exzerpte zu PSRB/S: Vermeiden unverhältnismässiger Kosten und/oder Umtriebe für Betroffene(n).....	33
Tabelle 11: Exzerpte zu PSRB/S: Unformalistisches Verwaltungshandeln	34
Tabelle 12: Exzerpte zu PSRB/S: Notstand	34
Tabelle 13: Ergebnisse zur Arbeitsthese T2.....	35
Tabelle 14: Exzerpt zu PSRB/H.....	36
Tabelle 15: Ergebnisse zur Arbeitsthese T3.....	37
Tabelle 16: Exzerpte zu nicht prosozialen Regelverstössen: Eigennützige Motive	37
Tabelle 17: Exzerpte zu nicht prosozialen Regelverstössen: Nicht einsehbarer Sinn und Zweck der Vorschrift	38
Tabelle 18: Exzerpte zu nicht prosozialen Regelverstössen: Vorteil für Gemeinschaft / Schutz öffentlicher Interessen	39
Tabelle 19: Exzerpte zu nicht prosozialen Regelverstössen: Übermässige Kontrolle.....	39
Tabelle 20: Exzerpte zur Regelkonformität: Pflicht zur Anwendung und Befolgung von Vorschriften	40
Tabelle 21: Exzerpte zur Regelkonformität: Gleichbehandlung, Objektivität, Schutz vor Willkür	41
Tabelle 22: Exzerpte zur Regelkonformität: Vermeiden unkontrollierbarer Folgen.....	41
Tabelle 23: Exzerpte zur Regelkonformität: Respektieren von Hierarchien und fremden Zuständigkeitsbereichen	42
Tabelle 24: Exzerpte zur Regelkonformität: Image der öffentlichen Verwaltung / Vertrauen in die öffentliche Verwaltung	42
Tabelle 25: Exzerpt zur Regelkonformität: Präjudiz	43
Tabelle 26: Exzerpte zur Regelkonformität: Risiko arbeitsrechtlicher Konsequenzen.....	43
Tabelle 27: Exzerpte zur Regelkonformität: Gefährdung der eigenen Glaubwürdigkeit	44
Tabelle 28: Exzerpt zur Regelkonformität: Loyalität gegenüber dem direkten Vor- gesetzten.....	44
Tabelle 29: Exzerpt zur Regelkonformität: Gleichbehandlung der Mitarbeiter / Fairness....	44
Tabelle 30: Exzerpt zur Regelkonformität: Erzieherisches Einwirken.....	45

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
APM	Attraction to Public Policy Making
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAG	Bundesamt für Gesundheit
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CHF	Schweizer Franken
COM	Compassion
CPI	Commitment to the Public Interest
d. h.	das heisst
Dr.	Doktor
DWB	Deviant Workplace Behavior
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
et al.	und andere
f.; ff.	folgende/r Seite/Artikel, folgende Seiten/Artikel
Fn	Fussnote
Hrsg.	Herausgeber/-in
hrsg. v.	herausgegeben von
i. S.	im Sinne
Jg.	Jahrgang
kaufm.	kaufmännisch
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
OCB	Organizational Citizenship Behavior
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
öff.	öffentlich
PD	Positive Deviance
POB	Prosocial Organizational Behavior
Prof.	Professor
ps-	public service- ...
PSM	Public Service Motivation
psr-	prosocial rule- ...
PSRB	Prosocial Rule Breaking
PSRB/E	Prosocial Rule Breaking zwecks effizienterer Arbeitsleistung

PSRB/H	Prosocial Rule Breaking, um einem Mitarbeiter/Arbeitskollegen zu helfen
PSRB/S	Prosocial Rule Breaking zwecks besserer Dienstleistung
S.	Seite, Seiten
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SNF	Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
sog.	so genannte(r)
SS	Self-Sacrifice
stv.	stellvertretende(r)
u. a.	unter anderem/anderen
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
vs.	versus
WWZ	Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
zit. n.	zitiert nach

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Interviewleitfaden Version.1.....	XVIII
Anhang 2: Interviewleitfaden Version.2.....	XXIV
Anhang 3: Übersicht Interviewpartner/-innen	XXIX
Anhang 4: Interviewtranskripte (vertraulich)	

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

In jeder Organisation lässt sich ein bunter Strauss unterschiedlicher Verhaltensweisen beobachten. In der Regel entsprechen die einzelnen Verhaltensweisen den Normen der Organisation. Es lassen sich aber immer wieder Situationen feststellen, in denen das Verhalten den Rahmen dieser Normen verlässt (vgl. Appelbaum et al. 2007: 586 f.). Solche Verhaltensweisen innerhalb von arbeitsrechtlichen Organisationen werden in der Forschung unter verschiedenen Blickwinkeln und mit unterschiedlichen Schwerpunkten untersucht. Dabei lag der Fokus lange auf eigennützigem und schädigendem Verhalten. Erst im letzten Jahrzehnt zogen auch Verhaltensweisen das Interesse der Forschung auf sich, welche durch prosoziale Motive geleitet sind und unter Umständen sogar von Nutzen für die Organisation und/oder ihre Anspruchsgruppen sein können. In diese Forschungsrichtung reiht sich das Konzept des „Prosocial Rule Breaking“ (PSRB) ein: Danach verstossen Mitarbeiter privatwirtschaftlicher Unternehmen bewusst gegen organisationsinterne, formelle Vorschriften, um „the welfare of the organization or one of its stakeholders“ (Morrison 2006: 7 f.) zu fördern. Dieses Verhalten reflektiert den Wunsch, Dinge besser zu tun, oder im Zusammenhang mit seiner Berufsrolle Gutes zu tun (vgl. Morrison 2006: 8). Morrison (2006: 10 f.) hat in qualitativen Studien drei unterschiedlich Beweggründe für PSRB festgestellt: „Efficiency“, „Customer service“ und „Helping subordinate/colleague“. Die beiden erstgenannten Motive weisen einen Bezug auf zu der in den letzten zwei Jahrzehnten in der öffentlichen Verwaltung verstärkt betonten Effizienz- und Dienstleistungsorientierung. Diese Ausrichtung steht in Zusammenhang mit einer Reformbewegung, die in den 1990er-Jahren unter dem Druck der Finanzkrise, in welcher viele westeuropäische Länder standen, in Gang gesetzt wurde (vgl. Schedler/Proeller 2009: 27), und welche zu einer „Ökonomisierung und ‚Managerialisierung‘“ (Maravić/Reichard 2005: I) der öffentlichen Verwaltung führte: „New Public Management“ (NPM). NPM brachte neue Methoden der Verwaltungsführung mit sich, die sich stark an Managementinstrumente aus der Privatwirtschaft anlehnten. Die Verwaltung sollte unternehmerisch geführt werden. Im Wesentlichen sollten sich die Verwaltungsbehörden stärker als bisher an messbaren Wirkungen staatlichen Handelns orientieren: Ihre Tätigkeiten sollten nicht mehr nur über rechtliche und finanzielle Vorgaben (Rechtsnormen, Pläne, Budget) gesteuert werden, sondern vermehrt von der Leistungs- und Wirkungsseite¹ her (vgl. Schedler/Proeller 2009: 71 f.).

1.2 Problemstellung

Während auf der einen Seite Euphorie herrschte und in NPM *das* Heilmittel für den kränkelden Staat erblickt wurde, liessen sich auf der anderen Seite kritische Stimmen vernehmen. Diese argumentierten, die Einführung marktwirtschaftlicher, ökonomischer Instrumente in der

¹ Leistungen (sog. Output) sind das unmittelbare Ergebnis der Verwaltungstätigkeit. Wirkungen sind das mittelbare Ergebnis, welche die Verwaltung durch die Erbringung einer oder mehrerer Leistungen bei der Zielgruppe/beim Leistungsempfänger (sog. Impact) oder in dessen Umfeld (sog. Outcome) erreicht (vgl. Schedler/Proeller 2009: 72; Thom/Ritz 2008: 50).

öffentlichen Verwaltung könne eine negative Auswirkung auf den Berufsethos der Beschäftigten im öffentlichen Sektor haben: Die unter NPM propagierten Werte stünden in Widerspruch zu den traditionellen Werten im öffentlichen Dienst, weshalb zu befürchten sei, dass letztere an den Rand gedrängt, wenn nicht sogar zerstört werden.

Die traditionelle Verwaltungsorganisation zeichnet sich durch eine starke Regelbindung und Regelförmigkeit aus; die Qualität des Verwaltungshandelns misst sich im strengen Einhalten von Regeln und Prozessen. Dieser Regelgebundenheit kommt eine wichtige rechtsstaatliche Funktion zu: Generell-abstrakte Regeln steuern das Verhalten und geben Entscheidungen vor, wodurch sie den Einzelnen vor willkürlichen, parteiischen Entscheidungen schützen. Verwaltungshandeln soll sich zudem auf den Willen des Volkes zurückführen lassen. Dieser Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird wesentlich durch das Gesetz als Massstab der Vollzugsbehörden hergestellt (vgl. Dose 2008: 110).

Weil unter NPM mehr von der Wirkungsseite her gesteuert werden soll, muss auf der Inputseite abgebaut werden, das heisst rechtliche und finanzielle Vorgaben sind zu reduzieren. Die Verwaltung muss grössere Entscheidungsspielräume erhalten, damit sie ihre Aufgaben bedürfnisgerechter und effizienter erfüllen kann (vgl. Häfelin et al. 2010: 291). Während also traditionell primär Regeln und Vorschriften das Verhalten respektive die Handlungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst bestimmt haben, werden unter NPM primär Ergebnisse und Wirkungen zur Verhaltenssteuerung eingesetzt. Regelkonformität gilt damit unter NPM nicht mehr als (alleinige) Orientierungsgrösse. Überspitzt lässt sich in den Worten Kernaghans (2000: 92) sagen, die Verantwortung zur Einhaltung von Regeln und Vorschriften hat sich hin zu einer Verantwortung für die Resultate verlagert. Strikte Regelorientierung wird mit Formalismus, Inflexibilität und Langsamkeit verbunden und damit als „bürokratisch“ gebrandmarkt; NPM ruft nach einem öffentlichen Unternehmertum und fordert flexible Mitarbeiter für die öffentliche Verwaltung, die auf die individuellen Bedürfnisse des Bürger-Kunden eingehen und diese berücksichtigen. Kritiker haben deshalb insbesondere vorgebracht, die mit den Reformen einhergehenden strukturellen Veränderungen und die Forderungen nach einem neuen Typus des Verwaltungsangestellten setzen das Gleichbehandlungsgebot und das Legalitätsprinzip unter Druck.

1.3 Gegenstand

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Frage, ob die traditionellen Werte in Widerspruch stehen zu den unter NPM propagierten Werten. Sie untersucht konkret, ob sich ein Zusammenhang feststellen lässt zwischen den traditionellen Werten und PSRB. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob sich diesbezüglich ein Unterschied feststellen lässt zwischen Personen, bei welchen die traditionellen Werte stärker verankert sind als bei solchen, für welche diese Werte einen nicht derart hohen Stellenwert aufweisen.

Soweit überblickbar konzentriert sich die Forschung zum PSRB auf privatrechtliche Organisationen und erstreckt sich bis heute nicht auf die öffentliche Verwaltung. Ebenso wenig wur-

de PSRB in Verbindung gebracht mit Forderungen, welche an die öffentliche Verwaltung im Zuge der Reformen seit den 1990er-Jahren herangetragen wurden. Die vorliegende Arbeit soll einen Beitrag leisten, diese Lücke zu schliessen.

Zur Operationalisierung des traditionellen Wertesystems dient das Konzept der „Public Service Motivation“ (PSM). Die PSM umschreibt eine besondere intrinsische Motivation² von Beschäftigten im öffentlichen Sektor, welche diese von Mitarbeitern im privaten Sektor unterscheidet. Sie beinhaltet Werte, wie sie für die traditionelle öffentliche Verwaltung – zuweilen unter den Begriffen „Beamtenethos“ (Deutschland), „Public/Civil Service Ethics“ (Grossbritannien), „éthique du bien commun“ (Frankreich) und „Public Service Ethos“ (OECD 1996) – umschrieben werden (vgl. Hammerschmid et al. 2009: 74; Maesschalck et al. 2008).

Der vorgegebene Rahmen für die Masterarbeit setzt Grenzen, welche keine umfassende Analyse der Frage erlaubt, welchen Einfluss die PSM auf PSRB hat. Die Arbeit kann aber hilfreiche Hinweise für weitere Forschungsarbeiten liefern, welche den mutmasslichen Einfluss von NPM-Reformen auf die Motivation der Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung und ihre Berufsethik zum Gegenstand haben. Sollte sich nämlich erweisen, dass zwischen PSM und PSRB kein Zusammenhang besteht, so liesse sich daraus folgern, dass sich auch die traditionellen und neuen Werte nicht widersprechen, respektive dass PSM sogar die Forderungen von NPM unterstützen kann.

Das Arbeitsverhalten ist nicht nur durch Werte, sondern auch institutionelle/strukturelle Gegebenheiten³ und persönliche Eigenschaften der Mitarbeiter⁴ geprägt; es hat zudem verschiedene Auswirkungen auf die Menschen, welche in dieser Organisation arbeiten, auf die gesamte Organisation und unter Umständen auf weitere Anspruchsgruppen ausserhalb der Organisation. Diese beeinflussenden Faktoren werden nicht in die Betrachtung miteinbezogen. Ebenso ausgeklammert wird die Frage, ob und gegebenenfalls welche Regelverstösse im Sinne des PSRB positive oder negative Folgen und Implikationen für die Organisation oder ihre Anspruchsgruppen haben (können). Auf eine rechtliche Würdigung des Verhaltens wird zudem verzichtet.

1.4 Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen

Der folgende Text gliedert sich in drei Teile: In einem ersten Teil werden theoretische und empirische Grundlagen dargelegt, welche das Thema der Masterarbeit berühren (Kapitel 1).

² Intrinsische Motivation beschreibt ein Handeln aus einem inneren Antrieb aus Freude an der Tätigkeit selbst. Der Handelnde befriedigt mit der Tätigkeit direkt persönliche Bedürfnisse. Demgegenüber kommt bei extrinsischer Motivation der Antrieb von aussen durch entsprechende Belohnungen. Die Befriedigung liegt nicht in der Tätigkeit selber, sondern erfolgt indirekt. Das Handeln ist getrieben durch einen äusseren Anreiz, der materieller (Geld) oder immaterieller (Lob, Bewunderung, soziale Anerkennung) Art sein kann, oder durch angedrohte Bestrafung (vgl. Binswanger 2010: 99; Weibel et al. 2009: 5).

³ Bspw. Grad der Zentralisierung/Dezentralisierung; Autonomie; Verhalten von Arbeitskollegen und Vorgesetzten; Formalisierung; Amtsschimmel (vgl. Maesschalck et al. 2008; DeHart-Davis 2007: 895 f.).

⁴ Bspw. die im Fünf-Faktoren-/Big Five-Modell definierten fünf Persönlichkeitseigenschaften (Neurotizismus, Extraversion, Offenheit für Erfahrungen, Verträglichkeit und Gewissenhaftigkeit; vgl. Curtis 2010) und Nichtkonformität, Risikobereitschaft (vgl. DeHart-Davis 2007: 894).

Darauf aufbauend werden im nachfolgenden Teil Arbeitsthesen entwickelt und der Begriff des PSRB, wie er der Forschungsfrage zugrunde liegt, definiert (Kapitel 3).

Die für die Forschungsfrage relevanten Daten wurden mittels halbstrukturierter Interviews erhoben. Insgesamt konnten Interviews mit 15 Personen, eingeteilt in zwei Gruppen, geführt: Die eine Gruppe umfasst sieben Befragte mit einer hohen PSM, die andere acht Befragte mit einer tiefen PSM. Die Interviews wurden mit Blick darauf ausgewertet, welche Positionen die einzelnen Interviewpartner zu den drei Kategorien des PSRB einnehmen. Diese Studie bildet den Kern der Arbeit; sie ist Gegenstand des Kapitel 4, in welchem zunächst das methodische Vorgehen erläutert wird, gefolgt von der Darstellung der Ergebnisse sowie deren Analyse und Interpretation. Ein abschliessender Teil (Kapitel 5) rundet die Arbeit mit einer Diskussion ab.

2 Theorie und Empirie

2.1 Von der traditionellen Verwaltungsorganisation zum modernen Verwaltungsmanagement

Die traditionelle Organisationsform der westeuropäischen Staaten zeichnet sich aus durch eine stark hierarchische, arbeitsteilige, auf Befehl und Gehorsam aufbauende Struktur. Diese Organisationsform geht zurück auf die gesellschaftlichen Umwälzungen im 18. Jahrhundert, als sich die absolutistischen und feudalistischen Herrschaftsstrukturen durch legal-rationale Staatskonzeptionen ablösten, gemäss denen der Staat und seine öffentlichen Institutionen zur Verwirklichung der in der demokratischen Verfassung festgelegten Wertvorstellungen zu dienen haben. Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ist danach der Vollzug des demokratisch verfassten, in Gesetzen und Verordnungen festgehaltenen politischen Willens (vgl. Nagel/Müller 1999: 9 f.). Sie ist dabei an den Grundsatz der Gesetzmässigkeit⁵ gebunden, welcher Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit gewährleisten soll (Häfelin et al. 2010: 84 f.). Die Orientierung an detailliert formulierten Regeln und Vorschriften soll die Gleichbehandlung aller Bürger sicherstellen und Willkür verhindern (vgl. Nagel/Müller 1999: 10). Diese Regelgebundenheit findet sich auch als Charakteristika in dem von Max Weber unter dem Begriff „Bürokratie“ beschriebenen Organisationsmodell der Verwaltung (vgl. Weber 1972: 562 f.).⁶ Die Organisation der öffentlichen Verwaltung im Sinne dieses Bürokratiemodells versprach in der damaligen Zeit, als der Staat vorwiegend Eingriffs- beziehungsweise Ordnungsaufgaben⁷ hatte, eine rechtsgebundene, gesetzestreue und unbestechliche Erledigung der Bürgeranliegen, und mittels dem maschinenartigen Funktionieren (vgl. Weber 1972: 561) effizientes Verwaltungshandeln (vgl. Reichard 1995: 58 f.; Nagel/Müller 1999: 11).

Die Verhaltenssteuerung erfolgte somit traditionell über Regeln und Vorschriften. Vom Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung wird nach dem Bild des Beamten gemäss Max Weber erwartet, dass er sich den Gesetzen unterordnet und diese universell, objektiv und unpersönlich anwendet (vgl. Seidler 1987: 31).

⁵ Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit (auch Legalitätsprinzip; Art. 5 Abs. 1 BV) beinhaltet zwei Elemente: Einerseits das Erfordernis des Rechtssatzes, das heisst dass staatliche Tätigkeit nur auf Grundlage und nach Massgabe von generell-abstrakten Rechtsnormen ausgeübt werden darf, die genügend bestimmt sind. Andererseits das Erfordernis der Gesetzesform, das heisst die wichtigsten Rechtsnormen, welche die Verwaltungstätigkeit regeln, müssen in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV), während bei weniger schwerwiegenden Eingriffen ein Gesetz im materiellen Sinn genügt (vgl. Häfelin et al. 2010: 86 ff.; Forstmoser/Vogt 2008: 219). Gesetze (im materiellen Sinn) sind durch staatliche Hoheitsakte erlassene generell-abstrakte Normen. Unter den engeren Begriff des Gesetzes im formellen Sinn fallen nur Gesetze, welche von der Legislative in einem bestimmten Verfahren erlassen wurden (vgl. Forstmoser/Vogt 2008: 38 und 375). Die Behörden haben die Pflicht, so zu entscheiden, wie es die anwendbaren Rechtsnormen vorsehen, und sie müssen anwendbare Rechtsnormen auch tatsächlich anwenden (vgl. Forstmoser/Vogt 2008: 219).

⁶ Vgl. zu den weiteren Charakteristika der Bürokratie: Schedler/Proeller 2009: 16; Thom/Ritz 2008: 4; Nagel/Müller 1999: 9 ff.; Reichard 1995: 57; Seidler 1987: 27 ff.; Albrow 1972: 45 ff.

⁷ Als Eingriffsverwaltung wird jene Verwaltungstätigkeit definiert, die in die Rechte und Freiheiten der Privaten eingreift; sie ist in der Regel hoheitlicher Natur (vgl. Häfelin et al. 2010: 10).

In den 1980er-Jahren wurde diese traditionelle Organisationsform der öffentlichen Verwaltung zunehmend in Frage gestellt. Die finanzielle Krise, mit welcher die meisten europäischen Ländern zu kämpfen hatten, deckten ihre Mängel auf (vgl. Schedler/Proeller 2009: 27). So zeigte sich, dass eine nach diesen Prinzipien organisierte Verwaltung den gewandelten staatlichen und gesellschaftlichen Erfordernissen der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht mehr gewachsen ist. Die Auslöser für diesen Wandel sind mannigfaltig.⁸ Namentlich übernahm der Staat nebst Aufgaben der Eingriffs- immer mehr auch solche einer Leistungsverwaltung.⁹ Es liessen sich zudem gestiegene Ansprüche und Erwartungen der Bürger gegenüber der Verwaltung und deren Leistungen (bspw. bezüglich Preis, Qualität, Schnelligkeit) feststellen (vgl. Reichard 1995: 60). Kurz: Die traditionelle Organisationsform erwies sich für den Grossteil der öffentlichen Verwaltung als zu langsam, zu starr und zu teuer (vgl. Emery/Martin 2010: 28; Reichard 1995: 60).¹⁰

Um die öffentliche Verwaltung für die neuen Herausforderungen fit zu machen, wurden verschiedene Reformbestrebungen in Gang gesetzt, welche unter dem Begriff NPM zusammengefasst werden. NPM ist kein international einheitliches Konzept, sondern beruht auf verschiedenen theoretischen Ansätzen¹¹ sowie politischen Grundströmungen¹² und umfasst ein Set verschiedener Instrumente, welche je nach nationalem Kontext und Reformzielen eingesetzt werden (vgl. Thom/Ritz 2008: 13 und 15).¹³ Bei NPM-orientierten Reformkonzepten lassen sich üblicherweise zwei Reformperspektiven feststellen: Einerseits eine Aussensicht, welche insbesondere eine Verbesserung der Dienstleistung an den Bürger respektive eine Kundenorientierung beabsichtigt. Andererseits eine Innensicht, welche auf Dezentralisation, Verantwortungsstärkung, Ziel-/Ergebnisorientierung und verbessertes Finanzmanagement abzielt (vgl. Reichard 1995: 64). Allgemein beinhaltet NPM folgende Elemente:

- Stärkung der Marktorientierung und des Wettbewerbsdenkens: Es soll mehr Wahlmöglichkeiten für die Nutzer öffentlicher Leistungen geben. Das heisst weg von der klassischen Konstellation, „in der die Verwaltung dem Bürger als Angebotsmonopolist gegenübersteht“ (Röber 2005: 4 f.) hin zu mehr Wettbewerb, sei es zwischen öffentlichen und privaten Anbietern (externer Marktwettbewerb), sei es zwischen internen Anbietern (interner Marktwettbewerb), oder in Form von Leistungsvergleichen (nicht-marktlicher Wettbewerb). Damit soll eine stärkere Kundenorientierung einhergehen.

⁸ Eine Zusammenfassung der verschiedenen Ursachen findet sich bei Reichard (1995: 59 f.) und Schedler/Proeller (1995: 25 ff.).

⁹ Als Leistungsverwaltung wird jene Verwaltungstätigkeit definiert, durch die den Privaten staatliche Leistungen, namentlich wirtschaftliche und soziale Leistungen) vermittelt werden; sie ist teils hoheitlicher, teils nicht hoheitlicher Natur (vgl. Häfelin et al. 2010: 11).

¹⁰ Vgl. ausführlich zu den veränderten Rahmenbedingungen Schröter (2011: 85 f.), Schedler/Proeller (2009: 25 ff.) und Thom/Ritz (2008: 7 f.).

¹¹ Neue politische Ökonomie/Public Choice-Theorie (namentlich Niskanens budgetmaximierende Beamte), Neue Institutionenökonomie (Transaktionskostentheorie, Principal-Agent-Theorie, Theorie der Verfügungsrechte) und Managerialismus in der Tradition der Scientific Management-Bewegung (vgl. Schröter 2011: 82 ff.; Thom/Ritz 2008: 15 ff.; Lienhard 2005: 20 f.; Röber 2005: 4; Denhardt/Denhardt 2000: 551; Reichard 1995: 64; Hood 1991: 5 f.).

¹² Vor allem im angelsächsischen Raum, nämlich die neo-konservative „New Right“-Politik eines Thatcherismus oder Reaganismus (vgl. Reichard 1995: 64).

¹³ Eine Übersicht über die verschiedenen Instrumente findet sich bei Hood (1991: 4 f.; 1995: 96).

- Managementkonzepte, die sich an jenen privatwirtschaftlicher Unternehmen orientieren.
- Trennung von strategischer Politik- und operativer Administrativverantwortung: Dahinter steht die Idee, dass sich Politik und Verwaltung respektive Politik und Management klar trennen lassen.
- Ziel- und ergebnisorientierte Steuerung: Die am Verwaltungsverfahren orientierte Inputsteuerung soll ergänzt werden durch eine flexiblere, an Ergebnissen orientierte Outputsteuerung.
- Erweiterte Autonomie dezentraler Organisationseinheiten im Sinne einer dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung.
- Mehr Delegation von Entscheidungskompetenzen auf untere Ebenen der Hierarchie (vgl. Emery 2010: 56 f.; Thom/Ritz 2008: 11; Lienhard 2005: 24 f.; Röber 2005: 4 f.; Hood 1995: 95 ff.; Reichard 1995: 64; Hood 1991: 4 f.).

Aus diesen Elementen ergibt sich ein neues Verständnis der öffentlichen Verwaltung: Der moderne Staat soll sich vom hoheitlichen Vollzugsapparat im Weberschen Sinn hin zu einem Dienstleistungsunternehmen entwickeln (vgl. Schedler/Proeller 2009: 18; vgl. Röber 2005: 5; Nagel/Müller 1999: 24 f.), welches „Verwaltungsleistungen wirksam und bürgerorientiert in dezentralen Strukturen bei hoher Eigenverantwortung der einzelnen Einheiten im Wettbewerb mit anderen staatlichen wie nicht-staatlichen Leistungsanbietern“ (Reichard 1995: 66) erbringt.

Traditionell wird Verwaltungshandeln mittels Regeln und Vorschriften gesteuert. Im Rahmen von NPM-Reformen wurde das Augenmerk vermehrt auf die Ergebnisse und Wirkungen des Verwaltungshandelns gerichtet. Damit ist Regelkonformität nicht mehr die (alleinige) Orientierungs- und die entscheidende Erfolgsgrösse; zu ihr gesellen sich neue Fixpunkte wie Wirtschaftlichkeit/Effizienz und Bürgerorientierung.

2.2 Kritik an NPM

Werte sind zentral für das Verhalten von Menschen. Sie beeinflussen die Wahl, welche ein Mensch zwischen verschiedenen Mitteln und Zielen trifft (vgl. Kernaghan 2000: 95) und steuern damit dessen Verhalten (vgl. Maesschalck et al. 2008: 159; Thom/Ritz 2008: 78). Werte lassen sich definieren (Rokeach 1973: 5, zit. n. Kernaghan 2000: 95) als „an enduring belief that a specific mode of conduct or end-state of existence is personally or socially preferable to an opposite or converse mode of conduct or end-state of existence“. Die dauerhafte Veränderung einer Organisation setzt deshalb auch eine Veränderung der Werte und Verhaltensweisen ihrer Mitglieder voraus (vgl. Schedler/Proeller 2009: 267; Thom/Ritz 2008: 76; Nagel/Müller 1999: 6 ff.).

NPM implementiert nicht nur neue Instrumente der Verwaltungsführung, sondern trägt auch ein neues Set von Werten an die Verwaltung heran – so genannte „business-like values“ (Maesschalck et al. 2008: 158; Denhardt/Denhardt 2000: 551) wie Effizienz, Effektivität,

Wirtschaftlichkeit, Flexibilität, Kunden- und Gewinnorientierung, Innovation, Teamwork, Qualität und Risiko: Werte, die zuvor ausschliesslich für erwerbswirtschaftliche Unternehmen von Bedeutung waren (vgl. Demmke 2005: 123; Röber 2005: 5). Der dadurch angestossene Kulturwandel¹⁴ wird als Gefahr gesehen für die traditionellen Werte im öffentlichen Dienst, welche sich wie folgt umschreiben lassen: Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung ...

- ... respektieren die politischen Strukturen und die demokratischen Prozesse; dazu gehört nicht nur das Einhalten von Hierarchien, sondern auch das Commitment, Politiken ohne Rücksicht auf die eigenen Meinung zu implementieren;
- ... verhalten sich ehrlich und integer;
- ... handeln regelkonform und entscheiden unparteiisch und sachlich;
- ... setzen sich für das öffentliche Interesse ein und dienen dem Gemeinwohl;
- ... sind loyal, insbesondere gegenüber dem Vorgesetzten, der Organisation, den staatlichen Institutionen und gegenüber der Gemeinschaft; und für sie
- steht nicht der persönliche Profit im Vordergrund, sondern die Motivation, etwas Wertvolles für die Gemeinschaft zu tun; ihre Motivation ist also primär altruistisch und nicht finanzieller Natur (vgl. Pratchett/Wingfield 1996: 641 f.; ferner Emery/Martin 2010: 26; Giauque/Emery 2008: 74; Demmke 2005: 95; Röber 2005: 12 ff.).

Kritiker von NPM befürchten, dass die traditionellen, am rechtsstaatlichen Verfahren orientierten Werte in den Hintergrund gedrängt oder gar zerstört werden und dass die rechtsstaatliche Rationalität ausgehöhlt werden könnte, wenn die Rationalität öffentlichen Handelns stärker auf ökonomische Entscheidungskriterien beziehungsweise nach den neuen, an Ergebnissen und Wirkungen orientierten Werten ausgerichtet wird (vgl. Wal et al. 2011: 334 f.; Thom/Ritz 2008: 36; Röber 2005: 3 f.; 7; 15; Haque 1999: 314 f. und 320). Nachfolgend werden übersichtsartig, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, einige Argumente dargelegt, welche zur Begründung dieser Kritik vorgebracht werden.

2.2.1 Regelorientierung vs. Ziel-/Ergebnisorientierung

Traditionell gilt eine starke Regelbindung/Regelförmigkeit (vgl. Behnke 2011: 348; Emery/Martin 2010: 26). Was ohne gesetzlichen Auftrag ausgeführt oder von der Regel abweicht, bedeutet grundsätzlich ein Fehlverhalten. „Der korrekte Beamte zeichnete sich dadurch aus, dass er sich unter allen Umständen an die Regeln hielt. Selbst offenkundig unsinnige Konsequenzen eines Dienstes nach Vorschrift konnten dieser Interpretation von Integrität nichts anhaben.“ (Röber 2005: 13). Die Qualität des Verwaltungshandelns misst sich somit im strengen Einhalten der Regeln. Diesem Selbstverständnis widerspricht der Massstab, an welchem ein Dienstleister im Allgemeinen gemessen wird, für welchen flexible, differenzierte und individualisierte Kundenorientierung das A und O ist (vgl. Nagel/Müller 1999: 25). Weil Erfolg bei NPM stärker auf die Ergebnisse und Wirkungen bezogen wird, welche für das Verhalten und die Verhaltenssteuerung immer wichtiger werden, gilt Regelkonformität nicht mehr als (alleinige) Orientierungsgrösse (vgl. Röber 2005: 13 f.). Es soll sich sogar ein Konflikt öffnen

¹⁴ Vgl. zum Begriff der Organisationskultur Thom/Ritz (2008: 77 f.).

zwischen dem Gleichbehandlungsgebot und der Kundenorientierung (vgl. Emery 2010: 66). Mit der Verlagerung der Verantwortung von der Einhaltung von Prozessen – und damit von Regeln und Vorschriften – hin zu einer Verantwortung für die Resultate (vgl. Kernaghan 2000: 92) soll das Legalitätsprinzip an Bedeutung verlieren („cavalier treatment of the rule of law“ [Rohr 2002: xi, zit. n. Maesschalck 2004: 467]). Es wird argumentiert, dass die mit den Reformen einhergehenden strukturellen Veränderungen und die Forderungen nach einem neuen Typus des Verwaltungsangestellten nicht nur die Gelegenheiten zu unethischem Verhalten schaffen, sondern die Individuen sogar mit dem „moral mindset“ (Maesschalck 2004: 466) ausstatten, solches Verhalten auch noch zu rechtfertigen.

2.2.2 Citizenship vs. business-like relationship

Haque vermutet, dass der mit den NPM-Reformen initiierte Wandel erhebliche Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger hat. Einerseits impliziere die Definierung des Bürgers als Kunden/Klienten ein monetäres Austauschverhältnis. Die businessorientierten Prinzipien gefährdeten die public service-Kultur, welche die Lieferung von Service an alle Bürger beinhalte, unabhängig der finanziellen Möglichkeiten, diesen Service auch bezahlen zu können (vgl. Haque 1999: 312 f.). Andererseits bestehe Gefahr, dass sich die Angestellten auf die Organisation und das, was für diese gut sei – namentlich Effizienz, Produktivität und Value-for-Money – konzentrierten, während sie relativ indifferent seien gegenüber Ansprüchen der Bürger auf Vertretung, Gleichheit, Unparteilichkeit, Fairness und Gerechtigkeit. Normative Kriterien oder Rationalitäten für das Verwaltungshandeln basierten so eher auf Marktprinzipien und nicht auf den Interessen und Erwartungen der Bürger (vgl. Haque 1999: 315).

2.2.3 Kernwerte der Leistungserbringung

Hood (1991) legt dar, dass es kein „public management for all seasons“ gibt, dass NPM keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit erheben kann. Er zeigt auf, dass nur ein bestimmtes Set von Charakteristika, nach denen eine Verwaltung ausgestaltet werden kann, geeignet, eine bestimmte Gruppe von Werten zu verwirklichen (vgl. Hood 1991: 10). Hood beschreibt drei Gruppen von Kernwerten ist, die in der Diskussion, wie die öffentliche Verwaltung auszugestalten sei beziehungsweise wie öffentliche Leistungen erbracht werden können, auftauchen (vgl. nachfolgend Tabelle 1): Zur Sigma-Gruppe gehören typischerweise serviceorientierte Leistungsbereiche, während sich in der Gruppe der Theta-Werte beispielsweise Verwaltungsbereiche finden, welchen gerichtliche Aufgaben oder die Erteilung von Bewilligungen zukommen (vgl. Hood 1991: 12 f.). Hier stehen nicht „getting the job done“ und Quantität im Vordergrund, wie dies bei der Gruppe der Sigma-Werte der Fall ist, sondern wichtig ist, „how the job is done“ (Hood 1991: 13). Der Gruppe der Lambda-Werte sind Leistungen der Gefahrenabwehr zuzuordnen, welche für ausserordentliche Lagen bereit zu halten sind (vgl. Hood 1991: 14).

Kernwerte	Sigma-Werte	Theta-Werte	Lambda-Werte
	schmal und zweckmässig	ehrllich und gerecht	robust und dauerhaft
Erfolgskriterium	Effizienz/Effektivität	Rechtschaffenheit	Strapazierfähigkeit
Misserfolgskriterium	Verschwendung	Veruntreuung/ Amtsmissbrauch	Katastrophe
Masstab zur Messung von Erfolg/ Misserfolg	Geld und Zeit	Vertrauen und Befugnis	Sicherheit und Fortbestand
Kontrollfokus	Output	Prozess	Input/Prozess

Tabelle 1: Kernwerte im Public Managment (vgl. Hood 1991: 11; Ritz 2010: 15)

Die einzelnen Wertegruppen können sich in bestimmten Bereichen überschneiden – beispielsweise führt Unehrlichkeit häufig auch zu Verschwendung und kann zu einer Katastrophe führen. Ebenso können unter gewissen Umständen alle drei Wertegruppen abgedeckt sein. Trotzdem ist davon auszugehen, dass eine Organisation nicht allen Werten gleiches Gewicht beimessen kann. Wenn deshalb NPM als Organisationsform, welche die Sigma-Werte umsetzt, Effizienz und Effektivität ins Zentrum rückt, dann können Rechtschaffenheit und Strapazierfähigkeit weniger gewährleistet werden (vgl. Hood 1991: 15).

2.2.4 Demokratie-Paradigma vs. Unternehmer-Paradigma

Behnke (2011: 347) legt dar, dass sich im Zuge der NPM-Reformen ein Übergang von einem hierarchisch-bürokratischen zu einem ökonomisch-effizienten Paradigma vollzieht. Das Demokratie-Paradigma betont die demokratische Legitimation und Verantwortlichkeit des Handelns der öffentlichen Hand, welche durch Kontrolle, Rechenschaft und Transparenz erreicht werden. Demgegenüber steht das Unternehmer-Paradigma für Werte wie Profit-Orientierung, Wettbewerb und unternehmerisches Risiko, mit anderen Worten für die Ausrichtung der Verwaltung auf Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit.¹⁵

Behnke legt dar, dass für das Paradigma des NPM traditionelle Werte wie Hierarchie, Unparteilichkeit oder Rechtsförmigkeit veraltet, umständlich und einer schlanken Organisationsführung hinderlich sind. Unter NPM werde stattdessen Wettbewerbsfähigkeit, Eigeninitiative und Flexibilität betont. „Diesem neuen Steuerungsansatz liegt auch ein anderes Menschenbild zugrunde. Erwartet wird nicht mehr, dass die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes aus Pflichtbewusstsein und Loyalität zum öffentlichen Dienst handeln; vielmehr versucht man, ihr Verhalten über Anreize und Sanktionen zu steuern, appelliert also an ihre Eigeninteressen: Aus Staatsdienern sollen Manager werden.“ (Behnke 2011: 344). Die NPM zugrunde liegenden theoretischen Ansätze¹⁶ unterstellen den Verwaltungsmitarbeitern den „Motivationshaus-

¹⁵ Als drittes Paradigma definiert Behnke (2011) das Service-Paradigma, welches den Dienstleistungsaspekt der öffentlichen Tätigkeit, den Gemeinschaftssinn und die Eigenverantwortung der Bürger in den Vordergrund stellt. Es steht für die Generation nach NPM.

¹⁶ Vgl. Fn 11.

halt eines homo oeconomicus“ (Behnke 2011: 347). Das heisst, dass sie in ihren Werten und Handlungsmotivationen rationale, eigeninteressierte Nutzenmaximierer sind, die man allenfalls über Anreize und Sanktionen dazu bringen kann, das öffentliche über ihr privates Wohl zu stellen (vgl. Behnke 2011: 340). Dieser Sichtweise widerspricht das Konzept der PSM. Darauf ist nachfolgend (Kapitel 2.3) näher einzugehen.

Kritische Stimmen befürchten, die im Rahmen von NPM neu an die Verwaltung herangetragen oder verstärkt betonten Werte verdrängten die traditionellen Werte in der öffentlichen Verwaltung. Durch die verstärkte Orientierung auf die Resultate verlören das Legalitätsprinzip und das Gleichbehandlungsgebot an Bedeutung.

2.3 Public Service Motivation

Beschäftigten im öffentlichen Sektor wird eine besondere Art intrinsischer Arbeitsmotivation¹⁷ zugeschrieben, welche sie von Angestellten im privaten Sektor unterscheidet: Die „Public Service Motivation“. Die PSM beinhaltet zwei Vermutungen: Erstens, dass Individuen häufig durch Gemeinschaftsziele („collective goals“) motiviert sind, die nicht unbedingt Eigeninteressen dienen. Zweitens, öffentliche Institutionen stellen eher eine Umgebung bereit, in welcher diese altruistischen und prosozialen Motive befriedigt werden können (vgl. Pandey et al. 2008: 92).

Die Umschreibung der PSM geht zurück auf Perry/Wise (1990: 368), welche PSM ursprünglich definiert haben als „an individual’s predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations“. Als Motive verstehen sie „psychological deficiencies or needs that an individual feels some compulsion to eliminate“ (Perry/Wise 1990: 368). Perry (1996) fächert die PSM in vier Dimensionen auf:

- „Attraction to Public Policy Making“ (APM; Attraktivität von Politik und Politikberatung): Diese Dimension untersucht, inwieweit sich Angestellte im öffentlichen Sektor „durch ein besonders hohes Interesse am politischen Geschehen auszeichnen und inwieweit sie durch die Möglichkeiten der Politikgestaltung bzw. durch die Nähe zum politischen Geschehen motiviert werden“ (Hammerschmid et al. 2009: 76).
- „Commitment to the Public Interest“ (CPI; Gemeinwohlorientierung): Diese Dimension untersucht, „inwieweit eine Orientierung am Gemeinwohl und an einer gesellschaftlichen Verantwortung Bestandteil der beruflichen Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung ist“ (Hammerschmid et al. 2009: 76).
- „Compassion“ (COM; Soziales Mitgefühl): Die dritte Dimension bezieht sich auf eine individuell empfundene Verpflichtung, die Lebensumstände anderer Menschen zu verbessern (vgl. Hammerschmid et al. 2009: 76).

¹⁷ Zur Definition des Begriffs „intrinsische Motivation“ vgl. Fn 2.

- „Self-Sacrifice“ (SS; Uneigennützigkeit): Die vierte Dimension erfasst „die Bereitschaft, sich uneigennützig und unabhängig von externen Normen und Erwartungen für Mitmenschen einzusetzen“ (Hammerschmid et al. 2009: 76).

In den vier Dimensionen widerspiegeln sich drei Motivationskategorien, nämlich:

- in der ersten rationale Motive, das heisst an eigener Nutzenmaximierung orientierte Motive,
- in der zweiten und dritten normenbasierte Motive, das heisst solche, die auf den Wunsch zurückgehen, dem Gemeinwohl zu dienen, und
- in der dritten affektive, auf menschliche Emotionen zurückzuführende Motive (vgl. Perry/Wise 1990; Hammerschmid et al. 2009: 76).

Da es sich bei der PSM um ein wertebehaftetes kulturelles Konzept handelt, welches für den angelsächsischen beziehungsweise nordamerikanischen Raum entwickelt wurde, lässt es sich nicht ohne weiteres auf andere sozio-historische Kontexte übertragen (vgl. Hammerschmid et al. 2009: 74). Die institutionellen und sozialen Unterschiede können nämlich zu verschiedenen Ausprägungen der PSM führen, weshalb die PSM je nach spezifischem Kontext anders zu konzipieren ist (vgl. Hammerschmid et al. 2009: 76).¹⁸ Die PSM ist somit kein heterogenes Konzept. Die umfassendste Umschreibung der PSM findet sich bei Vandenaabeele (2007: 547), welcher die PSM definiert als „the belief, values and attitudes that go beyond self-interest and organizational interest, that concern the interest of a larger political entity and that motivate individuals to act accordingly whenever appropriate“. Vandenaabeele schafft damit die Verbindung zwischen der PSM und den Werten, welche die treibende Kraft für das Verhalten von Menschen ist (vgl. Maesschalck et al. 2008: 159). Die Quelle der Motivation findet sich nach der Definition von Vandenaabeele eher in den öffentlichen Institutionen selber und den Werten, welche sie vertritt, und weniger in persönlichen Interessen der Angestellten, wie sie NPM unterstellt (vgl. Emery/Martin 2010: 34 f.). Damit unterscheidet sich die PSM aber auch von der „Public Sector Motivation“. Letztere bezieht sich auf die Motivation, aufgrund der Arbeitsbedingungen (bspw. flexible Arbeitszeiten, sichere Anstellung) im öffentlichen Dienst zu arbeiten. „Public Sector Motivation“ ist ein Mix aus intrinsischen und extrinsischen¹⁹ Faktoren, getrieben von privaten/individuellen wie auch öffentlichen Interessen. Demgegenüber ist die Ausrichtung auf das öffentliche Interesse und der Wunsch nach sinnvoller Tätigkeit für die Gesellschaft *die* treibende Kraft für PSM (vgl. Steen/Rutgers 2011: 344).

Das Verhalten eines Individuums bildet sich entweder nach einer Handlungslogik der Angemessenheit/Verhältnismässigkeit („logic of appropriateness“), welche sich an „rules“²⁰ orientiert, oder nach einer Handlungslogik des Konsequentialismus („logic of consequences“), welche das Ergebnis der Handlung ins Blickfeld rückt. Nach der Handlungslogik des Konse-

¹⁸ Betreffend die Schweiz haben Giauque, Ritz, Varone, Anderfuhren-Biget und Waldner (2011) die Ergänzung der vier Dimensionen um eine fünfte Dimension – die „Swiss Democratic Governance“ – geprüft, welche die in Art. 2 Abs. 1 bis Abs. 3 BV festgehaltenen Werte reflektiert und damit die spezifischen kulturellen Werte der Schweiz aufnimmt.

¹⁹ Zur Definition vgl. Fn 2.

²⁰ March und Olsen (1989: 22) verstehen „rules“ als „routines, procedures, roles, strategies, organizational forms (...), beliefs, paradigms, codes, cultures, and knowledge (...)“.

quentialismus wählen soziale Akteure aus einem Set gegebener Handlungsmöglichkeiten diejenige Handlung aus, mit der sie ihre Interessen am besten verwirklichen können. Demgegenüber wählen soziale Akteure aus einem Set gegebener Handlungsmöglichkeiten nach der Handlungslogik der Angemessenheit/Verhältnismässigkeit diejenige Handlung aus, von der sie aufgrund ihrer sozialen Rolle in einer gegebenen Situation annehmen, dass sie den für sie geltenden sozialen Rollenerwartungen entspricht (vgl. March/Olsen 1989: 21 ff.). Die Definition der PSM nach Vandenabeele basiert auf der Idee, dass ps-motiviertes Verhalten einer Logik der Angemessenheit folgt, weil es eher die Verwirklichung bestimmter institutioneller Werte zum Ziel hat und weniger Eigeninteressen zum Ausdruck bringt (vgl. Vandenabeele 2007: 548). Sie heben sich demnach ab von den unter NPM betonten Werte, welche der Logik des Konsequentialismus folgen.

Die PSM basiert zum Teil auf Werten, auf welche auch Konzepte zum Beamtenethos aufbauen (vgl. Hammerschmid et al. 2009: 74). Dies gilt insbesondere für CPI, nicht aber für APM, da die traditionell vom Beamten erwartete politische Neutralität einer hohen Ausprägung dieser zweitgenannten Dimension widerspricht (vgl. Egger-Peitler et al. 2010: 3). Egger-Peitler, Meyer und Hammerschmid (2010: 3) weisen nun darauf hin, dass der mit NPM eingeführte „entrepreneurial or managerial spirit“ nicht nur in Widerspruch steht zum traditionellen Beamtenethos, sondern auch zu den Dimensionen SS und COM. Andere Autoren befürchten, dass sich bestimmte NPM-Instrumente (bspw. Leistungslohn) nachteilig auf die PSM auswirken können (vgl. Moynihan 2008: 248). Die Betonung von Marktimperativen soll die nicht-monetäre Quelle der Motivation schwächen (vgl. Haque 1999: 316; Perry/Wise 1990: 370). Diese Befürchtungen scheinen sich durch Beobachtungen zu bestätigen, welche darauf hinweisen, dass die Förderung extrinsischer Motivation häufig zu einer Verdrängung der intrinsischen Motivation führt (sog. Verdrängungseffekt/“crowding-out-effect”; vgl. Weibel et al. 2009: 5).

„Public Service Motivation“ umschreibt eine besondere Art intrinsischer Arbeitsmotivation von Beschäftigten im öffentlichen Sektor. Sie basiert unter anderem auf Werten, welche sich auch im traditionellen Verständnis der öffentlichen Verwaltung und ihrer Mitarbeiter wiederfindet.

2.4 Formen des Arbeitsverhaltens

Von Mitarbeitern wird generell erwartet, dass sie ihre Arbeitskraft einsetzen, um einen Beitrag zu den Zielen der Organisation zu leisten. Dabei lässt sich fragen, auf welchem Weg sie diese Ziele erreichen, nämlich indem sie sich an den Verhaltensregeln der Organisation orientieren oder indem sie dagegen verstossen. Demnach lässt sich Arbeitsverhalten nach zwei Dimensionen unterscheiden: Zum einen, ob es den Zielen der Organisation dient oder diesen schadet, zum andern, ob es den für die Organisation geltenden Regeln entspricht. Vorausgesetzt, diese Dimensionen seien voneinander unabhängig, ergeben sich so vier Gruppen von Arbeitsverhalten (vgl. Nerdinger 2011: 410 f.):

- 1) Verhalten, das sich an den bestehenden Regeln orientiert, ...
 - a) ... und den Zielen der Organisation förderlich ist;
 - b) ... aber den Zielen der Organisation schadet.
- 2) Verhalten, das gegen bestehende Regeln verstösst, ...
 - a) ... aber den Zielen der Organisation förderlich ist;
 - b) ... und den Zielen der Organisation schadet.

Verhaltensweisen am Arbeitsplatz, die von wesentlichen Regeln der Organisation abweichen – das heisst von dem Verhalten, das von den einzelnen Mitgliedern der Organisation erwartet wird respektive den Prinzipien und Anforderungen, welche einen vernünftigen Arbeitsprozess im Hinblick auf die Zielerreichung der Organisation erlauben – werden in der Forschung unter verschiedenen Begriffen und Konzepten untersucht. Eine einheitliche Definition dieser Verhaltensweisen, inklusive der Umschreibung, welche Art von Regeln davon betroffen sind, fehlt (vgl. Nerdinger 2011: 413 ff.; Appelbaum et al. 2007: 586; Kidwell/Martin 2005: 5). Nachfolgend werden diese Verhaltensweisen unter dem Begriff „Deviant Workplace Behavior“ (DWB) zusammengefasst.

In der Literatur bestehen zwei Forschungsrichtungen zu DWB. Während die eine die negativen Aspekte solcher Verhaltensweisen im Fokus hat, rückt die andere positive Formen von DWB ins Zentrum.

2.4.1 Negative Deviant Workplace Behavior

Konzepten, welche unter die Gruppe des negativen DWB fallen, ist gemeinsam, dass das abweichende Verhalten als schädlich für andere Mitarbeiter, für die Organisation oder darüber hinausgehend auch für die Gesellschaft erachtet wird (vgl. Warren 2003: 626; Robinson/Bennett 1995: 556).²¹ Sie fokussieren auf destruktive oder eigennützige Motive wie Arbeitsunzufriedenheit, Entfremdung von der Arbeit, tiefes Commitment zur Organisation, empfundene Ungerechtigkeit, Eigeninteressen oder Rache (vgl. Nerdinger 2011: 419; Morrison 2006: 7). In dieser traditionellen ökonomischen Sichtweise sind die Angestellten eigennützig handelnde Akteure. Als Beispiele für solches Verhalten lassen sich Diebstahl, Beschädigung oder Zerstörung von Eigentum der Organisation, geringe Arbeitsqualität oder die Nichtbeachtung von Sicherheitsvorschriften nennen (vgl. Nerdinger 2011: 417).

2.4.2 Positive Deviant Workplace Behavior

In den letzten Jahrzehnten sind vermehrt Situationen ins Interesse der Forschung gerückt, in welchen Mitarbeiter konstruktives, sozial erwünschbares Verhalten an den Tag legen, das einzelnen Arbeitskollegen oder der Organisation als Ganzes zu Gute kommt, und dem Handelnden wenig bis gar keinen persönlichen Vorteil verschafft. Damit setzt sich diese Forschungsrichtung ab vom Zweig der Organisationsforschung, welche DWB in der Regel als Verhalten von wütenden oder egoistischen Angestellten oder von Angestellten, die sich nicht

²¹ Eine Übersicht über die verschiedenen Konzepte findet sich bei Nerdinger (2011: 418); Appelbaum et al. (2007: 587 ff.); Kidwell/Martin (2004: 5 f.) und Warren (2003: 626).

mit der Organisation oder deren Zielen identifizieren, betrachtet (vgl. Morrison 2006: 6). Positivem DWB liegt eine prosoziale Motivation, das heisst zu Grunde, das heisst der Wunsch, etwas Positives für andere Menschen oder die Gemeinschaft zu bewirken. Unter diese Forschungsrichtung reiht sich auch PSRB. Bevor darauf näher eingegangen wird, werden kurz jene zwei Konzepte vorgestellt, auf welche PSRB hauptsächlich aufbaut.

2.4.2.1 Positive Deviance

Warren (2003: 625) bezeichnet ein absichtliches Abweichen von Normen²² der Organisation dann als „Positive Deviance“, wenn „the authors implicitly or explicitly consider the behaviors socially or organizationally beneficial“.²³ Der Handelnde geht mithin davon aus, dass sein Verhalten einen Nutzen für andere Mitarbeiter/Mitglieder der Organisation stiftet oder dazu beiträgt, dass die Organisation ihre finanziellen und ökonomischen Ziele erreicht. Darunter fallen beispielsweise Kritik an einem unfähigen Vorgesetzten oder Nichteinhalten von untauglichen Bestimmungen (vgl. Appelbaum et al. 2007: 587). In dieselbe Richtung gehen Spreitzer und Sonenshein (2004: 832 f.; 2003: 209), welche „Positive Deviance“ definieren als absichtliches Verhalten, welches in ehrenhaften Absichten von Normen einer Referenzgruppe abweicht, unabhängig von der Frage, ob die Wirkung auch tatsächlich positiv ist.

2.4.2.2 Prosocial Organizational Behavior

Wie gesehen äussert sich der Begriff der „Positive Deviance“ nicht zur Wirkung, die das Verhalten erzeugt. Brief und Motowidlo gehen diesbezüglich einen Schritt weiter. Sie definieren „Prosocial Organizational Behavior“ (POB) zwar ähnlich, nämlich als Verhalten, welches von einem Mitglied der Organisation ausgeht, sich gegen ein Individuum, eine Gruppe oder die Organisation selbst richtet, mit welchen der Handelnde in Ausübung seiner Organisationsrolle interagiert, und welches geschieht in der Absicht, das Wohl des Individuums, der Gruppe oder der Organisation, gegen welche das Verhalten gerichtet ist, zu fördern (vgl. Brief/Motowidlo 1986: 711). Zusätzlich unterscheiden Brief und Motowidlo aber das Verhalten danach, ob es diese wohlgemeinte Absicht auch tatsächlich erreicht: Sie bezeichnen POB als „organizationally functional“, wenn es dazu beiträgt, die Ziele der Organisation zu erreichen (bspw. wenn die Mitarbeiter miteinander kooperieren, wenn sie Schaden von der Organisation abwenden oder positiv über die Organisation sprechen). Demgegenüber ist es „organizationally dysfunctional“, wenn es sich störend auf die Zielerreichung auswirkt (bspw. wenn einem Arbeitskollegen geholfen wird, persönliche Ziele, die im Widerspruch zu den Zielen zur Organisation stehen, zu erreichen, oder Dokumente zu fälschen, um einer arbeitsrechtlichen Sanktion zu entgehen; vgl. Brief/Motowidlo 1986: 711). In dieser Unterscheidung finden sich mithin die eingangs zu diesem Unterkapitel erläuterten zwei Dimensionen von Arbeitsverhalten wieder.

²² Zur Definition von Normen vgl. Warren 2003: 624.

²³ Eine Übersicht über Konzepte, die unter diese Definition fallen, findet sich bei Warren (2003: 627).

2.4.2.3 Prosocial Rule Breaking

Auf den zwei vorangehend genannten Konzepten baut PSRB auf. Danach verstossen Mitarbeiter privatwirtschaftlicher Unternehmen bewusst gegen organisationsinterne Regeln, um „the welfare of the organization or one of its stakeholders“ (Morrison 2006: 7 f.) zu fördern. Verstöße gegen Vorschriften im Sinne des PSRB reflektieren den Wunsch, Dinge besser zu tun und im Zusammenhang mit seiner Berufsrolle Gutes zu tun (vgl. Morrison 2006: 8). Psr-Breaker handeln primär aus uneigennütigen Motiven und ziehen keinen Vorteil aus ihrem Handeln (vgl. Morrison 2006: 8).

PSRB ist eine Form von PD, zeichnet sich aber dadurch aus, dass es sich gegen formale Vorschriften richtet und nicht einfach nur von der Norm abweicht oder ausschert (vgl. Morrison 2006: 8): Im Gegensatz zur PD richtet sich das Verhalten im Sinne des PSRB gegen formelle Regeln und nicht gegen Normen im Allgemeinen (vgl. Morrison 2006: 8). Formelle Regeln einer Organisation werden top-down festgelegt, sind institutionalisiert, werden formell durchgesetzt und bilden Teil des „bürokratischen Kontrollsystems“ der Organisation (vgl. Morrison 2006: 6). Demgegenüber entstehen Normen ohne formellen Akt, tauchen von selber auf („emergent“), werden informell durchgesetzt und sind eine Form sozialer Kontrolle (vgl. Morrison 2006: 6). Verstöße gegen Normen führen zu Bestrafung durch die soziale Gruppe, während Verstöße gegen formelle Regeln der Organisation durch organisationsrechtliche Massnahmen sanktioniert werden (bspw. Verweis, Kündigung; vgl. Morrison 2006: 6). *Nicht* unter den Begriff des PSRB fallen einerseits Verstöße gegen Vorschriften, von deren Bestehen der Handelnde gar keine Kenntnis hat, andererseits Verstöße gegen Vorschriften, von denen allgemein bekannt ist, dass sie nicht durchgesetzt werden (vgl. Morrison 2006: 6).

Morrison (2006: 10 f.) hat in qualitativen Studien drei unterschiedlich Beweggründe für PSRB festgestellt:

- a) „Efficiency“: Die in der Studie von Morrison (2006) genannten Beispiele zu dieser Kategorie beinhalten Situationen, in welchen der Zeitaspekt wichtig ist, und wo der Betroffene erkennt, dass das Einhalten der Vorschrift zu viel Zeit beansprucht und damit das Erreichen der Organisationsziele gefährdet (vgl. Morrison 2006: 11, 13 f.). Zum anderen fallen darunter aber auch Situationen, bei denen durch einen Regelverstoss Kosten eingespart werden können (vgl. Morrison 2006: 11, 14). Regelverstöße im Sinne dieser Kategorie haben somit zum Zweck, die Arbeitsleistung für die Organisation effizienter zu erbringen.
- b) „Customer service“: Diese Kategorie umfasst Verstöße gegen Vorschriften, um eine bessere Dienstleistung für den Kunden erbringen zu können.
- c) „Helping subordinate or colleague“: Unter diese dritte Kategorie fallen Regelverstöße, die motiviert sind durch den Wunsch, einem Mitarbeiter/Arbeitskollegen zu helfen.

Nach dem Konzept des „Prosocial Rule Breaking“ verstossen Mitarbeiter privatwirtschaftlicher Organisationen bewusst gegen organisationsinterne, formelle Vorschriften, um die Wohlfahrt der Organisation oder ihrer Anspruchsgruppen zu fördern. Konkret liegt diesem prosozialen Verhalten der Wunsch zugrunde, eine effizientere Arbeitsleistung oder eine bessere Dienstleistung an den Kunden zu erbringen, oder einem Mitarbeiter/Arbeitskollegen zu helfen.

3 Arbeitsthesen

In diesem Kapitel werden basierend auf dem vorstehend dargelegten theoretischen Rahmen Arbeitsthesen gebildet und Begriffsdefinitionen vorgenommen.

3.1 Schlussfolgerungen aus dem theoretischen Rahmen

Mit dem Übergang zu NPM ist der Bürger nicht mehr passiv Verwalteter, sondern er wird zum Kunden der Verwaltung. Wer nun aber als Kunde bezeichnet wird, äussert auch andere Erwartungen gegenüber der Verwaltung und ihren Leistungen. Die Interessen eines Kunden haben mehr Gewicht als jene eines Bittstellers. NPM fördert die Berücksichtigung dieser Interessen des Bürger-Kunden. Es lässt sich deshalb erwarten, dass Beschäftigte im öffentlichen Sektor heute vermehrt vor der Frage stehen, ob sie in einem konkreten Fall eine Vorschrift nicht anwenden sollen, wenn diese nach ihrer Beurteilung effizientes Arbeiten verhindert²⁴ oder nicht optimal den Bedürfnissen des Bürger-Kunden im konkreten Fall entspricht, was den Zielen von NPM entgegensteht. Solche Beweggründe können aber in Konflikt geraten zu traditionellen Werten wie die Pflicht zur Regelkonformität und zum Grundsatz der Gleichbehandlung.

Die in den Kategorien „efficiency“ und „customer service“ des PSRB enthaltenen Beweggründe gehen auf Werte zurück, wie sie im Rahmen von NPM-Reformen besonders gefördert wurden. Anknüpfend an die Kritik, dass die neuen Werte zu den traditionellen in Konflikt stehen (können) und sich die beiden Wertegruppen teils sogar gegenseitig ausschliessen, lässt sich Folgendes vermuten: Bei einer tiefen oder fehlenden Ausprägung der alten Werte stehen eher Effizienz- und Kostenüberlegungen sowie Bürgerorientierung im Vordergrund, die das Handeln bestimmen; dies dürfte in der Konsequenz eher zu regelwidrigem Verhalten aus Effizienzüberlegungen (nachfolgend bezeichnet als PSRB/E) oder im Bürger-Kundeninteressen (nachfolgend bezeichnet als PSRB/S) führen. Umgekehrt lässt sich folgern, dass eine starke Verpflichtung gegenüber den traditionellen Werten verhindert, dass die von NPM propagierten Werte zum Durchbruch kommen; regelwidriges Verhalten aus den genannten Beweggründen dürfte damit seltener sein.

PSRB/E und PSRB/S stehen somit für das Gedankengut und das Wertesystem des NPM respektive beinhaltet Handlungsmotive, welche sich unter die neuen Werte subsumieren lassen. Zur Operationalisierung der traditionellen Werte, zu welchen namentlich auch eine hohe Regelorientierung zählt, dient das Konzept der PSM.

²⁴ Damit wird Bezug genommen auf die Kategorie „efficiency“ (Wirtschaftlichkeit). Wirtschaftliches Handeln bedeutet, dass zwischen den vorgegebenen Leistungen (Output; vgl. Fn 1) und den eingesetzten Mitteln ein möglichst günstiges Verhältnis geschaffen wird. Dies lässt sich entweder erzielen durch einen minimalen Mitteleinsatz zur Erreichung der angestrebten Leistungen, oder durch die Realisation maximaler Ergebnisse aufgrund eines vorgegebenen Mitteleinsatzes (vgl. Schedler/Proeller 2009: 76; Thom/Ritz 2008: 225). Im Gegensatz dazu äussert sich Effizienz zum Verhältnis zwischen dem Mitteleinsatz und der erzeugten Wirkung (Impact/Outcome; vgl. Fn 1). Die Begriffe Effizienz und Wirtschaftlichkeit werden im Folgenden als Synonyme verwendet.

Demnach ergeben sich folgende Arbeitsthesen:

- T1: Hohe PSM korreliert negativ mit PSRB/E.
- T2: Hohe PSM korreliert negativ mit PSRB/S.

PSRB ist eine bewusste Wahl: Der Betroffene muss entscheiden, ob er der Vorschrift folgen oder ob er sie brechen will. Dies ist nicht immer ein leichter Entscheid. Er sieht, dass die Anwendung der Vorschrift zu einem suboptimalen Ergebnis führt, gleichzeitig erkennt er aber auch sein persönliches Risiko. Der Entscheid hängt von verschiedenen individuellen und kontextuellen Faktoren ab (vgl. Morrison 2006: 15). Der Einfluss individueller Faktoren wurde in verschiedenen Studien untersucht, deren Ergebnisse die zwei vorgenannten Arbeitsthesen stützen:

DeHart-Davis (2007) schuf den Begriff der „unbureaucratic personality“, welche sich auszeichnet durch „a willingness to bend rules“ (DeHart-Davis 2007: 892). Sie untersuchte, ob persönliche Eigenschaften wie Nonkonformismus („nonconformity“), Risikobereitschaft („risk propensity“) und Engagement für den öffentlichen Dienst („public service commitment“ [PSC]) die „unbureaucratic personality“ begünstigen. DeHart-Davis (2007: 892) ging davon aus, dass der moderne Typus des Verwaltungsangestellten, der kreativ, unternehmerisch und flexibel ist, auch impliziere, dass die Angestellten Regeln brechen „in the name of ‚customer service‘ and exercise significant discretion to achieve governmental results“. Und: „Furthermore, massive rule bending is part and parcel of images of the trailblazing entrepreneurial public manager.“ (DeHart-Davis 2007: 892).²⁵ Der Studie von DeHart-Davis lässt sich keine Definition entnehmen, welche Art von Regeln der Begriff „rule“ umfasst. PSC wird in der Studie zwar als eine Dimension der PSM bezeichnet (vgl. DeHart-Davis 2007: 895), zur Messung des PSC werden aber nicht die in der PSM-Forschung üblichen Items herangezogen, sondern solche, welche zur Messung des emotionalen Commitments für eine bestimmte berufliche Anstellung Verwendung finden (vgl. DeHart-Davis 2007: 898). DeHart-Davis hat in ihrer Studie einerseits festgestellt, dass PSC negativ korreliert mit Regelverstößen (vgl. DeHart-Davis 2007: 899 f.). Eine mögliche Erklärung für dieses Ergebnis vermutet sie im Umstand, dass Verwaltungsangestellte indoktriniert sind „to the ‚ethic‘ of consistent rule application, which seeks the equitable delivery of public goods and services“ (DeHart-Davis 2007: 900). Andererseits fand sie empirische Evidenz auf eine positive Korrelation zwischen der typischen Managerqualität der Risikobereitschaft und Regelverstößen (vgl. DeHart-Davis 2007: 895). Eine solche positive Korrelation zwischen Risikobereitschaft und PSRB hatte bereits Morrison (2006: 22) festgestellt.

Die Forschung schreibt prosozialer Motivation einen erheblichen Einfluss auf das Arbeitsverhalten von Arbeitnehmern und ihre Job Performance zu (vgl. Grant/Berg 2011: 29). Prosozia-

²⁵ Mitarbeiter, deren Verhalten den Zielen der Organisation dient, aber unter Umständen gegen deren Regeln verstößt, werden auch als Intrapreneure bezeichnet. Intrapreneurship beschreibt Mitarbeiter, die sich wie Unternehmer im Unternehmen verhalten. „Von Intrapreneuren wird erwartet, dass sie im eigenen Arbeitsbereich Erfolgchancen aufspüren, das Risiko bei der Verwirklichung selber managen und dafür auch noch die Verantwortung übernehmen.“ (Nerdinger 2011: 410).

le Motivation kann dazu bewegen, einem Mitarbeiter/Arbeitskollegen zu helfen (vgl. Grant/Berg 2011: 29).²⁶ Wie unter Kapitel 2.3 gesehen, beinhaltet auch die PSM prosoziale Dimensionen. Studienergebnisse weisen darauf hin, dass eine hohe PSM freiwilliges helfendes Verhalten gegenüber Arbeitskollegen und Vorgesetzten fördert (sog. „Interpersonal Citizenship Behavior“; vgl. Pandey et al. 2008). Umgekehrt ist zu erwarten, dass sich neue Instrumente der Personalführung (bspw. Leistungslohn) und die damit einhergehende verstärkte Konkurrenz unter Arbeitskollegen negativ auf die Bereitschaft zum innerbetrieblichen Helfen auswirken können. Es ist deshalb zu vermuten, dass Mitarbeiter mit einer hohen PSM eher bereit sind, gegen Vorschriften zu verstossen, wenn sie damit einem Mitarbeiter/Arbeitskollegen helfen können (nachfolgend bezeichnet als PSRB/H). Daraus ergibt sich die dritte Arbeitsthe-
se:

T3: Hohe PSM korreliert positiv mit PSRB/H.

Eine abschliessende Beantwortung der Arbeitsthesen lässt sich im Rahmen der vorliegenden Studie nicht erreichen. Sie kann aber Hinweise darauf liefern, ob die Arbeitsthesen aufrechtzuerhalten oder zu verwerfen sind.

Arbeitsthesen

T1: Hohe PSM korreliert negativ mit PSRB/E.

T2: Hohe PSM korreliert negativ mit PSRB/S.

T3: Hohe PSM korreliert positiv mit PSRB/H.

3.2 Begriffsdefinition

Das Konzept des PSRB ist ausgerichtet auf privatwirtschaftliche Unternehmen. Es wird deshalb für die vorliegende Arbeit an die Gegebenheiten der öffentlichen Verwaltungsarbeit angepasst. Die Adaption auf den öffentlichen Sektor hat insbesondere zur Folge, dass nicht nur Verstösse gegen interne Weisungen betreffend die Gestaltung der Arbeit(-sabläufe) erfasst werden, sondern auch Verstösse gegen formelles und materielles Recht sowie Weisungen vorgesetzter Stellen.²⁷ Der Grund liegt darin, dass gerade die gesetzlichen Grundlagen das Handeln der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung bestimmen, weshalb sie in diesem Sinne als Handlungsanweisung zu verstehen sind. Der Begriff „rule“ im Konzept des PSRB nach Morrison ist demgegenüber enger gefasst.²⁸ Im Übrigen lehnt sich PSRB im Sinne der Arbeitsthesen eng an das Konzept von Morrison (2006) an, und erfasst wissentliche und willentliche, nicht aber primär eigennützige Verstösse gegen interne, schriftlich festgehal-

²⁶ Vgl. auch die Ausführungen zu den positiven Auswirkungen des OCB unter Kapitel 2.4.2.2.

²⁷ Materielles Recht bestimmt, wie sich die Rechtsunterworfenen zu verhalten haben, welche Pflichten und Rechte sie haben; es sagt mithin, was „rechts“ ist und ordnet damit die von ihm erfassten Lebensverhältnisse. Formelles Recht (auch Verfahrens- oder Prozessrecht genannt) dient der Durchsetzung des materiellen Rechts; es umschliesst auch die Regelungen zur Organisation und Zuständigkeit von Behörden (vgl. Forstmoser/Vogt 2008: 1132).

²⁸ Vgl. vorstehend Kapitel 2.4.2.3.

tenen und durchgesetzten Arbeitsanweisungen sowie gegen gesetzliche Bestimmungen (i. S. von Gesetz im materiellen Sinn²⁹), motiviert durch den Wunsch, seinen Arbeitsauftrag effizienter oder der konkreten Situation angemessen zu erledigen (vgl. Morrison 2006: 7).

Generell-abstrakte Vorschriften können nicht auf sämtliche Fragen, die in einem konkreten Fall auftauchen können, Antworten geben. Sie können deshalb nie die Verwaltungstätigkeit vollständig und präzise vorausbestimmen. Eine sinnvolle und gerechte Lösung lässt sich häufig erst aufgrund der konkreten Situation bestimmen. Vorschriften beinhalten deshalb meist einen Entscheidungsspielraum, der es ermöglicht, die konkreten Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen (vgl. Häfelin et al. 2010: 98). Solange sich die Entscheide einer Verwaltung im Rahmen dieses Ermessensspielraums bewegen, liegt kein Verstoss gegen eine Vorschrift vor.³⁰

Die Begriffe „Regeln“ und „Vorschriften“ werden nachfolgend als Synonyme verwendet.

Es mutet zuweilen sonderbar an, von „Leistungsempfänger“ zu sprechen, wenn es um Tätigkeiten der Eingriffsverwaltung geht. Da die vorliegende Arbeit aber auf den Dienstleistungsgedanken von NPM Bezug nimmt, wird der Begriff Leistungsempfänger generell verwendet und bezieht sich auf sämtliche Verwaltungsrechtsverhältnisse. Leistungsempfänger ist primär ein Bürger, es kann aber auch eine juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts oder eine Verwaltungseinheit derselben oder einer anderen föderalen Stufe sein.

Die drei Kategorien des auf den öffentlichen Sektor adaptierten PSRB

PSRB umfasst Verstösse gegen gesetzliche Bestimmungen und Vorschriften vorgesetzter Stellen, welche in der Absicht geschehen,

- effizienter zu arbeiten (PSRB/E);
- eine optimale Leistung für den Leistungsempfänger zu erbringen (PSRB/S); oder
- einem Mitarbeiter/Arbeitskollegen zu helfen (PSRB/H).

²⁹ Vgl. Fn 5.

³⁰ Vgl. als weiterführende Literatur zum Verwaltungsermessen Häfelin et al. 2010: 98 ff.

4 Qualitative Studie

Im vorliegenden Kapitel wird die qualitative Studie erläutert. Es gliedert sich in drei Teile: Zunächst wird dargelegt, wie die Daten für die Studie erhoben und ausgewertet wurden. Im zweiten Teil werden sodann die Ergebnisse der Auswertung der Interviews vorgestellt. Dabei werden jene Gründe aufgezeigt, welche es nach Meinung von Befragten rechtfertigen, in einem konkreten Fall von einer Vorschrift abzuweichen. Diese Beweggründe werden kurz definiert und gegliedert nach prosozialen, eigennützigen und anderen Motiven. Die Darstellung der prosozialen Motive und die Überprüfung der Arbeitsthese stehen dabei im Zentrum. Um den Blick abzurunden, werden sodann auch jene Argumente aufgeführt und definiert, welche die Befragten vorgebracht haben zur Begründung, weshalb sie nicht von einer Vorschrift abweichen, auch wenn prosoziale Gründe dafür sprechen könnten. Zum Abschluss dieses zweiten Teils wird ein Fazit gezogen, welches überleitet in den dritten Teil. Dieser befasst sich mit der Analyse und Interpretation der Ergebnisse.

Zur Veranschaulichung werden Auszüge aus einzelnen Interviews eingefügt. Aus Gründen der Lesbarkeit werden in diesen Zitaten Redepausen und andere, den Erzählfluss behindernde Elemente, nicht angezeigt.

4.1 Methodisches Vorgehen

4.1.1 Erhebungsdesign

4.1.1.1 Untersuchungsmethode

Die Forschungsfrage geht davon aus, dass sich Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung mit der Frage konfrontiert sehen, eine Vorschrift nicht zu befolgen, wenn diese effizientes Arbeiten verhindert, oder wenn die strikte Umsetzung der Vorschrift dazu führt, dass den Bedürfnissen eines Bürgers im konkreten Fall nicht optimal entsprochen werden kann. Sie impliziert ein Dilemma zwischen der Pflicht zu gesetzmässigem Verhalten und Beweggründen, die dagegen sprechen. Um auszuloten, ob solche Situationen überhaupt als Dilemma erlebt werden, drängte es sich auf, der Forschungsfrage im Rahmen von Interviews nachzugehen. Im Rahmen von Interviews kann nämlich – im Gegensatz zu quantitativen Erhebungsverfahren – vertiefend auf die Fragen eingegangen werden, ob die Befragten solche Situationen kennen, ob sie diese überhaupt als Konflikt erleben, wie sie damit umgehen und wie sie ihre Entscheidungen begründen. Interviews bieten zudem den Vorteil, dass die Befragten auch weitere Aspekte einbringen können, die bei Befragungen mit standardisierten Fragebogen nicht beachtet werden oder gar nicht zur Sprache kommen können.

Mittels der Interviews sollten Daten erhoben werden, welche Hinweise zur Beantwortung der Arbeitsthese liefern können. Das relevante Thema des Gesprächs war damit vorgegeben beziehungsweise das Erkenntnisinteresse bereits eingegrenzt. Um auch im Gespräch die Inter-

viewthematik abgrenzen und die einzelne Themenkomplexe vorgeben zu können, wurde als Interviewtechnik ein Leitfadeninterview gewählt (vgl. Friebertshäuser 1997: 373; 375; auch halbstrukturierte Interviews genannt). Leitfadeninterviews eignen sich zudem besonders zur Überprüfung von Arbeitsthesen (vgl. Friebertshäuser/Langer 2010: 439; Friebertshäuser 1997: 376).

Auf einem Kontinuum betrachtet kann ein Leitfaden detaillierte Fragen vorgeben, die nach festgelegter Reihenfolge gestellt werden, er kann Fragen enthalten, die ohne bestimmte Reihenfolge anzusprechen sind, oder er kann bloss eine Auswahl an Fragen im Sinne von Gesprächsanregungen enthalten, welche nur den Rahmen für das Gespräch abstecken (vgl. Friebertshäuser 1997: 375 f.). Hauptziel der Interviews war zu erfahren, ob die Befragten im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit Effizienzüberlegungen, optimale Dienstleistung an den Bürger oder die Hilfe an einen Mitarbeiter über die Befolgung von Vorschriften setzen. Es sollte aber auch Raum bestehen, dass weitere Beweggründe zur Sprache kommen können, die ein Abweichen oder Nichteinhalten von einer Vorschrift im Einzelfall als gerechtfertigt erscheinen lassen. Deshalb erschien der Mittelweg erfolgsversprechend. So war auch möglich, auf die befragte Person einzugehen, und trotzdem den Erzählfluss zu lenken.

Damit die Interviewthematik für die Befragten nicht zu abstrakt bleibt, wurden ihnen zur Veranschaulichung Fallbeispiele vorgelegt, in welchen Entscheidungsprobleme vorgestellt werden, wie sie die vorliegende Arbeit thematisiert. Diese Vorgehensweise geschah in Anlehnung an die Technik der Dilemma-Interviews.³¹ „In Anlehnung“ deshalb, weil für die Interviews einerseits nicht wie bei Dilemma-Interviews üblich, standardisierte Fragen³² und eine feste Reihenfolge der Fragen vorgesehen waren. Zudem kann nicht als gesichert gelten, dass für die Beschäftigten im öffentlichen Sektor tatsächlich ein Handlungsdilemma³³ zwischen traditionellen und neuen Werten besteht.

Die erste Version des Interviewleitfadens sah vor, mit 3 Fallbeispielen in das Gespräch einzusteigen, wovon je eines die Kategorie PSRB/E, PSRB/S und PSRB/H beschlägt. Die Befragten sollten darlegen, wie sie entscheiden würden, wenn sie sich in der im Fallbeispiel dargestellten Situation befänden. Das nachfolgende Gespräch sollte auf den in den Fallbeispielen dargestellten Konflikten und der geäußerten Haltung des Befragten aufbauen und anhand vorbereiteter Vertiefungsfragen strukturiert werden. Namentlich sollten die Interviewten in

³¹ Die Technik der Dilemma-Interviews geht zurück auf methodische Verfahren, die von Lawrence Kohlberg eingesetzt wurden, um unterschiedliche Stufen moralischen Urteilens zu erfassen (vgl. Hopf 2009: 352; Keller 2005: 150 f.; Helfferich 2005: 25; vgl. Friebertshäuser 1997: 382; Ijzendoorn 1979: 552). Den Probanden werden Erzählvorgaben vorgelegt, welche ein Handlungsdilemma darstellen, und aufgefordert, dazu begründet Stellung zu nehmen. Die Interviews werden mit einem festen Katalog von standardisierten Fragen und Nachfragen gelenkt (vgl. Hopf 2009: 352). Ein bekanntes Beispiel für eine solche Erzählvorgabe ist das Heinz-Dilemma, in welchem es um die Frage geht, ob es moralisch richtig ist, dass Heinz ein Medikament für seine krebserkrankte Frau stiehlt, wenn es keine andere Möglichkeit gibt, um ihr Leben zu retten (vgl. Keller 2005: 150; Ijzendoorn 1979: 552 f.).

³² Vgl. bspw. die Fragen zur Dilemma-Diskussions-Methode betreffend das Heinz-Beispiel bei Ijzendoorn (1979: 553).

³³ Ein Handlungsdilemma setzt voraus, dass sich unterschiedliche, aber gleichwertige Werteorientierungen gegenüberstehen (vgl. Friebertshäuser 1997: 382).

diesem zweiten Teil konkret gefragt werden, ob sie Situationen in ihrem Berufsalltag erleben, wo die Frage auftaucht, ob sie von einer Regel oder Vorschrift abweichen sollen, um effizienter zu arbeiten, um spezifischer auf die Interessen eines Bürgers einzugehen und einem Bürger eine bessere Dienstleistung zu erbringen, oder um einem Mitarbeiter/Arbeitskollegen zu helfen. Die Verfasserin hat diesen Interviewleitfaden mit zwei Personen getestet, welche allerdings bereits vorgängig Kenntnis vom Thema hatten. Dabei hat sich gezeigt, dass der direkte Einstieg mit den Fallbeispielen nicht ideal ist, weil damit die grundsätzliche Haltung nicht erfragt werden kann beziehungsweise droht im Gespräch unterzugehen. Der Leitfaden wurde aus diesen Gründen dahingehend umgestellt, dass zuerst konkret zu klären war, wie die Befragten in einem Konfliktfall entscheiden. Dies impliziert zwar bereits einen Konflikt, in Bezug auf die Forschungsfrage erschien dies indessen gerechtfertigt. Allfällige Widersprüche³⁴ sollten erst im weiteren Verlauf des Gesprächs aufgedeckt und diskutiert werden. Die Fallbeispiele dienen damit der Veranschaulichung der vorausgesetzten Konfliktsituation, der Vertiefung bestimmter Fragen und als Anstoss, von eigenen Beispielen aus dem Berufsalltag zu berichten.

Um die Befragten an das Thema heranzuführen, sollten sie zu Beginn des Interviews erzählen, mit welchen Regeln und Vorschriften sie in ihrem Berufsalltag konfrontiert sind. Als „Regeln und Vorschriften“ definierte die Befragende gesetzliche Bestimmungen, Verordnungen, interne Weisungen, Arbeitsanweisungen und ähnliches (vgl. Anhang 1: Interviewleitfaden Version.1). Aufgrund der Erfahrungen aus den ersten drei durchgeführten Interviews wurde das Begriffspaar „Regel und Vorschrift“ für die folgenden Interviews geändert in „gesetzliche Bestimmungen und interne Vorschriften“. Es hat sich nämlich gezeigt, dass trotz vorgängiger Definition teils Unklarheiten über die Verbindlichkeit der im Zentrum des Interesses stehenden Vorschriften bestanden (bspw. wurde eine Regel als nicht verbindlich eingestuft). Zudem ergab sich eine leichte Veränderung in der Abfolge der Fragen. Diese zweite Version des Interviewleitfadens (Anhang 2: Interviewleitfaden Version.2) diente als Grundlage für die restlichen Interviews.

4.1.1.2 Festlegung der Grundgesamtheit und Stichprobe

Die Universitäten Lausanne, Bern und Genf führten im Jahr 2009 eine quantitative Umfrage bei Beschäftigten von rund 200 Schweizer Gemeinden durch (Schweizerischer Nationalfond zur Förderung der Wissenschaftlichen Forschung [SNF], Nationales Forschungsprojekt Nr. 100012-116083, Untersuchung zur Motivation der Beschäftigten im öffentlichen Sektor, April 2009). Aus dieser Grundgesamtheit wurden je 30 Personen ausgewählt, bei welchen die Umfrageergebnisse die höchste respektive die tiefste PSM ergeben haben (Stichprobe „PSM hoch“ respektive Stichprobe „PSM tief“), und welche sich im damaligen Fragebogen bereit erklärt haben, an Folgestudien teilzunehmen. Der Rückgriff auf diesen Datensatz war namentlich für die Beantwortung der mit der zweiten Arbeitsthese (PSRB/S) zusammenhängenden

³⁴ Bspw. wenn jemand sagt, ich gebe immer der Vorschrift den Vorzug, dann aber in einem konkreten Fallbeispiel davon abweicht, oder von einer eigenen, erlebten Situation berichtet, wo er sich nicht an die Vorschrift gehalten hat.

Forschungsfrage von grossem Wert: Die meisten direkten Dienstleistungen an den Bürger werden nämlich auf Ebene der Gemeinden erbracht, weshalb diese föderale Stufe durch eine besondere Nähe zum Bürger geprägt ist.

Die beiden Stichproben umfassen Personen mit einem tiefen PSM-Wert zwischen 2.08–2.92 („PSM tief“) und einem hohen PSM-Wert zwischen 4.62–5.00 („PSM hoch“). Um sicherzustellen, dass die im Interview gemachten Aussagen korrekt erfasst werden und Feinheiten der Sprache nicht verloren gehen, wurden aus dieser Stichprobe nur Personen um ein Interview angefragt, welche dieselbe Muttersprache (Schweizerdeutsch) wie die Autorin sprechen. Der Kreis möglicher Interviewpartnern war zahlenmässig beschränkt; insbesondere konnte die Stichprobe „PSM tief“ nicht beliebig ausgeweitet werden, da die PSM-Werte der Personen aus dieser Stichprobe bereits nahe beziehungsweise über dem Mittelwert der PSM lagen. Deshalb mussten weitere mögliche Einflussfaktoren auf das Verhalten wie beispielsweise Geschlecht, Ausbildung, berufliche Stellung, Alter und Dauer der Beschäftigung im öffentlichen Sektor vernachlässigt werden.

Die Autorin hat mit 30 der so ermittelten Personen telefonisch Kontakt aufgenommen; davon hat sich die Hälfte zu einem Interview bereit erklärt. Insgesamt konnten aus der Stichprobe „PSM tief“ acht Personen und aus der Stichprobe „PSM hoch“ 7 Personen interviewt werden. Die PSM der Befragten aus der ersten Gruppe bewegt sich zwischen 2.31–2.92, jene der Befragten aus der zweiten Gruppe zwischen 4.62–4.85 (vgl. Anhang 3: Übersicht Interviewpartner/-innen).

Nach Durchführung dieser 15 Interviews liess sich auf den ersten Blick kein Unterschied zwischen den zwei Gruppen feststellen. Von einer nur leicht grösseren Anzahl Befragten war demnach kein anderes Ergebnisse für die Forschungsfrage zu erwarten, weshalb auf die Durchführung zusätzlicher Interviews verzichtet wurde.

4.1.2 Durchführung der Untersuchung

Die überwiegende Mehrheit der um ein Interview gebetenen Personen hat sich nicht nach dem genauen Thema des Gesprächs erkundigt. Soweit jemand danach fragte, gab die Autorin an, das Interview thematisiere den Umgang mit Vorschriften im Berufsalltag. Deshalb waren die Befragten weitgehend nicht mit dem Thema vorbefasst und konnten sich keine vorgängigen Überlegungen dazu anstellen. Zuweilen bekundeten die Befragten im Gespräch Mühe, die abstrakten Fragen zu beantworten. Für einige war es äusserst schwierig, sich in die in den Fallbeispielen dargestellte Situation zu versetzen und die Rolle desjenigen zu übernehmen, der zu entscheiden hat.

Die Interviews fanden bis auf wenige Ausnahmen am Arbeitsplatz der Befragten statt, wurden in Schweizerdeutsch geführt und dauerten jeweils zwischen 45 bis 60 Minuten. Im Anschluss an jedes Gespräch füllte die Befragende ein Protokollblatt aus, welches unter anderem Anga-

ben enthält zu Alter und Geschlecht, Ausbildung, aktueller Funktion sowie Dauer der Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung. In diesem Protokollblatt ist ferner der Wert der in der Umfrage der Universitäten Lausanne, Bern und Genf festgestellten PSM der befragten Person vermerkt.³⁵

Da schriftliche Daten eine intensivere Auseinandersetzung als nur Tonaufnahmen erlauben, wurden die Gespräche zum Zweck der späteren Transkription elektronisch (Ton) aufgezeichnet. Die Transkripte sind in deutscher Standardsprache gehalten. Die dem Schweizerdeutsch eigene Satzstellung, der je nach Person eigene Sprachstil und besondere dialektische Ausdrücke im Schweizerdeutsch wurden dabei übernommen. Unterbrechungen im Redefluss wurden dargestellt und nonverbale Ausdrücke verbalisiert. Die Fragen, welche dem Interviewleitfaden entsprachen, sind nur stichwortartig übernommen worden. Nicht transkribiert sind ferner Antworten, die offensichtlich auch in einem weiteren Sinn keinen Bezug mehr zum Thema haben; die betreffenden Stellen sind gekennzeichnet.

Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes sind die vollständigen Protokollblätter und Transkripte vertraulich (Anhang 4: Interviewtranskripte). Sie stehen einzig dem betreuenden Dozenten zur Beurteilung der Arbeit zur Verfügung. Um die Anonymität der Befragten auch gegenüber dem betreuenden Dozenten zu gewährleisten, sind ihre Namen im Protokollblatt codiert. Sämtliche identifizierende Merkmale (bspw. Ortsnamen) in den Protokollblättern und Transkripten sind anonymisiert.

4.1.3 Auswertungsdesign

Die Interviewtranskripte wurden zunächst vollständig und genau gelesen, um eine erste generelle Übersicht über die Antworten zu erhalten. Um auch nicht direkt abgefragte Informationen zu erfassen, wurden sie sodann mit Blick darauf durchgelesen, welche Beweggründe für die Befragten für oder gegen die Anwendung einer Vorschrift im Einzelfall sprechen.

Die so herausgeschälten Gründe, welche als Argument gegen die Anwendung einer Vorschrift im Einzelfall genannt wurden, wurden *in einem ersten Schritt* nach folgenden Kriterien in Kategorien geordnet:

- Die Nichtanwendung der Vorschrift ist motiviert durch den Wunsch, eine effizientere Arbeitsleistung zu erbringen (PSRB/E).
- Die Nichtanwendung der Vorschrift ist motiviert durch den Wunsch, eine optimale Dienstleistung zu erbringen (PSRB/S).
- Die Nichtanwendung der Vorschrift ist motiviert durch den Wunsch, einem Mitarbeiter/Arbeitskollegen zu helfen (PSRB/H).
- Die Nichtanwendung der Vorschrift soll der handelnden Person einen Nutzen verschaffen.
- Die Nichtanwendung der Vorschrift geschieht aus anderen Gründen.

³⁵ Auszüge aus diesen Protokollblättern finden sich im Anhang 3: Übersicht Interviewpartner/-innen.

Die Gründe der vierten Kategorie (eigennützigen Motive) sind im Hinblick auf die Beantwortung der Forschungsfrage ohne Relevanz, weshalb sie nicht weiter verfolgt wurden. Dasselbe gilt für die Gründe der fünften Kategorie. Demgegenüber erfassen die drei ersten Kategorien prosoziale Motive im Sinne des PSRB, weshalb sich die weitere Untersuchung auf diese Gründe beschränkte. *In einem zweiten Schritt* wurde jedes transkribierte Interview systematisch nach Gründen dieser drei Kategorien durchforscht. Einschlägige Textpassagen wurden den einzelnen Gründen und damit einer der drei Kategorien zugeordnet. Dieser Schritt diente dazu, Aufschluss darüber zu erhalten, welche Haltung die befragte Person einnimmt zu Regelverstößen aus Effizienzgründen (PSRB/E), um eine optimale Dienstleistung zu erbringen (PSRB/S) oder um einem Mitarbeiter/Arbeitskollegen zu helfen (PSRB/H). Aus der Zusammenstellung der Aussagen hat die Verfasserin deshalb pro Person ein Fazit gezogen, welche Haltung diese hinsichtlich der drei Kategorien des PSRB vertritt. Ein Befragter hat bezeichnenderweise für alle gesagt, „schwarz oder weiss“ – das gibt es nicht (Interviewpartner L2): Die Frage, ob ein und dieselbe Person beispielsweise aus Dienstleistungsgründen eine Vorschrift missachtet, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab und lässt sich nie abstrakt beantworten. Trotzdem mussten im Hinblick auf die Überprüfung der Arbeitsthesen die Fazite vergleichbar gemacht werden. Für die einzelnen geäußerten Haltungen wurden deshalb Ausprägungen vergeben (vgl. Tabelle 2; vgl. Schmidt 2010: 487; Schmidt 1997: 344), welche Tendenzen festhalten.

Ausprägung	Definition / Inhalt der Ausprägung
1	Die befragte Person erachtet es <i>grundsätzlich als nicht gerechtfertigt</i> , – im Interesse effizienter Arbeitsleistung (PSRB/E), – im Interesse des Leistungsempfängers (PSRB/S), – im Interesse eines Mitarbeiters/Arbeitskollegen (PSRB/H), eine Vorschrift zu missachten.
2	Die befragte Person erachtet es <i>bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen gerechtfertigt</i> , – im Interesse effizienter Arbeitsleistung (PSRB/E), – im Interesse des Leistungsempfängers (PSRB/S), – im Interesse eines Mitarbeiters/Arbeitskollegen (PSRB/H), eine Vorschrift zu missachten.
3	Die befragte Person erachtet es <i>als grundsätzlich gerechtfertigt</i> , – im Interesse effizienter Arbeitsleistung (PSRB/E), – im Interesse des Leistungsempfängers (PSRB/S), – im Interesse eines Mitarbeiters/Arbeitskollegen (PSRB/H), eine Vorschrift zu missachten.

Tabelle 2: Ausprägungen zu PSRB

Sofern von einer Person keine verwertbare Aussage für eine bestimmte Kategorie erhältlich war, wurde eine „Null“ vergeben. Trotz dieser Schematisierung ist vor Augen zu halten, dass Antworten auf ein Szenario nicht zwingend Entscheidungen wiedergeben (können), die tatsächlich in der Situation, würde sie erlebt, getroffen werden würden. Zusätzlich verzerrend

könnte sich auswirken, dass die Befragten auf Szenarien geantwortet haben, die ihnen mehrheitlich fremd waren. Wie bereits erwähnt haben Befragte Schwierigkeiten bekundet, sich in die in den Fallbeispielen dargestellte Situation zu versetzen oder selber Beispiele aus ihrem Berufsalltag zu bezeichnen.

4.2 Ergebnisse der Interviewstudie

4.2.1 Prosocial Rule Breaking zwecks effizienter Arbeitsleistung

4.2.1.1 Beweggründe im Einzelnen

Die in dieser Kategorie zusammengefassten Motive sind auf die Interessen der Organisation, für welche die Befragten arbeiten, ausgerichtet. Sie führen zu prosozialem Verhalten gegenüber der Organisation, im Gegensatz zu prosozialem Verhalten gegenüber Individuen.³⁶

a) **Vermeiden eines unverhältnismässigen Aufwands:** Die strikte Befolgung der Vorschrift verursacht einen Aufwand, der in keinem vernünftigen Verhältnis zum Ertrag steht, oder sie stiftet keinen Nutzen („Leerlauf“). Durch die Nichtanwendung der Vorschrift soll dies vermieden werden.

So wird beispielsweise auf eine Korrektur kleiner Beträge bei den steuerbaren Faktoren gemäss Selbstdeklaration verzichtet, wenn der Aufwand, den eine solche Korrektur bewirkt, nicht lohnenswert erscheint im Verhältnis zum Steuerertrag, den die Korrektur verursacht. Oder es wird auf die Anwendung von Verwaltungszwang³⁷ verzichtet, wenn nicht erwartet werden kann, dass der Betroffene dadurch zu pflichtgemäsem Handeln bewogen wird.

-
1. „Ja also wenn man so ‚minims Zügs got go ufrächne‘, im Prinzip könnte man das Zeugs gerade erledigen, ohne dass man da noch jedes Mal fünf Franken aufrechnet, eine Bemerkung dazu schreibt und dann geht noch eine Verfügung raus mit dem ganzen ‚Firlifanz‘, dann kann man schon gerade sagen: ‚Weg!‘ (...). Und dann ist es effizient.“ – *Interviewpartnerin L1*
 2. „Weil ich einfach den Weg, die Einsparung sehe. Ich sehe, dass es schneller geht.“ – *Interviewpartner H1*
 3. „Ich finde einfach die Zeitdauer, bis eine Busse oder Strafe dann ausgesprochen wäre, ist mit so viel Zeitaufwand [verbunden] und dann ist es dann trotzdem auf einmal erledigt. ... (...). Schlussendlich muss ich ja die Personalien haben. Mir nützt es nichts, wenn sie [mit] bis 500 Franken Busse [bestraft werden] und ich immer noch nicht weiter bin.“ – *Interviewpartnerin L3*
-

Tabelle 3: Exzerpte zu PSRB/E: Vermeiden eines unverhältnismässigen Aufwands (pro)

³⁶ Zum prosozialem Verhalten gegenüber Individuen vgl. nachfolgende Kapitel 4.2.2 und 4.2.3.

³⁷ Als Verwaltungszwang sind Sanktionen zur Durchsetzung verwaltungsrechtlicher Pflichten (Tun, Unterlassen oder Dulden) zu verstehen. Sie lassen sich unterscheiden in administrative Rechtsnachteile (Entzug oder Veränderung von Befugnissen oder Vorteilen zulasten des Betroffenen), exekutorische Massnahmen (Abwendung drohender Gefahren oder Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes nach Gefahreintritt) und repressive Massnahmen. Repressive Massnahmen sollen das Verhalten des Betroffenen beeinflussen und ihn zur Erfüllung verwaltungsrechtlicher Pflichten veranlassen (bspw. Ordnungsbussen). Bei solchen Sanktionen stehen im Gegensatz zu strafrechtlichen Sanktionen nicht Prävention und Sühne im Vordergrund, sondern die Durchsetzung gesetzlicher Pflichten (vgl. Häfelin et al. 2010: 260 ff.; Niggli/Maeder 2011: 443 ff.).

Sogleich ist aber einschränkend zu bemerken, dass solche wirtschaftlichen Argumente von der überwiegenden Mehrheit der Befragten nicht als allein legitimierendes Motiv für die Nichtanwendung einer Vorschrift betrachtet werden: So wird insbesondere vorgebracht, dass es sich entweder um eine „Bagatellvorschrift“ handeln müsse, deren Missachtung keine Folgen für die Organisation oder Dritte nach sich ziehe (Interviewpartner H4), oder dass davon keine rechtsstaatlich „heiklen Bereiche wie [bspw.] Wahlen und Abstimmungen“ (Interviewpartner L2) betroffen sein dürfen. Als nicht zulässig bezeichnet werden Verstöße gegen Vorschriften, welche dazu dienen sollen, „Effizienzverluste“, die durch mangelhafte Prozesse verursacht werden, zu kompensieren: „Ineffizienz“, die durch mangelhafte Prozesse entsteht, sei durch Optimierung dieser Prozesse zu beheben (Interviewpartner H5).

-
1. „Ich finde es eigentlich nicht so gerechtfertigt. Dann muss man an einem anderen Ort ansetzen, dann muss man die Gesetzesflut einmal überdenken. Es ist das Volk, das scheinbar die vielen Gesetze will, und die vielen Juristen, die es hat – aber grundsätzlich gilt das, und dann liegt es glaube ich nicht an mir zu sagen, jetzt machen wir das nicht so, weil ich schneller wäre. (...). Weil wenn dann jemand klagt, dann wird es dann sofort aufwändiger und teurer.“ – *Interviewpartnerin H3*
 2. „Ich bin der Meinung, wenn durch ein Gesetz die Effizienz verloren geht, dann muss man das an einem anderen Ort anpacken. (...). Da stimmt etwas in den Prozessen nicht. Dort muss man ansetzen, dass man sagt, der Prozess braucht zu viel Zeit.“ – *Interviewpartner H4*
 3. „Effizient arbeiten ist für mich, mit gut überlegten Mitteln, Personaleinsätzen, möglichst das Beste erreichen – das ist für mich Effizienz. Und alles andere hat für mich nichts mit Effizienz zu tun. Ich denke, man muss sich überlegen: ‚Was habe ich für Mittel? Wie setze ich die am besten ein? Welches Personal habe ich?‘ (...). Man kann von jemandem Effizienz verlangen, der kann das gar nicht, weil er die Mittel nicht hat, das Personal nicht hat, vielleicht nicht einmal die Zeit – das sind alles Faktoren, die stimmen müssen, wenn man effizient arbeiten will. Ich glaube, man sagt immer, du musst effizient arbeiten. Gut – dann braucht man aber immer auch die Mittel, um effizient arbeiten zu können.“ – *Interviewpartner H4*
 4. „Ich grenze stark ab zwischen wirtschaftlichen Kriterien und Bürgerkriterien. (...). Wir haben als Gemeinde nicht die Aufgabe, primär möglichst wenig auszugeben, sondern wir haben Aufgabe, das Gemeinwesen zu organisieren für die Einwohner.“ – *Interviewpartner H5*
 5. „Das ist immer, wenn man auf einer öffentlichen Verwaltung arbeitet: Dann hat man eine Mühle, die so langsam ist und ineffizient, und das macht einem manchmal fast halb wahnsinnig, aber da beuge ich mich eigentlich.“ – *Interviewpartnerin H7*
 6. „Mich dünkt, die gesetzlichen Bestimmungen müssen eingehalten werden, ob das jetzt effizient ist oder nicht. (...). Ich kann mir selber nicht erlauben, für eine Effizienzsteigerung irgendwie einfach einen Artikel zu umgehen. Das geht nicht.“ – *Interviewpartnerin L1*
-

Tabelle 4: Exzerpte zu PSRB/E: Vermeiden eines unverhältnismässigen Aufwands (contra)

b) Vermeiden eines Nachteils: Die Anwendung der Vorschrift könnte auf längere Sicht zu einem Mehraufwand für die Verwaltung führen. Mit der Nichtanwendung der Vorschrift wird einer mittel- bis längerfristigen Perspektive der Vorrang gegeben, um einen solchen Nachteil vorzubeugen.

Ein Beispiel, welches unter dieses Motiv fällt, wurde zum öffentlichen Beschaffungswesen genannt: Nach den submissionsrechtlichen Vorschriften müsse der Auftrag grundsätzlich dem billigsten Anbieter vergeben werden. Häufig erweise sich dieser aber auf Dauer nicht als die beste Wahl, weil aufgrund mangelhafter Arbeiten Folgekosten entstünden, die das Gesamtprojekt letztendlich teurer und aufwändiger machen. Zusätzlich problematisch könne es werden, wenn es sich beim Vertragspartner um ein nicht regionales oder sogar ausländisches Unternehmen handle: Die Durchsetzung von Garantieleistungen gestalte sich in solchen Fällen ungemein schwieriger.

-
1. „Dabei hat es im Umfeld genau die gleich qualifizierten Leute, und die sind dann auch fähig, eine Reparatur durchzuführen. Und sonst musst du nach Deutschland telefonieren und dann wollen wir mal schauen, wenn dann einer kommt ... das nächste Jahr vielleicht ...“ – *Interviewpartner H4*
 2. „Aber wir haben auch so Fälle, wo man nachher sagen muss: ‚Hätte man jetzt nicht besser den Mut gehabt, wenn man jetzt all die Folgekosten anschaut‘ – man musste den Billigsten nehmen, man hat dafür jetzt all den Ärger, aber nur Ärger. Hätten wir den Teureren genommen, dann hätten wir den Ärger nicht. Dann muss man im Nachhinein sagen (...): ‚Weisst du was, jetzt nehmen wir den da für den nächsten Auftrag.‘ (...). Dann muss man halt begründen und sagen: ‚Wir haben dem Steuerzahler so viel Geld gespart, was ist jetzt das?‘ Dann wird vielleicht geklagt und es heisst: ‚Ihr habt sie trotzdem verletzt.‘ (...). Aber vielleicht hat man schlussendlich für die Gemeinschaft mehr getan, wenn man sich mal nicht an die Vorschrift gehalten hat.“ – *Interviewpartner H4*
-

Tabelle 5: Exzerpte zu PSRB/E: Vermeiden eines Nachteils für die öffentliche Verwaltung

c) Optimale Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen: Die Vorschrift widerspricht den individuellen Bedürfnissen der Mitarbeiter/Vorgesetzten bezüglich einer optimalen Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen oder den Begebenheiten der Organisation. Mit der Nichtanwendung der Vorschrift kann das personalrechtliche Verhältnis flexibler und der Situation der betreffenden Amtsstelle angemessen gestaltet werden, wovon ein positiver Effekt auf das Arbeitsklima und die Motivation der Mitarbeiter erhofft wird.

„Ich muss meine Mitarbeitenden so organisieren und mit ihnen so zusammenarbeiten, dass sie optimal arbeiten, dass sie zufrieden sind.“ – *Interviewpartner H5*

Tabelle 6: Exzerpt zu PSRB/E: Optimale Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen

Da eine höhere Arbeitszufriedenheit zu einer besseren Performance im Sinne eines besseren Leistungsverhaltens führen kann, wird dieser Grund unter der Gruppe derjenigen Motive ein- gereiht, die der Organisation dienen sollen. Ebenfalls für die Einordnung unter die Kategorie PSRB/E spricht, dass damit qualifizierte, gute Mitarbeiter an die Organisation gebunden werden können, was im Interesse der Organisation ist.

4.2.1.2 Ergebnis zur Arbeitsthese T1

Die Arbeitsthese T1 setzte eine negative Korrelation zwischen hoher PSM und PSRB/E voraus. Sie findet indessen keine Stütze in der personenbezogenen Auswertung der Interviews: Zwischen der Gruppe von Personen mit einer hohen respektive mit einer tiefen PSM lässt sich kein Unterschied feststellen bezüglich der Frage, ob es gerechtfertigt sei, eine Vorschrift nicht anzuwenden, wenn damit effizienteres Arbeiten möglich wird. Keine der befragten Personen stellt solche Motive generell über die Pflicht, Vorschriften einzuhalten (Ausprägung 3). Im Gegenteil: Die eine Hälfte der Befragten sieht darin überhaupt keinen Rechtfertigungsgrund (Ausprägung 1), während die andere Hälfte einen Verstoss gegen Vorschriften nur bei Vorliegen bestimmter Umstände³⁸ als gerechtfertigt erachtet (Ausprägung 2).³⁹

	Ausprägung 1	Ausprägung 2	Ausprägung 3	unverwertbar	Total Befragte
hohe PSM	3	4	0	-	7
tiefe PSM	4	2	0	-	6

Tabelle 7: Ergebnisse zur Arbeitsthese T1

Wirtschaftliches Handeln erscheint zwar erstrebenswert, aber nur unter Ausnützung legaler Mittel respektive nur im Rahmen der Vorschriften. Es steht für die Befragten klar nicht im Vordergrund.

4.2.2 Prosocial Rule Breaking im Interesse des Leistungsempfängers

Die in dieser Gruppe zusammengefassten Motive führen zu prosozialem Verhalten gegenüber den Leistungsempfängern. Die Verstösse gegen Vorschriften geschehen, um eine optimale Dienstleistung bereitstellen zu können.

4.2.2.1 Beweggründe im Einzelnen

a) **Individuell angepasste Dienstleistung:** Es ist primäre Pflicht der Verwaltung, dem Bürger eine auf seine individuell-konkrete Situation angepasste Leistung anzubieten. Deshalb wird eine Vorschrift, die eine den Bedürfnissen des Bürgers optimal angepasste Dienstleistung oder eine für den vorliegenden Einzelfall gerechte Lösung verhindert, nicht umgesetzt.

-
1. „Ich denke, wir sind verpflichtet, im Einzelfall die beste Lösung zu suchen. Wenn die starre gesetzliche Anwendung eine schlechtere Lösung ist, als was man im Einzelfall auch machen könnte, dann ... Der Staat hat nicht die Aufgabe, einfach alles durchzusetzen, stur. [Er hat die Aufgabe,] für die Bevölkerung da zu sein. (...). Ich sehe meine Aufgabe nicht darin, jetzt einfach die Interessen des Staates durchzusetzen oder von der Verwaltung. Ich muss Lösungen anbieten für die Betroffenen.“ – *Interviewpartner H5*
 2. „Der Staat ist ein Dienstleistungsunternehmen, ein Gemeinschaftsunternehmen. (...). Das Prinzip ist: Wir sind als Verwaltung für die Bürger da. Wir müssen den Bürgern eine Dienstleistung erbringen, so dass sie zu

³⁸ Vgl. die vorstehend unter Kapitel 4.2.1.1 genannten Gründe.

³⁹ Vgl. zu den Ausprägungen Tabelle 2 unter Kapitel 4.1.3.

(..) dem kommen, was sie wollen, aber so, dass andere nicht wesentlich benachteiligt sind. In dem Rahmen muss man die einzelnen Bestimmungen im Einzelfall interpretieren und anwenden. Und dann kann es mal sein, das Gesetz sieht vor, aber wir sind alle der Meinung, es muss ein bisschen anders laufen.“ – *Interviewpartner H5*

3. „Wenn ich alle gleich behandle, bin ich ungerecht.“ – *Interviewpartner H5*

Tabelle 8: Exzerpte zu PSRB/S: Individuell angepasste Dienstleistung

Die Befragten betonen, dass eine Universallösung, wie sie generell-abstrakte Vorschriften vorsehen, kaum eine gute Dienstleistung sein kann. Eine Dienstleistung ist nur dann optimal, wenn sie auf die Bedürfnisse des Betroffenen zugeschnitten ist.

b) Vermeiden eines unzumutbaren Nachteils: Die Anwendung einer Vorschrift erscheint unzumutbar, wenn sie für die Betroffenen zu einem Nachteil führt, der schwerer wiegt als ein im konkreten Fall ebenfalls zu schützendes privates Interesse eines Dritten oder zu schützendes öffentliches Interesse.⁴⁰

-
1. „Ich arbeite im Kinder- und Jugendschutz. Etwas muss im Interesse des Kindes sein. Ineffizienz ist für mich fast eine Worthülse, das ist alles Mögliche. Es muss schon einen triftigen Grund geben, wenn ich mich nicht daran halte. Es muss schon jemand zu Schaden kommen, wenn ich mich daran halte. Wenn jetzt irgendeine Mutter, ein Vater oder ein Kind schwerwiegende Nachteile hat wegen etwas, das eine Bestimmung ist, dann setze ich mich selbstverständlich über diese hinweg. Aber ohne Notwendigkeit mache ich das auch nicht, einfach aus Bequemlichkeit.“ – *Interviewpartnerin H7*
 2. „(...) dass wir eigentlich eine Anzeigepflicht haben, wenn wir von sexuellem Missbrauch erfahren. Und hier überlege ich mir manchmal schon, ob ich das machen soll oder nicht. Weil meine Erfahrung einfach ist, dass das Gericht dann den Täter doch nicht wirklich verurteilt, nur in den seltensten Fällen, und für das Kind ist es eine riesige Belastung, durch all die Befragungen durchzugehen und am Schluss dann noch hören zu müssen, dass es nicht glaubwürdig ist. (...). Der Staat ist für mich halt nicht im Zentrum. Wenn ich sage, ich finde, es sei nicht nötig, dann geht es ums Kind. Weil ein Kind hat ja auch eine Beziehung zu seinem Vater, und das ist dem Gesetzgeber nicht im gleichen Masse bewusst wie mir als Beiständin und als Fachfrau. Und da bin ich nicht immer überzeugt, ob das im Interesse des Kindes ist, dass der Vater – sagen wir jetzt – im Knast landet. An erster Stelle ist jetzt für mich, dass ein Kind geschützt wird. (...). Ich finde, hier hat der Gesetzgeber etwas gemacht, das er sicher in guter Absicht gemacht hat, aber das auf die Situation nicht passt, was für mich einfach nicht stimmt. Da schade ich dem Kind in meiner Tätigkeit, wenn ich das Gesetz anordne. Wenn mir ein Gesetz vorschreiben würde, dass ich irgendjemandem, der zu spät kommt, einen elektrischen Schlag versetzen muss als Bestrafung, würde ich es auch nicht tun. Das sind solche Sachen, mehr moralische Sachen, die ich vor mir selber rechtfertigen muss.“ – *Interviewpartnerin H7*
-

Tabelle 9: Exzerpte zu PSRB/S: Vermeiden eines unzumutbaren Nachteils

c) Vermeiden von unverhältnismässigen Kosten und/oder Umtriebe für den Bürger: Eine Vorschrift wird nicht angewandt, wenn die Anwendung Kosten und/oder Umtriebe für den Bürger verursacht, die im konkreten Fall unverhältnismässig erscheinen. Unverhältnismässig erscheinen sie, weil die tangierten öffentlichen Interessen oder privaten Interessen

⁴⁰ Analog Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung einer verwaltungsrechtlichen Massnahme, auch bezeichnet als Verhältnismässigkeit im engeren Sinn oder Zumutbarkeit. Vgl. nachstehend Fn 57.

Dritter auch ohne Anwendung der Vorschrift gewahrt sind, oder weil die Anwendung der Vorschrift nicht dazu beiträgt, den mit der Vorschrift angestrebten Zweck zu erreichen.⁴¹

-
1. „Also wenn es einfach darum geht, 2% Ausgaben [für die öffentliche Verwaltung] einzusparen, ist es weniger zwingend, als wenn es darum geht, dem Bürger eine optimale Lösung zu finden.“ – *Interviewpartner H5*
 2. „Da hat man so ein Quartiersträsschen, in einem Quartier ist das sogar privat, und beim anderen ist es halt jetzt öffentlich. (...). Wo man sieht, das ist jetzt zwar ein öffentliches Strässchen, von der Bedeutung her ist es aber wie ein anderes Quartiersträsschen, das privat ist. Und das ist dann irgendwo nicht so einsehbar, dass der drei Meter Abstand haben muss, um seinen Autounterstand zu stellen; es ist übersichtlich. Das sind so pragmatische, mit dem gesunden Menschenverstand gefällte Entscheide.“ – *Interviewpartnerin H3*
 3. „[Das Einholen des schriftlichen Einverständnisses der Nachbarn anstelle der Publikation eines kleinen Bauvorhabens im offiziellen Publikationsorgan] war halt einfach irgendwie billiger als 300 Franken Publikationskosten.“ – *Interviewpartnerin H3*
 4. „Wenn der finanzielle oder Arbeitsaufwand einfach in keinem Verhältnis ist zu dem, was man wissen will. Wir haben zum Beispiel manchmal so kleine Baugesuche. (...). Im Prinzip muss da einer die ganze Palette ausfüllen. Oder eben einer will ein Hühnerhäuschen aufstellen, und das ganze Land um das Hüttchen herum gehört ihm (...) und es hat sich darum herum in den letzten zwanzig Jahren auch nichts verändert – und jetzt muss der dafür einen beglaubigten Situationsplan einreichen! Er muss also wirklich zum Geometer, diesen Situationsplan beglaubigen lassen, und bezahlt irgendeinen Betrag dafür. Er hat aber in seinen Akten (...) noch einen Situationsplan für das ‚Garageli‘, das er vor zehn Jahren gebaut hat (...). Und jetzt reicht er diesen ein und zeichnet das Hühnerhäuschen dort ein. Und dann akzeptieren wir das.“ – *Interviewpartnerin H3*
 5. „Ich denke, es gibt so Sachen bei den Papieren, wo man persönlich vorbeikommen muss und Dinge bringen muss. Einwohnerkontrollmässig, zum Beispiel. Und da gibt es natürlich häufig, dass man sagt: ‚Komm, sende das Zeug, ich erledige das für dich, du musst nicht selber vorbeikommen‘. (...). Bei Leuten, die wir gar nicht kennen, sind wir natürlich eher etwas vorsichtig. Das ist, denke ich, auch richtig. Aber bei Leuten, die wir kennen, (...), dort sagen wir: ‚Weshalb muss der jetzt hierher kommen, den kennen wir ja!‘ Aber eigentlich müsste er kommen. (...). Aber diese Zeit können wir uns wirklich sparen, und er auch. (...). Das ist für mich kundenfreundlich gearbeitet, und ist auch effizient. Weil sie [d. h. die Mitarbeiterin] sagt, durch das gewinne ich Zeit.“ – *Interviewpartner H4*
 6. „[Regelverstösse] habe ich auch schon gemacht. Wo ich eigentlich fand, das, was uns vorgeschrieben wird, ist einfach (...) nicht mehr im Mass, das ist jetzt eine Forderung, die ist nicht mehr verhältnismässig. Wenn wir das jetzt machen müssen, wenn man die Kosten rechnet, die Zeit rechnet, die Leute und alles – dann ist es eigentlich gar nicht das, was es braucht.“ – *Interviewpartner H4*
 7. „Wenn etwas absolut stossend wäre, was den Einzelfall betrifft, wo man sagen müsste, das ist ja widersinnig – einerseits vom Menschlichen her, andererseits aber auch, wenn man merkt, das Gesetz oder die Bestimmung, der Artikel hat einen bestimmten Zweck, und dieser Zweck würde mit dem Durchziehen dieses Artikels völlig verfehlt, aus irgendwelchen Gründen – dann würde ich sagen ‚nein‘ und den gesunden Menschenverstand walten lassen.“ – *Interviewpartnerin L7*
-

Tabelle 10: Exzerpte zu PSRB/S: Vermeiden unverhältnismässiger Kosten und/oder Umtriebe für Betroffene(n)

⁴¹ Analog Verhältnismässigkeit i. S. der Eignung einer verwaltungsrechtlichen Massnahme (auch bezeichnet als Zwecktauglichkeit), respektive i. S. der Erforderlichkeit einer verwaltungsrechtlichen Massnahme (auch bezeichnet als Notwendigkeit, geringst möglicher Eingriff, Zweckangemessenheit oder Übermassverbot). Vgl. nachstehend Fn 57.

d) Unbürokratisches Verwaltungshandeln: Vorschriften, deren Befolgung als unnötig formalistisch und kleinlich angesehen werden, werden nicht angewandt. Sie werden als Bagatellvorschriften taxiert, deren Nichtanwendung keine wichtigen Rechtsgebiete berührt oder nicht spürbar in die Rechtsstellung von Dritten eingreift.

-
1. „Ich versuche möglichst bürgerfreundlich zu sein, dass wir nicht als Bürokraten ‚rüberkommen‘. Ich sehe es immer als Dienstleistungsbetrieb, auch wenn man vielleicht nach Buchstabe des Gesetzes vielleicht sagen könnten: ‚Jetzt ist fertig!‘ Aber ich versuche dort immer zugunsten des Bürgers ... So verstehe ich die Gemeinde, dass wir wirklich Dienstleister sind.“ – *Interviewpartner L2*
 2. „Es verletzt nicht irgendwelche Grundrechte, es ist für mich persönlich nicht wichtig, es hat keine Auswirkungen in dem Sinne auf irgendeine Rechtsmaterie (...).“ – *Interviewpartner L2*
 3. „Ich will Bürger nicht schikanieren. Es ist klar, man könnte (...). Wir sind für den Bürger da, wir wollen ihn ja nicht abstrafen in dem Sinn.“ – *Interviewpartner L2*
 4. „Für mich ist wichtig, ob es eine wesentliche Aussenwirkung hat. (...). Wenn es gross [ist], wenn man es sieht, wenn es auch Leute beeinträchtigt, dann ist klar, dann muss man sich daran halten. Es ist auch immer etwas das Interesse, das Rechtsschutzinteresse ... will man den Buchstaben durchpeitschen, oder versucht man möglichst dem Bürger angepasst ... geht es um kleine Sachen oder grosse Sachen, so blöd gesagt, für mich, ... ob man es jetzt konkret durchzieht oder nicht.“ – *Interviewpartner L2*
 5. „(...) Man muss gewisse Regelungen haben, das ist ganz klar. Ich würde sagen, gerade mal im Bauwesen, damit man nicht so einen Wildwuchs hat. Das schon. Aber man kann sicher am einen oder anderen Ort Mal ein Auge zudrücken. Man muss nur darauf achten, dass man es dann nicht nur für einen Müller macht, also das Auge zudrückt, sondern für einen Meier auch. (...). Das sind so Sachen, die wir ‚oube‘ so unter uns absprechen. Also keine schwerwiegenderen Sachen, das ist ganz klar (...). Aber jetzt bei einem Gartenhäuschen oder irgend so etwas Ähnlichem kann man irgendwann mal sagen: ‚Ja gut, muss ja nicht unbedingt sein, dass man da ein Baugesuch einholt.‘ (...). Weil es eben kleine Sachen sind, die niemanden stören.“ – *Interviewpartner L4*
-

Tabelle 11: Exzerpte zu PSRB/S: Unformalistisches Verwaltungshandeln

e) Notstand: Wenn es darum geht, ein höher stehendes, menschliches Rechtsgut zu schützen, dann besteht eine Handlungspflicht über Kompetenzen hinweg. Das impliziert auch, dass Vorschriften missachtet und Kompetenzen an sich gerissen werden, wenn die zuständigen Personen ihre Verantwortung nicht wahrnehmen (können).

-
1. „Wenn niemand da ist, dann ist das ein Notfall, dann entscheide ich halt.“ – *Interviewpartner H1*
 2. „Es geht um Leben und Tod. Gut, der stirbt nicht gerade daran, aber es ist eine Qual.“ – *Interviewpartnerin L8*
 3. „...würde ich versuchen, mich zu rechtfertigen, mich herauszureden. Weil wenn ich sage, der Arzt hat Pikett und er hat sich nicht gemeldet, dann finde ich das Vernachlässigung seiner Arbeit, er muss ja da sein, er hat ja Pikettendienst. Das würde ich riskieren. (...). Wenn der [Patient] dahinstirben würde, müsste ich ja auch Massnahmen ergreifen, weiss nicht was alles. Aber man darf ja nicht alles. Aber dann geht das darüber hinaus. Dann muss ich auch entscheiden, das mach ich jetzt einfach.“ – *Interviewpartnerin L8*
 4. „Es gibt natürlich Situationen, wo man beispielsweise gar nicht die Zeit hat, um sich am Recht zu orientieren, sondern wo man einfach situativ schnell handeln muss.“ – *Interviewpartner H2*

5. „In einer solchen Situation hat von mir aus gesehen auch ein Krankenpfleger den Auftrag zu selbstbestimmtem Handeln. Irgendwo muss da einfach der gesunde Menschenverstand auch mitspielen.“ – *Interviewpartnerin H3*

Tabelle 12: Exzerpte zu PSRB/S: Notstand

f) Unterstützung einer anderen Amtsstelle: Eine Vorschrift wird nicht angewandt, wenn einer anderen Amtsstelle damit bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ein Hindernis aus dem Weg geräumt werden kann.

Als Beispiel nannte eine im Vormundschaftswesen angestellte Befragte (Interviewpartnerin H7), sie dürfe anderen Amtsstellen nur auf schriftliche Begehren hin Auskünfte erteilen. Dasselbe gelte auch im umgekehrten Fall: Auskünfte von anderen Amtsstellen, die sie zur Erfüllung ihres Auftrags benötige, müsse sie schriftlich einholen. Sie sehe zwar den Zweck der Vorschrift, nämlich den Datenschutz. Die Vorschrift behindere sie aber derart stark in ihrer Arbeit, dass sie jeweils versuche, sie zu umgehen. Und da sie aus eigener Erfahrung wisse, dass die Vorschrift ein Hindernis ist, erteile sie anderen Amtsstellen – in Missachtung der Vorschrift – auf mündliche Anfragen Auskünfte.

4.2.2.2 Ergebnis zur Arbeitsthese T2

Die Arbeitsthese T2 setzte eine negative Korrelation zwischen hoher PSM und PSRB/S voraus. In den Ergebnissen aus den Interviews finden sich keine Hinweise, welche für diese Arbeitsthese sprechen. Im Gegenteil: Anzahlmässig sprechen sich sogar mehr Personen mit hoher PSM für die Missachtung einer Vorschrift aus, wenn sie damit eine bessere Dienstleistung erbringen können.

	Ausprägung 1	Ausprägung 2	Ausprägung 3	unverwertbar	Total Befragte
hohe PSM	1	3	3	-	7
tiefe PSM	3	3	0	2	6

Tabelle 13: Ergebnisse zur Arbeitsthese T2

Die Verwaltung wird als „Dienstleistungsunternehmen“ verstanden. Kundenfreundlichkeit beinhaltet, dass sich der Kontakt mit dem Bürger/Leistungsempfänger einfach gestaltet und verhältnismässig ist. Das bedeutet auch, dass die Verwaltung nicht formalistisch an einer Bestimmung festhält und dem Kunden damit Steine in den Weg legt. Regelverstösse sind deshalb zulässig, wenn sie dem Bürger/Leistungsempfänger dienen. Denn es ist oberste Pflicht der Verwaltung, für die Bürger da zu sein. Einige Befragte sind deshalb im Namen einer guten Dienstleistung bereit, Vorschriften nicht einzuhalten – allerdings meist nur dann, wenn damit keine persönlichen Risiken verbunden sind.⁴²

⁴² Vgl. dazu nachfolgend Kapitel 4.2.5 g).

4.2.3 Prosocial Rule Breaking im Interesse eines Mitarbeiters/Arbeitskollegen

4.2.3.1 Beweggründe im Einzelnen

Um die dritte Arbeitsthese (T3) zu überprüfen, wurden die Interviewpartner gefragt, ob es in ihren Augen gerechtfertigt sei, eine Vorschrift nicht anzuwenden, wenn sie damit einem Arbeitskollegen oder Mitarbeiter helfen könnten. Dieses Motiv fand bei den Befragten indessen kaum Zustimmung.⁴³ Die wenigen Ausnahmen sind die folgenden:

Ein Befragter (Interviewpartner H4) hat einer Mitarbeiterin, welche sich in einer schwierigen persönlichen Situation befand, erlaubt, zuhause zu arbeiten, obwohl dies gemäss den personalrechtlichen Bestimmungen klar unzulässig war. Die Mitarbeiterin kam nur noch einmal wöchentlich ins Büro. Zwischendurch hat man sich auf halber Wegstrecke oder bei ihr zuhause getroffen. Ein solcher Verstoss gegen personalrechtliche Bestimmungen kommt aber nur hinsichtlich von Mitarbeitern in Frage, die als „gute Mitarbeiter“ qualifiziert werden und deshalb eine solche Behandlung verdienen.

-
1. „Das sind für mich Beispiele von Zivilcourage. Das fehlt vielen Leuten, vor allem in den Chefetagen. Man macht einfach das, dass man ja nicht aneckt. Und das sind so Fälle, wo ich sagen muss: Da ist eine Topperson bei mir, die arbeitet gut, also hat sie auch verdient, dass ich ihr in einer Problemsituation entgegenkomme. Und da habe ich überhaupt keine Bedenken, das würde ich sofort wieder tun – Vorschrift hin oder her – das würde ich umgehen, fertig.“ – *Interviewpartner H4*
 2. „Ich finde das absolut unfair, weil die können ja nichts dafür wegen diesem bürokratischen Seich.“ – *Interviewpartnerin L8*
-

Tabelle 14: Exzerpt zu PSRB/H

Ein weiteres Beispiel, das sich unter diese Kategorie einordnen lässt, wurde von der Mitarbeiterin einer Schulleitung (Interviewpartnerin L8) genannt: Sie erzählte, dass Verfahrensabläufe, welche bei der Anstellung einer Stellvertretung eingehalten werden müssten, zeitliche Verzögerungen verursachen, welche dazu führten, dass Lehrpersonen, die kurzfristig eine Stellvertretung übernommen haben, den Lohn nicht fristgerecht erhielten. Die Mitarbeiterin der Schulleitung versucht deshalb, die Vertragsabwicklung in Missachtung der definierten Verfahrensabläufe zu beschleunigen, damit der Lehrperson der Lohn ohne Verzögerung ausbezahlt wird.

4.2.3.2 Ergebnis zur Arbeitsthese T3

Die Arbeitsthese T3 ging von einer positiven Korrelation zwischen hoher PSM und PSRB/H aus. Hinsichtlich dieser Arbeitsthese zeigt sich aufgrund der personenbezogenen Auswertung der Interviews ein ähnliches Ergebnis wie zur Arbeitsthese T1: Es lässt sich kein Unterschied

⁴³ vgl. dazu nachfolgend Kapitel 4.2.5 c) und i).

zwischen den beiden Gruppen von Personen mit einer hohen respektive mit einer tiefen PSM feststellen.

	Ausprägung 1	Ausprägung 2	Ausprägung 3	unverwertbar	Total Befragte
hohe PSM	5	0	2	-	7
tiefe PSM	5	1	0	2	6

Tabelle 15: Ergebnisse zur Arbeitsthese T3

Damit finden sich in den Interviews auch keine Hinweise, welche für die Arbeitsthese T3 sprechen.

4.2.4 Rule Breaking aus nicht prosozialen Motiven

4.2.4.1 Eigennützige Motive

Die Interviewten erhielten ein Fallbeispiel⁴⁴ vorgelegt, in welchem die Einhaltung einer Vorschrift zwar zu einer besseren Dienstleistung für den Bürger führt, der Protagonist dafür aber Einbussen beim Leistungslohn in Kauf nehmen muss. Der im Beispiel verwendete Indikator zur Leistungsbeurteilung ist zweifellos höchst fragwürdig, wurde aber bewusst so gewählt. Die Aussagen der Befragten haben deutlich gezeigt, dass der Wunsch, dem Bürger eine hervorragende Dienstleistung erbringen zu können, grosses Gewicht hat. Sie sind dennoch kaum bereit, zugunsten einer guten Dienstleistung weniger Lohn oder eine schlechtere Leistungsbeurteilung hinzunehmen; hier stehen sie sich „selber am nächsten“ – auch wenn der Indikator völlig ungeeignet ist.

-
1. „Es geht um mein Geld.“ – *Interviewpartner H6*
 2. „Einerseits will man ja dem Bürger möglichst helfen. Das ist meine Haltung, dass ich ihm möglichst schnell und effizient antworten kann. Andererseits ist man sich immer selber am nächsten, und wenn man dann durch das nachher in der Mitarbeiter-, in der Leistungsbeurteilung unten hinausfällt, dann denke ich, ist irgendeinmal auch der Punkt erreicht, wo man sagt: ‚Weg damit und der Nächste!‘“ – *Interviewpartner L2*
 3. „Das ganze Verfahren ‚drum und dra‘. Also nicht wegen mir. Aber vielleicht auch, um dem Bürger ein bisschen ... deshalb, weil es sonst schon immer draussen heisst, die von der Gemeinde spinnen sowieso alle. (...). Weil alle anderen vielleicht eben wirklich auf den ‚Gesetzli umehocke‘ und darum herum ... eben nicht darum herum machen, sondern sagen: ‚So ist es, fertig Schluss!‘ Und dass man dort vielleicht dem Bürger ein bisschen das Gefühl gibt: ‚Doch, es gibt noch den einen oder den anderen, der nicht ... – ich sage nun – juristisch vernünftig ist, wo nicht alles so eng sieht.‘ (...). Nach 22 Jahren sieht man es effektiv nicht mehr so eng, wie man es am Anfang gesehen hat.“ – *Interviewpartner L4*
-

Tabelle 16: Exzerpte zu nicht prosozialen Regelverstössen: Eigennützige Motive

Zwei Befragte haben angegeben, dass sie gegenüber den Bürgern mit der Nichtanwendung von „Bagatellvorschriften“ aufzeigen wollen, dass in der öffentlichen Verwaltung auch Men-

⁴⁴ Fallbeispiel „Bürgerhotline“, vgl. Interviewleitfaden, Anhang 1 und Anhang 2.

schen „mit gesundem Menschenverstand“ (Interviewpartner L2 und L4) arbeiten, die sich nicht kleinlich an jede Vorschrift halten. Weil damit vornehmlich das persönliche Image als unbürokratischer Verwaltungsangestellter gepflegt werden soll, wird dieser Beweggrund als eigennützig qualifiziert.

4.2.4.2 Andere Motive

Neben den bisher vorgestellten Beweggründen, die entweder als eigennützig oder prosozial zu qualifizieren sind, haben die Befragten verschiedene weitere Umstände vorgebracht, die gegen die Anwendung einer Vorschrift sprechen können, nämlich:

a) Nicht einsehbarer Sinn und Zweck der Vorschrift: Eine generell-abstrakte Vorschrift, die sinnlos erscheint oder deren Zweck nicht einsehbar ist, wird nicht angewandt. Ebenso findet sie keine Anwendung, wenn sie im konkreten Einzelfall zu einem sinnlosen oder nicht sachgemässen Ergebnis führt.

-
1. „Eine Regel nachvollziehen, einfach weil sie irgendwo steht, aber durchaus keinen Sinn macht – die interessiert mich einfach nicht. (...). Ich vollziehe Recht nur soweit, als es bei mir einen Sinn macht. (...). Also wenn man ein Gesetz vollzieht, weil es ein Gesetz ist, [es] aber kein Sinn macht bis Antisinn, dann darf man es gar nicht vollziehen. Das ist Humbug.“ – *Interviewpartner H2*
 2. „(...) dass ich eben im Recht grundsätzlich Fragezeichen stellen, und das Recht für mich nur Sinn macht, wenn es wirklich ein Sinn ergibt in der Einzelsituation. Das ist ja schon im Recht eine ganz grosse Problematik: dass das Recht vielleicht über eine ganze Thematik als solche Sinn macht, aber im Einzelfall eben nicht, oder sich kontraproduktiv auswirkt oder was auch immer.“ – *Interviewpartner H2*
 3. „Dass ich mich eher nicht daran halte, wenn ich es nicht einsehe. Weil es ist ja oft so, dass solche Verordnungen, Gebot, Verbot, Gesetz – die werden gemacht nicht im Sinn, im Hinblick auf die individuelle Situation, die können ja nicht alles berücksichtigen, und das ist dann meine Sache, das zu interpretieren. Und wenn ich dann finde, das ist an und für sich ein sinnvolles Gesetz, aber in dem Fall macht es keinen Sinn, dann macht es für mich keinen Sinn, und dann halte ich mich höchstwahrscheinlich nicht daran – ausser ich befürchte, dass ich gerade die Entlassung kriege oder sonst etwas. Es gibt dann schon eine Grenze.“ – *Interviewpartnerin H7*
-

Tabelle 17: Exzerpte zu nicht prosozialen Regelverstössen: Nicht einsehbarer Sinn und Zweck der Vorschrift

Ein befragter Berufsschullehrer (Interviewpartner H2) erzählte, die Benotung von Lehrlingen müsse gemäss einem detailliert vorgegebenen Auswertungsbogen erfolgen. Danach sei beispielsweise bei einer Präsentation im Rahmen der Lehrabschlussprüfungen bei Nichteinhalten der vorgeschriebenen Vortragsdauer pro überschrittene Minute eine bestimmte Anzahl Minuspunkte zu verbuchen. Dies führe zu einer schlechten Benotung, auch wenn der Lehrling im Übrigen einen ausgezeichneten Vortrag gehalten habe. Der Sinn der Benotungsvorschriften nach dem Beurteilungsraster sei bekannt: Man brauche eine Beweisgrundlage im Falle eines Rekurses. Das Einhalten der Benotungsvorschriften führe aber nicht zum richtigen Ergebnis. Deshalb setze er eine „Bauchnote“ nach dem Gesamteindruck und fülle dann den Beurteilungsbogen so aus, dass daraus im Ergebnis die „Bauchnote“ resultiere. Als Begründung führt

er an, dass ein Vorgehen gemäss Vorschrift das Produkt einschränke. Es interessiere doch nicht, ob der Lehrling einen Lehrer gehabt habe, der „permanent dem Recht Nachhaltigkeit verschafft“ habe, sondern es bestehe ein Interesse, dass „gute Leute (...) herauskommen“, dass er aus den Lehrlingen „gute Leute mache ... brauchbare“ (Interviewpartner H2).

b) Vorteil für Gemeinschaft / Schutz öffentlicher Interessen: Ein Befragter gab an, die Gemeinde bevorzuge bei Vergaben durch die öffentliche Hand regionale Unternehmen. Die Nichtanwendung bestimmter submissionsrechtlicher Vorschriften stärke das eigene, regionale Gewerbe, was letztendlich der gesamten Region zugute komme. Gleichzeitig könne damit auch anderen öffentlichen Interessen wie Umweltschutz Nachachtung verschafft werden.

-
1. „Es muss doch nicht einer aus dem Tessin hierher kommen – schon nur der Umweltgedanke und und und – da ist doch einfach sinnlos. Das sind Sachen, wo wir sagen, das ist eine sinnlose Vorschrift. Man verursacht nur einen Haufen Mehrkilometer; Leute aus dem Deutschen kommen hierher eine Woche. Das ist doch stumpfsinnig. Dabei hat es im Umfeld genau die gleich qualifizierten Leute (...).“ – *Interviewpartner H4*
 2. „Hauptgrund ist schon die Stärkung des eigenen Gewerbes. Da sagt man, wir haben so viele gute Leute, die im Konkurrenzkampf sind. Es kann doch nicht sein, dass wir unsere eigenen Leute nicht berücksichtigen. Das war eigentlich der Hauptgrund.“ – *Interviewpartner H4*
-

Tabelle 18: Exzerpte zu nicht prosozialen Regelverstössen: Vorteil für Gemeinschaft / Schutz öffentlicher Interessen

c) Übermässige Kontrolle: Eine Vorschrift, die einer als übermässig empfundenen Kontrolle dient, oder die in Handlungsspielräume eingreift, die der Betroffene für sich in Anspruch nimmt, wird nicht angewandt.

Interviewpartner H5 führt aus, sämtliche seiner unterstellten Führungspersonen müssten die Leistungsbeurteilungen ihrer Mitarbeiter mit ihm vorbesprechen. Eine solche Kontrolle sei aber nicht angebracht. Er stehe bei Fragen und Unsicherheiten zur Verfügung; darüber hinaus liege aber die Leistungsbeurteilung in der Kompetenz und Verantwortung der jeweiligen Führungskräfte.

-
1. „Es ist wie so viele Vorschriften im Personalwesen (...): Man versucht, über Vorschrift zu kompensieren, dass man unfähige Vorgesetzte hat. Wenn man einen Haufen Handlungsanleitungen gibt, ist die Idee, dass am Schluss jeder Vorgesetzte sein kann. Man muss nur Handlungsanleitungen geben. (...). Eine solche Regelung wird schon von unfähigen Leuten entwickelt. Also wenn sie merken, ich schaffe es selber nicht, ... nach dem Kontrollbedürfnis und und und ...“ – *Interviewpartner H5*
 2. „Ich möchte damit umgehen, dass jemand, der sich nicht auskennt, zu etwas nein sagt; zu so etwas nein sagt, was bei uns für das Arbeiten, für das tägliche Arbeiten, wichtig ist. Eine Zeitlang war bei uns, war beim Gemeinderat die Tendenz: ‚Die EDV ist sowieso zu teuer.‘ Und jeden Franken, den wir investieren, setzt die Frage in den Raum: ‚Wollen wir nicht auslagern?‘“ – *Interviewpartnerin L3*
-

Tabelle 19: Exzerpte zu nicht prosozialen Regelverstössen: Übermässige Kontrolle

Interviewpartnerin L3 erklärte, Anschaffungen über CHF 20 000.– müssten in der Investitionsplanung budgetiert werden. Sobald eine Anschaffung für EDV-Mittel in der Investitionsplanung erfasst sei, entscheide der Gemeinderat, ob die von der Verwaltung gewählten EDV-Mittel, andere oder überhaupt keine beschafft werden dürfen. Um dies zu vermeiden, werden geplante Investitionen so auf Budgetpositionen verteilt, dass sie den Grenzwert von CHF 20 000.– nicht erreichen und deshalb nicht in der Investitionsplanung auftauchen.

4.2.5 Motive zur Regelbefolgung

Neben den vorstehend aufgeführten Gründen, welche zur Missachtung einer Vorschrift führen können, wurden im Gespräch auch verschiedene Gründe genannt, welche für die Befolgung von Vorschriften sprechen, nämlich:

a) Pflicht zur Anwendung und Befolgung von Vorschriften: Wenn jemand eine Stelle in der öffentlichen Verwaltung annimmt, verpflichtet er sich damit auch zur Regelanwendung respektive Unterordnung unter die bestehenden Vorschriften. Diese Vorschriften sind für die Verwaltungsangestellten selbst dann verbindlich, wenn sie deren Zweck nicht direkt einsehen oder ihm nicht zustimmen. Zu dieser arbeitsvertraglichen Verpflichtung gesellt sich eine weitere Verpflichtung, die jeder Bürger hat: Um das Zusammenleben zu organisieren, auferlegt sich die Gemeinschaft Vorschriften. Jedes Mitglied der Gemeinschaft hat die Pflicht, sich an diese Regeln zu halten.

-
1. „Irgendwann hat man das mal abgemacht, ihr dürft das nicht.“ – *Interviewpartner H6*
 2. „Gesetze sind da, dass man sie einhält. (...). [Ich] kann nicht einfach Gesetze umgehen, weil ich das Gefühl habe, das ist nicht bürgerfreundlich oder irgendwie.“ – *Interviewpartnerin L1*
 3. „Wenn ich mich entscheide, einen Job zu machen, wo ich Gesetze anwende, dann entscheide ich mich ja auch für ein gewisses Commitment (...). Ich wende Gesetze ja nicht für mich an, sondern (...) für den Staat oder für die Gemeinde. Man lebt zusammen, man hat eine gewisse Vereinbarung getroffen, dass man nach diesen Gesetzen lebt, auch wenn man nicht mitbestimmen konnte, wie die Gesetze aussehen. Aber es hat schon so etwas mit Verantwortung zu tun.“ – *Interviewpartnerin L7*
 4. „So gutgläubig bin ich: Ich habe nicht das Gefühl, dass heutzutage ‚derno‘ man einfach eine Regel aufstellt. Irgendwelche Gedanken hat er [der Gesetzgeber] sich dann schon gemacht, ob diese nun gut sind oder schlecht.“ – *Interviewpartner H6*
-

Tabelle 20: Exzerpte zur Regelkonformität: Pflicht zur Anwendung und Befolgung von Vorschriften

b) Regelkonformität als Garant für Gleichbehandlung und Objektivität sowie als Schutz vor Willkür: Indem Vorschriften eingehalten werden, kann die Gleichbehandlung der Bürger gewährleistet werden; die gleichmässige Anwendung der Vorschriften schafft Gerechtigkeit und schützt vor Willkür. Die Ausrichtung des Handelns nach den Vorschriften verhindert, dass persönliche Ansichten, Werthaltungen oder gerade aktuelle Launen, die sich wieder verändern können, in den Entscheid einfließen. Zudem schützt das Einhalten der Vorschriften vor Bestechung und Parteilichkeit.

-
1. „Weil es ist dann auch so, wenn es nicht öffentlich ausgeschrieben wird, haben gewisse Leute gar keine Möglichkeit, um sich zu bewerben für die Aufträge, also ist es deshalb schon von dem eigentlich verletzt, und es haben dann nicht alle die gleiche Chance. Und wenn das ausgeschrieben werden muss – öffentlich – dann hat jeder eine Chance, sich darum zu bewerben. Und sonst ist es dann einfach wieder eine Bevorteilung von irgendeinem Unternehmer, dem man es dann einfach freihändig gibt.“ – *Interviewpartnerin L1*
 2. „Es gibt natürlich auch vielleicht ein bisschen eine Gleichberechtigung für alle, also dass alle gleich behandelt werden, und dass da nicht irgendwie so nach eigenem Ermessen und Gutdünken ... oder Willkür entsteht ... dass wirklich alle gleich behandelt werden. Und wenn man sich an die Artikel hält, dann ist das wirklich eigentlich sozusagen gewährleistet.“ – *Interviewpartnerin L1*
 3. „Wenn ich persönliche Gründe sehen würde, weshalb ich einer Regel nicht folgen möchte, dann hat das mit meinem Persönlichen, mit mir selber zu tun, und dann würde das morgen vielleicht schon ganz anders aussehen. (...). Das sind aber so persönliche Ansichten, und da hat jeder Mensch andere Ansichten. Und auch ich selber hatte vor zwei Jahren ... ich glaube, ich habe mich in den letzten drei Jahren recht geändert. Aus diesem Grund würde ich jetzt nicht etwas persönlich durchsetzen, weil das ja in einem Jahr wieder anders sein könnte. Und das wären so egoistische Gründe, aus Selbstzweck. Und ich möchte das an sich nicht hören.“ – *Interviewpartnerin L7*
-

Tabelle 21: Exzerpte zur Regelkonformität: Gleichbehandlung, Objektivität, Schutz vor Willkür

c) Vermeiden von unkontrollierbaren Folgen: Das Nichtbefolgen einer Vorschrift in einem Fall verpflichtet für folgende Fällen. Der Regelverstösser setzt sich mithin für weitere Fälle unter Handlungsdruck, weil er sich gewissermassen zur Gleichbehandlung im Unrecht gezwungen sieht. Damit wird eine anfänglich „kleine Sache“ zur grossen Sache, läuft aus dem Ruder und ist nicht mehr kontrollierbar.

-
1. „...weil dann gebe ich dem das, und dem Nächsten das ...“ – *Interviewpartner H6*
 2. „...ich meine einfach, das ‚git e huere Rattenschwanz‘ und zieht sich so weiter.“ – *Interviewpartner H6*
 3. „Diese Dinge ziehen einen Rattenschwanz nach sich, was nicht cool wäre.“ – *Interviewpartnerin L7*
-

Tabelle 22: Exzerpte zur Regelkonformität: Vermeiden unkontrollierbarer Folgen

Dieses Argument wurde hauptsächlich als Begründung vorgebracht, weshalb nicht im Interesse eines Mitarbeiters/Arbeitskollegen von einer Vorschrift abgewichen werden sollte.

d) Respektieren von Hierarchien und fremden Zuständigkeitsbereichen: Vorschriften, deren Anwendung nicht im Aufgabengebiet, in der Kompetenz und in der Verantwortung des betroffenen Angestellten liegen, sind einzuhalten, weil die Nichtanwendung ein unzulässiger Eingriff in fremde Zuständigkeitsbereiche oder eine Anmassung von Kompetenzen darstellt. Vorschriften regeln das Zusammenleben – innerhalb der öffentlichen Verwaltung, aber auch in der Zivilgesellschaft. Das Nichtwenden von Vorschriften schafft Unordnung in diesem System, was tunlichst zu vermeiden ist.

-
1. „Ich finde, man muss sich an die Hierarchien halten. Wenn ich der Chef bin und das bestimmen kann, dann würde ich das tun. Es kommt drauf an. Aber wenn ich ein untergeordneter Chef bin und einen oberen über mir habe, der das bestimmt hat, dann würde ich das nicht tun. Weil ich finde das nicht richtig, ich finde das nicht gut, wenn man Hierarchien eigentlich umdreht.“ – *Interviewpartnerin H7*
 2. „Und wenn da jeder alles hintergehen würde, käme – glaube ich – total eine Unordnung in das Ganze. Das Grosse und Ganze hat ja schon irgendwo einen Sinn, und da gibt es halt Vorschriften. (...). Ich muss mich ja nicht für alles verantwortlich fühlen. Ich reisse Verantwortung nicht an mich, wo ich sie nicht habe.“ – *Interviewpartnerin H7*
 3. „Ohne Not würde ich Vorschriften nicht umgehen, weil Vorschriften regeln ja auch das Zusammenleben, und ich bin nicht für die Anarchie, völlig, sonst wäre ich in einem öffentlichen Dienst am falschen Platz.“ – *Interviewpartnerin H7*
 4. „Es gibt in den gesetzlichen Bestimmungen gewisse Möglichkeiten, die man mit dem gesunden Menschenverstand ein bisschen anders anschauen kann. Allerdings ist das nicht sehr ... man hat nicht sehr sehr viele Möglichkeiten, aber man hat. Und jeder Steuerfall ist ein bisschen speziell, und jetzt kommt es darauf an, welche Leute haben [die] Kompetenz, um dies zu tun. Das haben hier (...) zwei Personen (...): Das ist der Vorgesetzte und das bin ich. Aber das ist so geregelt.“ – *Interviewpartner H1*
-

Tabelle 23: Exzerpte zur Regelkonformität: Respektieren von Hierarchien und fremden Zuständigkeitsbereichen

e) Image der öffentlichen Verwaltung / Vertrauen in die öffentliche Verwaltung: Jeder Verstoss gegen Vorschriften, der an die Öffentlichkeit kommt, schadet dem Image der öffentlichen Verwaltung und zerstört das Vertrauen der Bürger in die öffentliche Verwaltung.

-
1. „Das sind (...) Sachen, welche das Volk in Aufruhr bringen, und was eigentlich unser Volk gegen die Politik als solche wie länger je mehr gegen die Politik aufbringt.“ – *Interviewpartner H2*
 2. „Man muss schon sagen, man hat die Submissionsverordnung natürlich schon gemacht mit dem Hintergrund, dass dieses ‚Säuhäfel/Säudeckeli-Zügs‘ aufhört.“ – *Interviewpartner H4*
 3. „[Mit dem Befolgen von Vorschriften werden] die Abläufe sauber durchlaufen. Weil sonst könnte der Verdacht aufkommen, es werde nicht sauber gearbeitet. Es ist ein bisschen das Ansehen der Verwaltung. Ich denke, da muss man schon sauber sein, weil irgendeinmal leidet das Ansehen, und nachher nimmt man sie [die Verwaltung] dann überhaupt nicht mehr ernst ... ich denke, das ist auch eine Aufgabe, die wir umsetzen müssen: (...) dass Vertrauen da ist, der Bürger, der Unternehmungen.“ – *Interviewpartner L2*
 4. „(...) hat es einfach einen schlechten Ruf gegeben in der ganzen Gemeinde und in den Unternehmen, und man ist auch darauf angewiesen, gut mit denen zusammenzuarbeiten, weil ... dass auch die Gemeinde nach aussen möglichst integer erscheint und dass die Unternehmen wissen, man kann sich darauf verlassen, die behandeln einem fair.“ – *Interviewpartnerin L7*
-

Tabelle 24: Exzerpte zur Regelkonformität: Image der öffentlichen Verwaltung / Vertrauen in die öffentliche Verwaltung

f) Präjudiz: Ein früherer Verstoss gegen die Vorschrift hat zu einem gerichtlichen Verfahren geführt, in welchem die Amtsstelle unterlegen ist. Um eine erneute Rüge zu vermeiden, wird die Vorschrift – *contre coeur* – umgesetzt.

„Wir hatten zum Beispiel hier innerhalb des Ortsbildschutzperimeters (...) bis vor kurzem die Praxis, dass wir die Akten der kantonalen Denkmalschutzpflege gesandt haben. Die wären zuständig, um das zu beurteilen, ob das so richtig ist. Wir haben es einfach denen gesandt. In den Vorschriften heisst es aber, dass wir alles publizieren müssen: Ein Silo, ein Hühnerhäuschen – Sie müssen einfach alles publizieren. Und dort haben wir einfach gesagt, also das ist doch blödsinnig, für irgendein ‚Bauteli‘, das zwei-, dreitausend Franken kostet, muss man einen Aufwand betreiben, wo dem Kunde nachher eine Rechnung präsentiert wird von 800 Franken – das ist widersinnig. Und wir haben es einfach nicht publiziert. Wir hatten eine Bürgerin, die geklagt hat, und wir sind einfach ‚so abgeschiffet‘, wir waren einfach die ‚Duble im ganze Umzug‘ – und seither muss ich diesen Seich halt einfach publizieren. (...). Bis zu diesem Zeitpunkt, als wir quasi vor Verwaltungsgericht ‚igluet hei‘, habe ich gedacht, ich mache einfach ein bisschen auf dumm und cool. Aber jetzt, da ich ein Urteil habe oder zumindest einen Entscheid, kann ich das nicht mehr. Jetzt muss ich sagen: ‚O.k., es ist ...‘“ – *Interviewpartnerin H3*

Tabelle 25: Exzerpt zur Regelkonformität: Präjudiz

g) Persönliches Risiko: Die Nichtanwendung der Vorschrift birgt das Risiko arbeitsrechtlicher Konsequenzen (Verweis, Kündigung und ähnliches), welches der Befragte aufgrund einer Abwägung zwischen den auf dem Spiel stehenden eigenen Interessen und Interessen des Betroffenen nicht zu tragen bereit ist.

-
1. „Wenn ich mich entscheiden würde für das (...), dann muss ich aber ganz sicher sein, dass es irgendwie einen Weg gibt, der mir den Job nicht kostet. Weil das kann ein Problem geben, und das Risiko würde ich nie eingehen. Obwohl von der Sache her wäre es wahrscheinlich besser. Aber da würde ich mich dann schon absichern.“ – *Interviewpartner H1*
 2. „Das ist halt ... das ist wirklich immer eine Abwägung, das kann man nicht einfach in jedem Fall einfach so sagen. Ich denke, das ist ... das kommt drauf an, wie hoch mein Schaden wäre, und wie hoch der Schaden des Kindes ist: Wenn es ein relativ kleiner Schaden des Kindes ist, aber ein hoher von mir, dann ist es eher zugunsten von mir. Wenn es ein hoher Schaden des Kindes ist und ein kleiner von mir, zugunsten des Kindes. Ich denke, ich weiss nicht, was ich tun würde, wenn mein Schaden gleich gross wäre wie der des Kindes. Ich weiss nicht, was ich dann tun würde. Ich denke, das sind die allerschlimmsten Dinge, die einem geschehen können.“ – *Interviewpartnerin H7*
 3. „Und ich schaue natürlich dann schon, dass es nicht gerade öffentlich wird, ich schaue dann schon auch, wer könnte mich da jetzt irgendwie ... mir in den Rücken fallen. Weil ich schaue schon für mich. Ich will nicht die Kündigung kriegen oder mir grossen Ärger einhandeln oder irgendwie so etwas. Aber in erster Linie bin ich für das verantwortlich, was ich hier mache. Da erlaube ich mir auch, das so auszulegen, wie ich das jetzt gut finde.“ – *Interviewpartnerin H7*
 4. „... wenn wir nicht weisungskonform handeln, komme ich selber ‚flach use‘.“ – *Interviewpartnerin L1*
 5. „Da würde ich sicher nicht mein Hemd geben, damit ... Also ich würde jemandem helfen, aber wenn ich damit selber natürlich ‚schräg dreinkomme‘, dann hört es also dann auf, dann ist mir mein Hemd lieber.“ – *Interviewpartnerin L1*
-

Tabelle 26: Exzerpte zur Regelkonformität: Risiko arbeitsrechtlicher Konsequenzen

Nebst solchen arbeitsrechtlichen Konsequenzen kann die Missachtung einer Vorschrift der persönlichen Integrität abträglich sein, da sie dem persönlichen Ruf schaden und die Glaubwürdigkeit in Frage stellen kann. Es besteht ein Bewusstsein dafür, dass Vorgesetzte gegenüber ihren Mitarbeitern beziehungsweise Mitarbeiter gegenüber ihren Arbeitskollegen ihrer

Vorbildsfunktion nur gerecht werden, wenn sie ihre Pflicht zur Einhaltung von Vorschriften nicht verletzen.

-
1. „Da will ich nicht meinen persönlichen Ruf riskieren. Wenn ich dann schon irgendwann mal gehört habe: ‚So nicht!‘, dann bin ich dann dort relativ stur und sage dann schon ... weil da sagt mir dann auch niemand danke.“ – *Interviewpartnerin H3*
 2. „Aber das kommt bei mir vielleicht auch noch etwas daher, dass ich in der Schule Lernende habe. Dann kann ich nicht das schlechte Beispiel sein, [ich] muss eigentlich das beste Beispiel sein.“ – *Interviewpartner H6*
 3. „... nicht dass ich einen Arbeitskollegen oder -kollegin hängen lassen möchte. Aber gleichzeitig bin ich auch verantwortlich, keine Eigeninitiative zu machen. Ich bin auch wieder ein bestimmtes Vorbild für den Arbeitskollegen.“ – *Interviewpartnerin L7*
 4. „... weil wir ja eine gewisse Verantwortung haben und auch eine Art Vorbildsfunktion, gerade wenn man beim Kanton oder auf einer Gemeinde arbeitet, gegenüber den Kunden, mit denen man zusammenarbeitet.“ – *Interviewpartnerin L7*
-

Tabelle 27: Exzerpte zur Regelkonformität: Gefährdung der eigenen Glaubwürdigkeit

h) Loyalität gegenüber dem direkten Vorgesetzten: Die Nichtanwendung einer Vorschrift hinter dem Rücken des Vorgesetzten wird als illoyal eingestuft, weil es dem Vorgesetzten schaden kann, welcher letztendlich für das Handeln seiner Unterstellten die Verantwortung übernehmen muss.

„(..) mein Verständnis von loyal ist das, dass [mein Vorgesetzter] gegenüber seinem Vorgesetzten auch loyal sein muss oder es verantworten muss, wenn wir einen Scheiss machen – ob es jetzt auskommt oder nicht sei dahin gestellt – und da möchte ich auch gerne jemandem im Rücken stehen.“ – *Interviewpartnerin L7*

Tabelle 28: Exzerpt zur Regelkonformität: Loyalität gegenüber dem direkten Vorgesetzten

Dies führt für einige Befragte dazu, dass sie – wenn sie einen Verstoss gegen Vorschriften ins Auge fassen – ihren Vorgesetzten einbeziehen beziehungsweise dessen Einverständnis einholen.

i) Gleichbehandlung der Mitarbeiter / Fairness: Die konsequente Anwendung von personalrechtlichen Vorschriften gewährleistet, dass nicht bestimmten Mitarbeitern eine Vorzugsbehandlung zuteil wird. Jeder Mitarbeiter muss darauf vertrauen können, dass er gleich wie seine Kollegen behandelt wird.

„Ich finde das dann mit der Gleichbehandlung von allen Angestellten etwas schwierig (...). Es geht ja vielleicht nicht mal darum, dass sie es nachher erfahren, aber von der Sache her müsste man alle gleichbehandeln. Und deshalb finde ich es auch wieder schwieriger, auch wenn es vielleicht unangenehm ist, dem zu sagen, ‚es geht nicht‘, aber es ist nicht immer angenehm.“ – *Interviewpartner L2*

Tabelle 29: Exzerpt zur Regelkonformität: Gleichbehandlung der Mitarbeiter / Fairness

Dieses Argument wurde neben der Gefahr, dass ein Verstoss weitere Verstösse impliziert,⁴⁵ hauptsächlich als Begründung vorgebracht, weshalb nicht im Interesse eines Mitarbeiters/Arbeitskollegen von einer Vorschrift abgewichen werden sollte.

j) Erzieherische Einwirkung: Eine Vorschrift wird zuweilen strikte umgesetzt, um erzieherisch auf einen Bürger einzuwirken. Gegenüber Bürgern, die bereits mehrfach negativ aufgefallen sind, zeigt man sich weniger kulant und wendet Vorschriften generell strenger an.

Als Beispiel kann hier der Umgang bei der Rücknahme von reservierten Gemeinde-Generalabonnements aufgeführt werden: Gemäss den Vertragsbestimmungen und Vorgaben der Gemeinde darf eine der befragten Gemeindeangestellten (Interviewpartnerin L6) keine reservierten Gemeinde-Generalabonnements der SBB zurücknehmen. Sie tut dies trotzdem – allerdings nicht konsequent bei jedem (siehe Exzerpt in Tabelle 30).

„Man hört sicher mal zu. Wenn man aber das Gefühl hat, ‚nein, die wollen jetzt nicht‘, dann kommen wir sicher auch nicht entgegen. Das ist ganz klar. Sie haben sich im Tag vertan, oder was wir oftmals auch hören ist einfach auch ... das sind halt Ausländer, die nicht kapieren: ‚Aha, ich muss zuerst vielleicht Termin beim Anwalt oder so in Zürich oder beim Zahnarzt [vereinbaren]‘ oder weiss ich nicht was; dass sie zuerst halt diesen abmachen müssen und erst danach Tageskarte und nicht zuerst Tageskarte und nachher Termin. Also dort sind wir schon noch etwas ‚striktier dranne‘, weil sie wissen ja eigentlich, es sind die Bestimmungen, und das sagen wir auch immer, wir reservieren nicht einfach, sondern reservieren gleich gekauft.“ – *Interviewpartnerin L6*

Tabelle 30: Exzerpt zur Regelkonformität: Erzieherisches Einwirken

4.2.6 Fazit

Im erhobenen und ausgewerteten Datenmaterial finden sich keine Hinweise, welche eine der drei Arbeitsthesen stützen. Es lassen sich zwar unterschiedliche Ausprägungen zwischen den Befragten bezüglich ihrer Regelorientierung feststellen. Die Trennlinien verlaufen aber nicht zwischen der Gruppe der Befragten mit hoher PSM und der Gruppe der Befragten mit tiefer PSM. Eine hohe PSM scheint aufgrund der Ergebnisse der Studie nicht zu einer stärkeren Regelorientierung bezüglich PSRB/E und PRSB/S beziehungsweise zu einer tieferen Regelorientierung bezüglich PSRB/H zu führen. Auffällig ist, dass sich anzahlmässig mehr Personen mit hoher PSM für die Missachtung einer Vorschrift zwecks besserer Dienstleistung aussprechen als solche mit einer tiefen PSM.

Die Befragten erachten es nicht als ihre oberste Pflicht, sich für Eigeninteressen der Organisation einzusetzen. Bezeichnend für diese Einstellung steht folgende Aussage: „Der Staat ist nicht eine Person, die ein eigenes Interesse zu vertreten hat. Der Staat ist ein Dienstleistungsunternehmen, ein Gemeinschaftsunternehmen. Ich verstehe es als Gemeinschaftsunternehmen.“ (Interviewpartner H5). Die Befragten sehen sich beispielsweise nicht dazu berufen, mangelhafte Prozesse durch Nichtanwendung von Vorschriften zu kompensieren, und sie füh-

⁴⁵ Vgl. vorstehend Kapitel 4.2.5 c).

len sich für daraus entstehende Ineffizienzen nicht verantwortlich. Wirtschaftliche Überlegungen (Kosten-/Zeitersparnisse) zugunsten der Verwaltung werden mehrheitlich nicht als legitimer Grund erachtet, um von einer Vorschrift abzuweichen. Demgegenüber vertritt die Mehrheit der Befragten eine andere Meinung, wenn solche Ersparnisse direkt dem Bürger zugute kommen: Sie bejaht einen Verstoss gegen Vorschriften, um eine bessere Dienstleistung erbringen zu können. Es gibt aber kein „Schwarz oder Weiss“ (Interviewpartner L2): Es sind viele Faktoren, welche die Entscheidung beeinflussen. So werden unter anderem auch die Konsequenzen, welche die Nichtanwendung einer Vorschrift für weitere, nicht direkt betroffene Personen nach sich ziehen können, in die Abwägung miteinbezogen. Das Zünglein an der Waage spielt in den meisten Fällen die Beurteilung der Risiken für den Handelnden selbst. Zusammenfassend lässt sich dies wie folgt auf den Punkt bringen: Im Namen einer besseren Dienstleistung werden Vorschriften gebrochen, aber nur wenige sind bereit, damit auch ein persönliches Risiko einzugehen.

Im Vergleich der einzelnen Kategorien des PSRB lässt sich bei PSRB/H die stärkste Regelorientierung feststellen. Während gegenüber dem Bürger durch das Nichtbeachten von Vorschriften letztendlich eine Einzelfallgerechtigkeit⁴⁶ hergestellt werden soll, erhält dieses Argument beim PSRB/H keine Gnade: Hier steht die gleichmässige Anwendung der Vorschriften auf sämtliche Mitarbeiter im Vordergrund.

Die Arbeitsthesen werden durch das erhobenen Datenmaterial nicht bestätigt: Es lassen sich zwar unterschiedliche Ausprägungen zwischen den Befragten bezüglich ihrer Regelorientierung feststellen, diese Unterschiede lassen sich aber nicht auf die „Public Service Motivation“ zurückführen. Im Vergleich der einzelnen Kategorien des PSRB lässt sich bei PSRB/H die stärkste Regelorientierung feststellen.

⁴⁶ Nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Dieser Grundsatz gilt nicht nur dann, wenn zwei Tatbestände absolut identisch sind – was kaum je der Fall ein dürfte –, sondern auch, wenn die im Hinblick auf die anzuwendende gesetzliche Bestimmung relevanten Tatsachen identisch sind (Häfelin et al. 2010: 113). Durch die so verstandene Gleichbehandlung soll Gerechtigkeit hergestellt werden. Die Rechtsgleichheit und damit Gerechtigkeit wird durch das Gesetzmässigkeitsprinzip, das heisst die Bindung der Behörden an Rechtssätze, gewährleistet (vgl. Häfelin et al. 2010: 116; vgl. auch einleitend Kapitel 2.1). Gerechtigkeit im Recht versteht sich nun aber als Regelfallgerechtigkeit (vgl. Forstmoser/Vogt 2008: 328 ff. und 342); das heisst, die anzuwendenden generell-abstrakten Regeln stellen auf einen typischen Fall (Regelfall) ab. Damit werden die Besonderheiten des Einzelfalls vernachlässigt, was bei der Anwendung der Regel im konkreten Einzelfall zu gewissen Ungerechtigkeiten führen kann. Da keine Einzelfallgerechtigkeit angestrebt wird, wird dies hingenommen (vgl. Forstmoser/Vogt 2008: 328). Einzelfallgerechtigkeit liesse sich auf zwei Wegen erreichen: Entweder durch detaillierte Regelungen, welche sämtliche Eventualitäten erfassen. Oder indem der rechtsanwendenden Behörde zugestanden wird, jeden Einzelfall nach ihrem Belieben zu entscheiden. Es liegt auf der Hand, dass ersteres unmöglich ist. Zweiteres stünde in krassem Widerspruch zum Gebot der Rechtssicherheit und Voraussehbarkeit rechtlicher Entscheidungen (vgl. Forstmoser/Schluep 1998: 267) und wäre ein Einfallstor für Willkür. Einzelfallgerechte Entscheidungen sind nur dort zulässig, wo das Gesetz die rechtsanwendenden Behörde auf deren Ermessen, auf die Würdigung der Umstände oder auf wichtige Gründe verweist (vgl. Art. 4 ZGB). Obwohl auch solche Ermessensentscheide nach objektiven Kriterien zu fällen sind und sich die rechtsanwendende Behörde nicht von subjektiven Elementen leiten lassen darf, kann nicht verhindert werden, dass genau solche in die Entscheidung einfließen. Die Rechtsgleichheit ist deshalb bei einzelfallgerechten Entscheiden nicht in gleichem Masse sichergestellt wie bei strikter Anwendung von Regeln (vgl. Forstmoser/Vogt 2008: 350 ff.).

4.3 Analyse und Interpretation

Die Forschungsfrage setzte einen Konflikt zwischen alten und neuen Werten voraus, und zwar insbesondere zwischen Regelkonformität/Regelorientierung auf der einen, und Effizienz-/Dienstleistungsorientierung auf der anderen Seite. Sie leitete sich ab aus der Diskussion, welche den Einfluss von NPM-Reformen auf die traditionellen Werte der öffentlichen Verwaltung kritisch thematisierte. Die den Arbeitsthesen zugrunde gelegte Kritik basierte primär auf theoretischen Überlegungen und auf wenig bis gar keiner empirischer Evidenz. Neuere Untersuchungen bestätigen, dass sich die Werte der öffentlichen Verwaltung in einem Wandel befinden (vgl. Hinweise bei Giaque/Emery 2008: 74). Zudem wird festgestellt, dass die Einführung der neuen Werte zu einem „univers valoriel hybride“ (Emery 2010: 66) und zu Verhaltensunsicherheiten bei den Verwaltungsmitarbeitern geführt habe (vgl. Behnke 2011: 347; Reichard/Schröter 2009: 33). Giaque und Emery (2008: 74) sprechen in diesem Zusammenhang sogar von einem „choc des cultures“ und weisen darauf hin, dass die NPM-Reformen „génèrent une certaine confusion dans les valeurs de référence des agent publics“. Gemäss Emery und Martin (2010: 32) müssen Angestellte durch die Verbindung von öffentlicher und privater Kultur und Managementpraxis neue Fixpunkte finden, auf welche sie ihre Identität aufbauen können.⁴⁷ Giaque und Emery (2008: 75) stellen fest, dass Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung zwar stärker um Wirksamkeit und Qualität in der Beziehung zur den Leistungsempfängern besorgt sind, dabei aber nach wie vor mit den traditionellen Werte wie Gleichbehandlung und Gesetzmässigkeit verankert sind. Auch in zahlreichen europäischen Staaten liess sich beobachten, „dass die traditionelle weberianische Bürokratie durch die Einführung von Wettbewerb oder privatwirtschaftlicher Managementmethoden nicht weggespült, sondern vielmehr ergänzt wurde“ (Maravić 2005: 27, vgl. auch Demmke 2005: 124). Maravić (2005: 33 f.) konstatiert, dass es heute kein einheitliches Werteparadigma, keine „Kardinaltugenden“ des öffentlichen Dienstes mehr gibt.

In den geführten Gesprächen konnten keine Verhaltensunsicherheiten festgestellt werden. Für die meisten Befragten scheint überhaupt kein Konflikt zu bestehen zwischen Regel- und Dienstleistungsorientierung: Entweder erleben sie diese Werte nicht als inkongruent, oder für sie haben die Interessen des Bürgers Vorrang vor der strikten Anwendung der Regel. Im Vordergrund steht somit nicht eine primäre Pflicht, generell-abstrakte Regeln und Vorschriften einzuhalten. Sie verstehen ihre Rolle nicht als Diener des Staates (sofern dieser etwas vom Bürger verschiedenes ist) oder des Rechts, sondern als Diener des Bürgers. Im Zentrum steht der Mensch. Die meisten Befragten fühlen sich nicht einem abstrakten Souverän oder Gesetzgeber gegenüber verpflichtet, sondern in erster Linie dem einzelnen Bürger, zu dem sie in direktem Kontakt stehen. Jeder einzelne Bürger wird mit seinen Anliegen ernst genommen. Das Eingehen auf individuelle Anliegen ist nicht eine unliebsame Pflicht, sondern verschafft dem staatlichen Handeln erst Legitimität. Die Ergebnisse der Studie setzen sich damit deutlich ab von den Feststellungen, welche Nagel und Müller (1999: 21) zum Bundespersonal gemacht und wie folgt zusammengefasst haben: „Die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung

⁴⁷ Vgl. ferner Haque 1999: 319, welcher eine solche Identitätskrise prognostizierte.

arbeiten für ihre Vorgesetzten, welche die Verantwortung für die fehlerfreie Anwendung des legalistischen Regelwerkes tragen, und sie arbeiten für die Politiker, die ihnen Aufträge in Form von Gesetzen übertragen und im übrigen aufgrund ihrer machtvollen Position von Einmischungen abgehalten werden müssen. Der Bürger dagegen erscheinen in den Erzählungen weniger als Kunde denn als Bittsteller.“ Ein möglicher Grund zur Erklärung dieses deutlichen Unterschieds könnte sein, dass das Gemeindepersonal eine grössere Nähe zum Bürger hat als Mitarbeiter aus der Bundesverwaltung. Für erstere gehört der Kontakt zum Bürger zum Alltag, sie stehen mit ihm in persönlichem Kontakt, der Bürger ist für sie dadurch „greifbar“, und sie nehmen ihn deshalb eher als Menschen mit Gefühlen und Bedürfnissen wahr.

Die Befragten fühlen sich demnach für ihre Handlungen gegenüber den Bürgern direkt verantwortlich. Diese Verantwortung impliziert aber für sie auch die Freiheit beziehungsweise Entscheidungsmacht, eine Vorschrift nicht anzuwenden. Nur wenige führen die Wirkungen des Verwaltungshandelns für die Betroffenen nicht auf sich selber, sondern den Gesetzgeber oder die Vorgesetzten zurück, welche eine Vorschrift erlassen haben. Für diese Minderheit wirkt die Berufung auf eine Vorschrift entlastend, da sie sich damit aus der Schusslinie nehmen können. Einige wenige empfinden Regeln auch deshalb als entlastend, weil sie sich dadurch entbunden fühlen, selber „kreativ“ zu sein, was ihnen mangels Phantasie schwer falle.

Wie gesehen versteht die Mehrheit der Befragten ihre Rolle nicht als Diener des Rechts, sondern als Diener der Bürger. Daraus, das heisst aus dem Dienst am Bürger, zieht für sie auch die Organisation ihre Daseinsberechtigung. Die meisten Befragten sind deshalb auch bestrebt, optimale Dienstleistungen zu erbringen. Als optimale Dienstleistung versteht sich nun aber nicht eine Universallösung, wie sie generell-abstrakte Vorschriften vorsehen. Eine optimale Dienstleistung geht vielmehr in Richtung einer einzelfallgerechten Lösung. Um dieses Ziel zu erreichen, besteht auch die Bereitschaft, sich nicht strikte an Vorschriften zu halten. Diese prosoziale Motivation gegenüber den Bürgern gehört für sie gewissermassen zur Pflicht jedes Beschäftigten im öffentlichen Dienst, da sie den Zweck der Organisation aufnimmt. Dieser Zweck dient ihnen als Leitlinie für die Entscheidungen, die sie zu treffen haben.

Die Bereitschaft zu Regelverstössen im Namen einer guten Dienstleistung scheint nicht ein Merkmal einer neuen, von NPM geförderten Generation von Beschäftigten im öffentlichen Sektor zu sein. Allerdings kennt die prosoziale Motivation bis auf wenige Ausnahmen klare Grenzen: Es besteht keine Bereitschaft, für den Dienst am Bürger ein persönliches Risiko wie beispielsweise der Verlust der eigenen Arbeitsstelle einzugehen.

Das Gefühl von persönlicher Verantwortung gegenüber dem Bürger lässt sich nicht im selben Masse im Verhältnis zu Mitarbeitern/Arbeitskollegen feststellen: Hier fühlen sich die Befragten nicht direkt verpflichtet, was zu einer strikteren Anwendung von Vorschriften führt. Dieses Ergebnis darf aber nicht dahingehend verstanden werden, es fehle an prosozialer Motivation gegenüber Mitarbeitern/Arbeitskollegen. Die Befragten suchen nämlich nach anderen Wegen, um zu helfen. Sie setzen sich zum Beispiel für eine – wenn auch nicht vorgesehene – Ausnahmegewilligung ein oder sie stossen die Änderung der Vorschrift an. In eine andere

Richtung geht einzig Interviewpartner H4, welcher bereit ist, gegenüber bestimmten Mitarbeitern gegen Vorschriften zu verstossen: Wer sich für die Organisation verdient macht, ist es im Gegenzug auch wert, dass zu seinen Gunsten eine Vorschrift nicht strikte umgesetzt wird. In diesem Motiv findet sich mithin ein Element der Belohnung.

Dem strengeren Verhalten gegenüber Mitarbeitern/Arbeitskollegen dürfte folgende Überlegung zugrunde liegen: Die Bürger sind der öffentlichen Verwaltung gewissermassen ausgeliefert und haben als Einzelpersonen kaum Einfluss, die Ausgestaltung der Vorschriften zu beeinflussen, welche in ihrer Situation angewandt werden (müssen). Sie haben häufig keine Wahl, ob sie in ein Rechtsverhältnis mit der Verwaltung treten wollen oder nicht. Demgegenüber hat sich ein Verwaltungsangestellter durch seinen Stellenantritt in der öffentlichen Verwaltung freiwillig den Vorschriften unterworfen, welche sein Arbeitsverhältnis/-umfeld regeln. Wenn er damit nicht einverstanden ist, liegt es in seiner Hand, eine Veränderung herbeizuführen, beispielsweise indem er kündigt. Dagegen liesse sich allenfalls einwenden, dass die Bürger dem Staat nur in bestimmten Bereichen, vornehmlich jenen der Eingriffsverwaltung, ausgeliefert sind. Das Bild ändert sich aber, wenn man den Fokus auf die Leistungsverwaltung richtet, wo der Staat als Erbringer von Leistungen auftritt, welche der Bürger freiwillig annimmt (bspw. staatliche Finanzhilfen; vgl. Richli 1995: 298 f.).

Eine ähnlich strikte Haltung äussern die Befragten auch bezüglich Regelverstösse aus Effizienzgründen. Eine proorganisationale Motivation lässt sich nicht feststellen. Eine mögliche Erklärung findet sich im Verständnis, welche Aufgabe eine Verwaltung hat: Die Verwaltung wird nicht als Unternehmen verstanden, das möglichst effizient arbeiten muss, um auf längere Frist zu bestehen. Sie zieht ihre Daseinsberechtigung eben nicht aus einem an Gewinn orientierten Zweck, sondern aus dem Dienst am Bürger. Sie deckt einen Bedarf von Bürgern; solange eine Verwaltungseinheit diesen Bedarf deckt respektive der Gesetzgeber entscheidet, dass dieser Bedarf gedeckt werden soll, solange hat die Verwaltungseinheit Bestand – unabhängig davon, ob die Leistungen beispielsweise in einem optimalen Kosten/Nutzen-Verhältnis erbracht werden. Entscheidend für das Überleben sind somit nicht Gewinnzahlen. Ein Verstoss gegen Vorschriften zugunsten von effizienterem Arbeiten drängt sich deshalb nur dort auf, wo direkt ein Bürger daraus einen Nutzen zieht, nicht aber dort, wo es (nur) um die pseudovitalen Interessen der Organisation selbst geht. Mit anderen Worten stehen Kosten und Zeit sparen für einen abstrakten Steuerzahler nicht im Vordergrund, sondern eine gute Dienstleistung für einen konkreten, fassbaren Bürger, der sich mit seinem Anliegen an die Verwaltung richtet.

Auffällig ist, dass Befragte höherer Hierarchiestufen oder solche, die sich ihrer Stellung in der Organisation sicher sind, sich auch befugt fühlen, von Vorschriften abzuweichen. Diese Feststellung deckt sich mit den Forschungsergebnissen von Morrison (2006: 16, 22), welche auf eine positive Korrelation zwischen dem Gefühl von Autonomie in der Arbeit mit PSRB hinweisen. Befragte, die in streng gelebten Hierarchien mit wenig Handlungsspielraum arbeiten, halten sich strikter an Vorschriften und überlassen den Entscheid, ob in einem Einzelfall von einer Vorschrift abgewichen wird, den Vorgesetzten.

Die Antworten zum Fallbeispiel „Bürgerhotline“ zeigen deutlich, dass Leistungsbeurteilungen die Konkurrenz unter Mitarbeitern fördert und – wenn der Indikator falsch gesetzt ist – Dienstleistungsgedanken in den Hintergrund treten. Diese Feststellung bestätigt Beobachtungen, welche darauf hinweisen, dass extrinsische Anreize intrinsische Motivation verdrängen können.⁴⁸

⁴⁸ Vgl. Kapitel 2.3 am Ende.

5 Diskussion

5.1 Kritische Betrachtung

Es war nicht möglich, in der Studie nebst der PSM weitere Faktoren zu berücksichtigen, welche PSRB beeinflussen (können). Dass solche Faktoren aber wesentlich sind, ergibt sich beispielsweise aus einer Studie von Curtis (2010), welche den Einfluss der Persönlichkeitseigenschaften nach dem Fünf-Faktoren-Modell (Big Five)⁴⁹ auf PSRB untersucht hat. Sie hat festgestellt, dass „Gewissenhaftigkeit“ leicht negativ korreliert mit PSRB (Curtis 2010: 107). Curtis (2010: 107) folgert daraus, dass Menschen mit einer hohen Ausprägung dieser Persönlichkeitseigenschaft „a strong sense of purpose and obligation in their work“ haben. Sie differenzierte dabei allerdings nicht zwischen den verschiedenen Kategorien des PSRB. Während also nach Curtis eine starke Regelorientierung eher PSRB verhindert, liessen sich gestützt auf Arbeiten von Grant und Berg (2011) andere Schlüsse ziehen: Sie legen dar, dass die zwei Persönlichkeitsfaktoren „Verträglichkeit“ und „Gewissenhaftigkeit“ prosoziale Motivation fördern, allerdings in verschiedene Richtungen: Personen mit hoher Ausprägung bei der „Verträglichkeit“ fokussieren auf ihre Beziehung zu anderen Menschen und neigen deshalb dazu, ihre bestehende prosoziale Motivation auf Individuen auszurichten. Personen mit hoher Ausprägung der „Gewissenhaftigkeit“ fokussieren darauf, Regeln einzuhalten; sie neigen dazu, ihre prosoziale Motivation nicht auf bestimmte Personen auszurichten, sondern unterstützen die Ziele der Organisation in einem umfassenderen Kontext. Grant und Berg folgern daraus, dass „Gewissenhaftigkeit“ eher eine Voraussetzung für „Citizenship Behavior“ gegenüber der Organisation als gegenüber anderen Menschen ist (vgl. Grant/Berg 2011: 35 f.). „Organizational Citizenship Behavior“ (OCB) bezeichnet ein freiwilliges Verhalten von Individuen in Organisationen, welches über deren arbeitsrechtliche Pflichten und Verantwortungen hinausgeht, und zu einem effizienten und effektiven Funktionieren der Organisation beiträgt (vgl. Nerdinger 2011: 414; Emery/Launaz 2007: 9 ff.; Organ et al. 2006: 3). Freiwillig ist zu verstehen als selbstbestimmtes, aufgrund formaler Rollenvorschriften nicht einklagbares Verhalten, das nicht durch betriebliche Belohnung motiviert ist (vgl. Nerdinger 2011: 414). Die meisten Konzepte zu OCB beinhalten zwei Hauptdimensionen:⁵⁰ Einerseits Altruismus im Sinne eines helfenden Verhaltens gegenüber Individuen (Arbeitskollegen, Vorgesetzte, Kunden), andererseits Gewissenhaftigkeit im Sinne eines aufgabenbezogenen Verantwortungsbewusstseins und Engagements („Conscientiousness“); letzteres äussert sich als prosoziales Verhalten gegenüber der Organisation selbst (vgl. Rioux/Penner 2001: 1306).⁵¹ OCB werden verschiedene positive Effekte auf die Performance und den Erfolg der Organisation zuge-

⁴⁹ Vgl. Fn 4.

⁵⁰ Weitere Dimensionen sind Sportsgeist i. S. einer Frustrationstoleranz bzw. dem Ertragen von Ärgernissen, wie sie bei der Zusammenarbeit von Menschen entstehen („Sportmanship“); arbeitsrelevante Höflichkeit i. S. von Umsicht und vorausschauendem Verhalten („Courtesy“); Bürgertugenden i. S. von Teilhabe und Engagement für das „öffentliche Leben“ der Organisation („Civic Virtue“; vgl. Nerdinger 2011: 414; Emery/Launaz 2007: 15 ff.; Spreitzer/Sonenshein 2004: 836; Brief und Motowidlo 1986).

⁵¹ Die erstgenannte Dimension findet sich im Konzept „Interpersonal Citizenship Behavior“ wieder (vgl. Pandey et al. 2008: 91; vgl. vorstehend Kapitel 3.1 zu Arbeitsthese 3).

schrieben: Die gegenseitige Hilfe unter den Mitarbeitern führt zu raschen Lösungen von Problemen. Damit sind auch weniger Interventionen der Vorgesetzten zur Koordination notwendig, weshalb sich diese vermehrt auf Führungsaufgaben konzentrieren können. OCB führt zu einem positiven Klima innerhalb der Organisation, was zu einer tieferen Fluktuation von Mitarbeitern führt. Ferner soll OCB auch die Fähigkeit erhöhen, sich einem Wandel anzupassen, weil die Mitarbeiter aufgrund ihres Engagements für die Organisation auch deren Funktionen und Herausforderungen besser kennen und verstehen (vgl. Nerdinger 2011: 416; Emery/Launaz 2007: 19). Eine einheitliche Meinung, welche Faktoren OCB begünstigen, fehlt. In der Forschung wurden unter anderem auch individuelle Faktoren diskutiert; dabei wurde argumentiert, OCB gehe auf ein intrinsisches Bedürfnis des Individuums nach einem Erfolgserlebnis, Kompetenz und Zugehörigkeit zurück. Diese Erklärungsansätze sind aber in den letzten Jahren eher in den Hintergrund getreten (vgl. Emery/Launaz 2007: 28).

Die PSM hat mit Konzepten zur OCB deren prosoziale Komponente gemeinsam. Aus dem Fazit, welches Grant und Berg aus ihren Studienergebnissen ziehen, liesse sich deshalb in Bezug auf die Arbeitsthesen zweierlei folgern: Erstens, eine hohe PSM fördert nicht nur wie in den Arbeitsthesen angenommen PSRB/H, sondern auch PSRB/S und PSRB/E;⁵² zweitens, PSM ist ein Faktor, welcher Regelverstösse begünstigt: In Verbindung mit der Persönlichkeitseigenschaft „Gewissenhaftigkeit“ begünstigt sie Regelverstösse zugunsten der Organisation, mithin PSRB/E, und in Verbindung mit der Persönlichkeitseigenschaft „Verträglichkeit“ begünstigt sie nicht nur PSRB/H, sondern auch PSRB/S. Damit wären die Arbeitsthesen in Frage zu stellen.

Maesschalck, van der Zeger und Huberts (2008) zeigen auf, dass bestimmte individuelle und organisatorische Rahmenbedingungen sowohl die PSM als auch ethisches Verhalten beeinflussen, und sie weisen auf die Kehrseite der Medaille hin: “Public Service Motivation may lead both to ethically desirable conduct *and* to unethical or illegal behavior.” (Maesschalck et al. 2008: 171, Hervorhebung im Original). Ein zu starkes soziales Mitgefühl (COM) könne beispielsweise zu einem Verlust an Neutralität und Respekt gegenüber Prinzipien wie Gleichbehandlung und Gesetzmässigkeit führen. Wenn sich soziales Mitgefühl in einer direkten Responsivität⁵³ gegenüber einem bestimmten Bürger äussert, dann kann dies der Berücksichtigung respektive Befolgung des öffentlichen Interesses widersprechen (vgl. Maesschalck et al. 2008: 170 f.). Weiter wird vorgebracht, dass ps-motivierte Personen, welche ihren Wertestandard durch die Praxis ihrer Organisation verletzt sehen, eher zu Regelverstössen neigen, namentlich zu prosozialem Verhalten, und soziale Ziele über jene der Organisation stellen (vgl. Steen/Rutgers 2011: 355). Damit öffnet sich eine mögliche Kritik an den formulierten Arbeitsthesen: Die Arbeitsthesen stellen die PSM generell in Beziehung zu PSRB und diffe-

⁵² Davon wäre aber wohl die Dimension APM auszuklammern, da die in dieser Dimension erfassten Motive nicht prosozial sind.

⁵³ Responsivität i.S. von Aufnahmefähigkeit beschreibt ein Konzept aus der Parlamentarismusforschung und bezeichnet die Rückkoppelung des (politischen) Handelns der Repräsentanten an die Interessen der von ihnen repräsentierten Menschen. Übertragen auf das Verhältnis zwischen Verwaltung/Mitarbeiter im öffentlichen Dienst und Bürger betrifft es die Frage, ob und inwieweit die Verwaltung die vorgetragenen Anliegen der Bürger berücksichtigt (vgl. Rölle 2009: 228).

renzieren nicht nach den einzelnen Dimensionen. Eine solche Differenzierung ist unter Umständen aber notwendig. Denn aufgrund der vorstehend erwähnten Forschungsergebnisse liesse sich beispielsweise folgern, dass eine hohe Ausprägung der Dimension COM nicht nur positiv mit PSRB/H, sondern auch PSRB/S korreliert.

Als weiterer, möglicher Kritikpunkt liesse sich vorbringen, dass Effizienz und Bürgerorientierung nicht gänzlich neue Werte sind; sie erfahren unter den NPM-Reformen nur eine andere Gewichtung respektive Nuancierungen: NPM hat den Dienstleistungsgedanken verstärkt in den Vordergrund gerückt, er gehörte aber bereits vorher zum Selbstverständnis der Angestellten. Auch das Primat der Effizienz des Verwaltungshandelns ist nicht neu: Es findet sich bereits bei Max Weber, welcher die Effizienz im maschinenartigen Funktionieren der bürokratischen Organisationen realisiert sah, welche sich durch eine hochrationale, sparsame, reibungslose und sachkundige Arbeitsweise auszeichneten (vgl. Weber 1972: 561 f.; ferner: Reichard 1995: 58; Seidler 1987: 30). Die bereits vor NPM-Reformen bestehende Dienstleistungsorientierung der öffentlichen Verwaltung dürfte auch eine Erklärung bieten, weshalb mehr Personen aus der Gruppe der Befragten mit hoher PSM bereit sind, aus Dienstleistungsüberlegungen gegen Vorschriften zu verstossen. Die Bereitschaft zu Regelverstössen im Namen einer guten Dienstleistung scheint nämlich nicht ein Merkmal einer neuen, von NPM geförderten Generation von „public servant“ zu sein. Zudem liesse sich auch in Frage stellen, weshalb bei fehlender Verankerung in traditionellen Werten automatisch die unter NPM propagierten Werte diese Lücke füllen sollten. Mit anderen Worten lässt sich kritisieren, dass die Arbeitsthesen T1 und T2 eine tiefe PSM mit einer stärkeren Effizienz- oder Kostenorientierung in Verbindung setzen.

Ferner weisen Maesschalck, van der Zeger und Huberts (2008: 161 f.) darauf hin, dass die vier Dimensionen der PSM nach Perry auf Werte fokussieren, welche vornehmlich Regeln, ethische Entscheidungsfindung und organisatorische Rahmenbedingungen betonen, und weniger stark Werte wie öffentliches Interesse, soziale Gerechtigkeit, Uneigennützigkeit und Demokratie. Daraus liesse sich folgern, dass die Werte, welche für eine starke Regelorientierung sprechen, nur ungenügend in der „klassischen“ PSM abgebildet werden, weshalb die der Arbeit zugrunde gelegten Ergebnisse für die Beantwortung der Forschungsfrage zu wenig aussagekräftig sind. In diesem Zusammenhang ist auch nochmals der Gedanke aufzunehmen, welcher bei der Darstellung der PSM⁵⁴ bereits dargelegt wurde: Die PSM muss je nach spezifischem nationalen Kontext anders konzipiert werden. Die Arbeit hat auf PSM-Werte aufgebaut, welche auf der Skala der vier Dimensionen, wie Perry (1996) sie beschrieben hat, basieren. Für weitere Studien wäre deshalb auf eine geeignetere, dem nationalen Kontext besser angepasste Grundlage zur Operationalisierung der traditionellen Werte aufzubauen.

5.2 Beamten-Bürger vs. Beamten-Bürokrat

Die Autorin ist bei ihren Interviews Menschen begegnet, die nicht dem Bild des Bürokraten entsprechen, das Weber gezeichnet hat und welches heute häufig als negativ betrachtet wird,

⁵⁴ Vgl. Kapitel 2.3.

weil darin im Beamten eine seelenlose Subsumtionsmaschine erblickt werden kann.⁵⁵ Sie erinnern viel eher an das Bild des Beamten-Bürgers nach Olszewski (1904): Während der Bürokrat nach dem Ideal von Weber ein anonymer, möglichst rationaler Beamter ist, der dem Vorgesetzten absolut untergeordnet und gegen Angelegenheiten der Umgebung, die über die geltende Rechtssphäre hinausgehen, gleichgültig ist (vgl. Seidler 1987: 9), besitzt der Beamte nach der Konzeption von Olszewski demgegenüber Eigenschaften wie „Individualität, Kenntnis der Lebensrealien, soziale Anteilnahme, Mut und Selbstständigkeit in der Anwendung des Rechts“ (Seidler 1987: 9). Olszewski forderte einen Beamten-Bürger, den er dem routinierten Beamten-Bürokraten gegenüberstellt. Im Gegensatz zum Beamten-Bürokraten, der hinter den „Paragraphen (...) weder Welt noch Menschen“ (Seidler 1987: 11) sieht, ist sich der Beamten-Bürger der Einzelrechte bewusst und weiss, dass seine Tätigkeit in erster Linie das Wohl der Gesellschaft bezweckt (vgl. Seidler 1987: 12). Der Beamten-Bürger ist unabhängig und mutig, es ist ihm gestattet, seine individuellen Ansichten zum Ausdruck zu bringen, er hat das Recht, sich ohne Gefahr der Entlassung den Entscheidungen der Vorgesetzten zu widersetzen, wenn diese „unter Umständen in diametralem Widerspruch mit seinen Ansichten, Grundsätzen der Ethik, Moral und der dem Menschen angeborenen Gefühlen stehen sollte“ (Olszewski 1904: 135; vgl. Seidler 1987: 12). Der Beamten-Bürger soll kein blinder Vollzieher des Buchstaben des Gesetzes sein, der gegen menschliche Angelegenheiten gleichgültig und gegen soziale Ideale tabu ist (vgl. Seidler 1987: 12). Seidler (1987: 10) sieht im Ideal nach Weber die Umkehr der Konzeption von Olszewski, „denn die Sünden des Beamten nach Olszewski werden zu Tugenden des Weberschen Bürokraten“.

Olszewskis Forderungen öffnen die Frage nach der Begrenzung der Macht der Beamten. Olszewski (1904: 135) erkannte zwar die Gefahr des Missbrauchs, bot aber keine Lösung an: „Es lässt sich nicht leugnen, dass zur Erhaltung der Ordnung, wie auch einer gewissen Durchsichtigkeit in der Verwaltung der Staatsinteressen und behufs Sicherstellung einer gleichmässigen Behandlung aller gleichartigen Angelegenheiten und aller Staatsbürger gewisse festgesetzte Formen notwendig sind, die aber leicht aus einer Wohltat zur Bedrückung ausarten können, wenn sie speziellen Verhältnissen und individuellen Eigentümlichkeiten nicht angepasst sind. Es ist daher keine leichte Aufgabe der Organisation des Staatsverbandes, die formelle Seite des Regierens und der Ausübung der Staatsgewalt so einzurichten, damit einerseits eine schablonenmässige Verallgemeinerung und Überhuden spezieller Amtsgeschäfte durch gewisse, dem Beamten vorsichtig überlassenen Spielraum in der Wahl der zur Anwendung des Gesetzes führenden Mittel und Wege vermieden werde – und dass man andererseits in dieser Richtung der Eigenmächtigkeit, Missbräuchen und bösem Willen vorbeuge, insbesondere da man einen mittleren Grad der Qualifikation der Beamten berücksichtigen muss,

⁵⁵ Der Beamte nach Weber erledigt seine Geschäfte „sachlich“, das heisst ohne Ansehen der Person nach berechenbaren Regeln (vgl. Weber 1972: 562). Weber führte aus, dass die Bürokratie unter dem Prinzip „sine ira ac studio“ steht. „Ihre (...) Eigenart entwickelt sich um so vollkommener, je mehr sie sich ‚entmenschlicht‘, je vollkommener, heisst das hier, ihr die spezifische Eigenschaft, welche ihr als Tugend nachgerühmt wird: die Ausschaltung von Liebe, Hass und allen rein persönlichen, überhaupt allen irrationalen, dem Kalkül sich entziehenden Empfindungselementen aus der Erledigung der Amtsgeschäfte, gelingt. Statt des durch persönliche Anteilnahme, Gunst, Gnade, Dankbarkeit, bewegten Herrn der älteren Ordnung verlangt die neue Kultur, für den äusseren Apparat, der sie stützt, je komplizierter und spezialisierter sie wird, desto mehr den menschlich unbeteiligten, daher streng ‚sachlichen‘ Fachmann.“ (Weber 1972: 563, Hervorhebung im Original).

von denen man doch nicht verlangen kann, dass sie durchgehends Staatsmänner und Politiker seien. Eine allzugrosse Freiheit des Wirkens könnte ethisch mittelwertige Individuen, entweder zur Apathie aus Furcht vor Irrtum, und um der Verantwortung für selbständiges Anordnen zu entgehen, – oder oft zu schreienden Missbräuchen verleiten.“

Von dieser Thematik lässt sich ein Bogen spannen zu Reformelementen von NPM, nämlich die Erweiterung der Handlungsspielräume und der Abbau der Normendichte. Durch die Stärkung der Eigenverantwortung und durch den Wegfall von Kontrollen ergeben sich mehr Situationen, die für unethisches Verhalten, Interessenkonflikte und Korruption anfällig sind (Behnke 2011: 347). Damit haben Werte zunehmend an Bedeutung gewonnen. Wenn man die heutige Verwaltungslandschaft betrachtet, dann sieht man überall Leitbilder aus dem Boden schiessen, welche die Werte ins Bewusstsein der Verwaltungsangestellten holen und sie zu einem Bekenntnis zu diesen Werten bewegen (sollen). Die Werte stehen damit als Alternative für Regeln und Vorschriften (vgl. Kernaghan 2000: 95) und bieten die grösste Hoffnung, dass die öffentlichen Angestellten den Gefahren, die ein Marktmodell bietet, widerstehen können. Dasselbe gilt für eine starke intrinsische Motivation: PSM wird heute als Instrument eingestuft, um Good Governance und Integrität zu fördern und zu unterstützen (vgl. Moynihan 2008: 248).

Wie unter Kapitel 3.2 festgehalten, liegt kein Vorstoss gegen eine Vorschrift vor, wenn sich die Entscheidungen der Verwaltung im Rahmen des ihnen zugestandenen Ermessensspielraums bewegen. Ein Verstoss gegen eine Vorschrift liegt erst dann vor, wenn dieser Rahmen verlassen wird. Die Interviews haben gezeigt, dass solche Verstösse vorkommen, und zwar nicht selten. Die von den Befragten erzählten Beispiele erinnern aber in keiner Art und Weise an willkürliches oder unethisches Verhalten. Denn trotz allem sind sich die Befragten um ihrer Verpflichtungen bewusst und nur bereit, Vorschriften nicht umzusetzen, wenn es sich ihrer Meinung nach um „Kleinigkeiten“ handelt, an denen ausser Querulanten oder Formalisten niemand Anstoss nimmt. Sobald ein möglicher Verstoss eine bestimmte Gewichtung erhält, wird zudem das persönliche Risiko, das damit einhergeht, meist als zu hoch bemessen – mit der Folge, dass die Vorschrift beachtet wird.

Die Befragten begründen das Nichtbefolgen von Vorschriften häufig mit dem Hinweis auf die Verhältnismässigkeit. Der Umstand, dass Vorschriften dann nicht angewandt werden, wenn die Anwendung im Einzelfall unverhältnismässig erscheint, decken sich mit DeHart-Davis (2009a und 2009b) Feststellungen, dass Regeln, die eine untaugliche Mittel-Zweck-Relation („invalid means-ends relationship“) aufweisen, schlechter befolgt werden. DeHart-Davis hat zudem vier weitere Merkmale identifiziert, welche eine Regel aufweisen sollte, damit ihre Akzeptanz erhöht wird: Schriftlichkeit, konsistente Anwendung, optimale Kontrolle und dass der Zweck der Regel von den betroffenen Parteien verstanden wird (DeHart-Davis 2009a und 2009b). Die Akzeptanz einer Regel fördert deren freiwillige Befolgung, was bei weitem ef-

fektiver und effizienter sei als die Durchsetzung zu erzwingen (DeHart-Davis 2009a: 382). Regeln mit diesen Eigenschaften werden als „green tape“⁵⁶ bezeichnet.

Über die Frage, ob das Nichtanwenden einer Vorschrift aus Gründen der Verhältnismässigkeit⁵⁷ überhaupt ein Verstoss gegen Vorschriften beziehungsweise gegen den Grundsatz der Gesetzmässigkeit darstellt, lässt sich unter juristischen Gesichtspunkten streiten. Beide Grundsätze sind bei der Rechtsanwendung zu beachten,⁵⁸ was in der Praxis zu einem Konflikt führen kann. Dieser Konflikt wird indessen nur in wenigen Fällen wirklich aktuell: Der Verwaltung steht in der Regel ein Verwaltungsermessen zu, welches ihr erlaubt, innerhalb des gesetzlichen Rahmens und damit unter Wahrung des Gesetzmässigkeitsprinzips die für die konkrete Situation angemessene Entscheidung zu treffen.

Das Verhalten der Befragten erhält vor dem Hintergrund der nicht neuen, aber populären Forderungen nach Bürokratieabbau eine besondere Bedeutung: Dose (2008) hat anschaulich dargestellt weshalb Bestrebungen für einen Bürokratieabbau seit Jahren kaum von Erfolg gekrönt sind. Er kommt zum Schluss, dass Bürokratielasten auf der Ebene der Organisation abzufangen sind. Es liesse sich deshalb provokativ fragen, ob eine Möglichkeit, um Bürokratielasten zu vermindern, der Verstoss gegen „bürokratische“ Vorschriften sei.

⁵⁶ In der Forschung wird zwischen „red tape“ und „green tape“ unterschieden. „Red tape“ bezeichnet Regeln, Vorschriften und Prozesse, welches die Aufgabenerledigung unnötig erschweren und die Verfolgung des mit der Regel angestrebten Zwecks behindern (vgl. Bozeman 1993: 12, zit. n. Brewer/Walker 2010: 234).

⁵⁷ Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit umfasst drei Elemente, welche kumulativ erfüllt sein müssen: 1) *Eignung* der Massnahme (auch bezeichnet als Zwecktauglichkeit): Die Massnahme muss „geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie am Ziel vorbeischießt, d. h. keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zweckes sogar erschwert oder verhindert“ (Häfelin et al. 2010: 135). Bei diesem Element geht es also um die Zwecktauglichkeit einer Massnahme. 2) *Erforderlichkeit* der Massnahme (auch bezeichnet als Notwendigkeit, geringst möglicher Eingriff, Zweckangemessenheit, Übermassverbot): Die Massnahme „muss im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein; sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde“ (Häfelin et al. 2010: 135). 3) *Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung* (Abwägung von öffentlichen und betroffenen privaten Interessen; auch bezeichnet als Verhältnismässigkeit im engeren Sinn oder Zumutbarkeit): Eine Massnahme „ist nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Es ist deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche im konkreten Fall das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch den Eingriff beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen miteinander vergleicht. Der staatliche Eingriff muss durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Nur in diesem Fall ist er den Privaten zumutbar. Für die Interessenabwägung massgeblich sind also einerseits die Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen und andererseits das Gewicht der betroffenen privaten Interessen. Eine Massnahme, an der nur ein geringes öffentliches Interesse besteht, die aber tief greifende Auswirkungen auf die Rechtsstellung der betroffenen Privaten hat, soll unterbleiben“ (Häfelin et al. 2010: 138).

⁵⁸ Vgl. Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 BV; betreffend Eingriff in Grundrechte vgl. Art. 36 Abs. 1 und Abs. 3 BV.

6 Literaturverzeichnis

Albrow, Martin (1972): Bürokratie, München 1972

Appelbaum, Steven H./Iaconi, Giulio D./Matousek, Albert (2007): Positive and negative deviant workplace behaviours: causes, impacts, and solutions. In: Corporate Governance, 7. Jg. 2007, Nr. 5, S. 586–598

Behnke, Nathalie (2011): Alte und neue Werte im öffentlichen Dienst. In: Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., hrsg. v. Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard und Göttrik Wewer, Wiesbaden 2011, S. 340–349

Binswanger, Mathias (2010): Sinnlose Wettbewerbe. Warum wir immer mehr Unsinn produzieren, Freiburg im Breisgau 2010

Bozeman, Barry (1993): Bureaucracy and red tape. Upper Saddle River, New Jersey 1993, S. 12, zit. n. Brewer, Gene A./Walker, Richard M. (2010): The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis. In: Journal of Public Administration Research and Theory, 20. Jg. 2010, Nr. 1, S. 233–257

Brief, Arthur P./Motowidlo, Stephan J. (1986): Prosocial Organizational Behaviors. In: The Academy of Management Review, 11. Jg. 1986, Nr. 4, S. 710–725

Curtis, Catherine (2010): An investigation of prosocial rule breaking within the casual restaurant industry. Dissertation: University of Central Florida, Orlando, Florida 2010

DeHart-Davis, Leisha (2007): The Unbureaucratic Personality. In: Public Administration Review, 67. Jg. 2007, Nr. 5, S. 892–903

DeHart-Davis, Leisha (2009a): Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules. In: Journal of Public Administration Research and Theory, 19. Jg. 2009, Nr. 2, S. 361–384

DeHart-Davis, Leisha (2009b): Green Tape and Public Employee Rule Abidance: Why Organizational Rule Attributes Matter. In: Public Administration Review, 69. Jg. 2009, Nr. 5, S. 910–910

Demmke, Christoph (2005): Öffentliche Meinung, Ethik und die Reform der öffentlichen Dienste in Europa. In: Ethik, Integrität und Korruption – Neue Herausforderungen im sich wandelnden öffentlichen Sektor? Hrsg. v. Patrick von Maravić und Christoph Reichard, Potsdam 2005, S. 89–148

- Denhardt, Robert B./Denhardt, Janet V. (2000): The New Public Service: Serving Rather than Steering. In: *Public Administration Review*, 60. Jg. 2000, Nr. 6, S. 549–559
- Dose, Nicolai (2008): Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist und was man trotzdem tun kann. In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 1. Jg. 2008, Nr. 1, S. 99–120
- Egger-Peitler, Isabell/Meyer, Renate/Hammerschmid, Gerhard (2010): Leadership and Public Service Motivation in a Weberian Public Administration – a German-Austrian Comparative Perspective. International Research Society for Public Management, 14th Annual Conference 2010, Bern, Schweiz, 7.–9. April 2010 (*zitiert mit freundlicher Genehmigung der Autoren*)
- Emery, Yves (2010): Les réformes de l'administration publique en Suisse. In: *Pyramides. Revue du Centre d'Etude et de Recherches en Administration Publique de l'Université Libre de Bruxelles*, 19. Jg. 2010, Nr. 1, S. 53–70
- Emery, Yves/Launaz, Marie (2007): OCB, une analyse du comportement dans les organisations publiques suisses, Lausanne 2007
- Emery, Yves/Martin, Noémi (2010): Le service public au XXI^{ème} siècle. Identités et motivations au sein de l'après-fonctionariat, Paris 2010
- Forstmoser, Peter/Schluep, Walter R. (1998): Einführung in das Recht, 2. Aufl., Bern 1998
- Forstmoser, Peter/Vogt, Hans-Ueli (2008): Einführung in das Recht, 4. Aufl., Bern 2008
- Friebertshäuser, Barbara (1997): Interviewtechniken – ein Überblick. In: *Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft*, hrsg. v. Barbara Friebertshäuser und Annedore Prengel, Weinheim und München 1997, S. 371–395
- Friebertshäuser, Barbara/Langer, Antje (2010): Interviewformen und Interviewpraxis. In: *Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft*, 3. Aufl., hrsg. v. Barbara Friebertshäuser, Antje Langer und Annedore Prengel, Weinheim und München 2010, S. 437–455
- Giauque, David/Emery, Yves (2008): Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse, Lausanne 2008
- Giauque, David/Ritz, Adrian/Varone, Frédéric/Anderfuhren-Biget, Simon/Waldner, Christian (2011): Putting public service motivation into context: a balance between universalism and particularism. In: *International Review of Administrative Sciences*, 77. Jg. 2011, Nr. 2, S. 227–253

- Grant, Adam M./Berg, Justin M. (2011): Prosocial Motivation at Work: When, Why, and How Making a Difference Makes a Difference. *The Oxford Handbook of Positive Organizational Scholarship*, hrsg. v. Kim S. Cameron und Gretchen Spreitzer, New York 2011, S. 28–44
- Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann, Felix (2010): *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6. Aufl., Zürich 2010
- Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate E./Egger-Peitler, Isabell (2009): Das Konzept der Public Service Motivation – Status Quo der internationalen Diskussion und erste empirische Evidenzen für den deutschsprachigen Raum. In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2. Jg. 2009, Nr. 1, S. 73–92
- Haque, Shamsul M. (1999): Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration. In: *International Review of Administrative Sciences*, 65. Jg. 1999, Nr. 3, S. 309–325
- Helfferich, Cornelia (2005): *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*, 2. Aufl., Wiesbaden 2005
- Hood, Christopher (1991): A Public Management for All Seasons? In: *Public Administration*, 69. Jg. 1991, Nr. 1, S. 3–19
- Hood, Christopher (1995): The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme. In: *Accounting, Organizations and Society*, 20. Jg. 1995, Nr. 2/3, S. 93–109
- Hopf, Christel (2009): Qualitative Interviews – ein Überblick. In: *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*, 7. Aufl., hrsg. v. Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke, Reinbek bei Hamburg 2009, S. 349–360
- Ijzendoorn, Marinus H. (1979): Moralität, Kognition und politisches Bewußtsein. In: *Zeitschrift für Pädagogik*, 25. Jg. 1979, Nr. 4, S. 547–567
- Keller, Monika (2005): Moralentwicklung und moralische Sozialisation. In: *Pädagogik und Ethik*, hrsg. v. Detlef Horster und Jürgen Oelkers, Wiesbaden 2005, S. 149–172
- Kernaghan, Kenneth (2000): The post-bureaucratic organization and public service values. In: *International Review of Administration Sciences*, 66. Jg. 2000, Nr. 1, S. 91–104
- Kidwell Jr., Roland E./Martin, Christopher L. (2005): The Prevalence (and Ambiguity) of Deviant Behavior at Work. An Overview. In: *Managing Organizational Deviance*, hrsg. v. Roland E. Kidwell Jr. und Christopher L. Martin, Thousands Oaks, California 2005, S. 1–37

- Lienhard, Andreas (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse – Anforderungen – Impulse, Bern 2005
- Maesschalck, Jeroen (2004): The impact of new public management reforms on public servants' ethics: towards a theory. In: *Public Administration*, 82. Jg. 2004, Nr. 2, S. 465–489
- Maesschalck, Jeroen/Wal, Zeger van der/Huberts, Leo (2008): Public Service Motivation and Ethical Conduct. In: *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, hrsg. v. James L. Perry und Annie Hondeghem, New York 2008, S. 157–176
- Maravić, Patrick von (2005): Dezentrale Korruptionsrisiken als Folge der Transformation des öffentlichen Sektors? In: *Ethik, Integrität und Korruption – Neue Herausforderungen im sich wandelnden öffentlichen Sektor?* Hrsg. v. Patrick von Maravić und Christoph Reichard, Potsdam 2005, S. 25–74
- Maravić, Patrick von/Reichard, Christoph (2005). Vorwort. In: *Ethik, Integrität und Korruption – Neue Herausforderungen im sich wandelnden öffentlichen Sektor?* Hrsg. v. Patrick von Maravić und Christoph Reichard, Potsdam 2005, S. I–IV
- March, James G./Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York 1989
- Morrison, Elisabeth W. (2006): Doing the Job Well: An Investigation of Pro-Social Rule Breaking. In: *Journal of Management*, 32. Jg. 2006, Nr. 1, S. 5–28
- Moynihan, Donald P. (2008): The Normative Model in Decline? Public Service Motivation in the Age of Governance. In: *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, hrsg. v. James L. Perry und Annie Hondeghem, New York 2008, S. 247–267
- Nagel, Erik/Müller, Werner H. (1999): *New Public Management: (k)ein Wandel ohne Kultur-entwicklung!* WWZ-Forschungsbericht 1/99, Basel 1999
- Nerdinger, Friedemann W. (2011): Formen des Arbeitsverhaltens. In: *Arbeits- und Organisationspsychologie*, 2. Aufl., hrsg. v. Friedemann W. Nerdinger, Gerhard Blickle, Niclas Schaper, Berlin 2011, S. 409–423
- Niggli, Marcel Alexander/Maeder, Stefan (2011): Was schützt eigentlich Strafrecht (und schützt es überhaupt etwas)? In: *Aktuelle Juristische Praxis*, 11. Jg. 2011, Nr. 4, S. 443–455
- OECD (Hrsg.) (1996): *Ethics in the public service. Current issues and practice. Public Management Occasional Papers*, Nr. 14, Paris 1996

- Olszewski, Josef (1904): *Bureaukratie*, Würzburg 1904
- Organ, Dennis W./Podsakoff, Philip M./MacKenzei, Scott B. (2006): *Organizational Citizenship Behavior: Its Nature, Antecedents, and Consequences*, Thousands Oaks, California 2006
- Pandey, Sanay K./Wright, Bradley E./Moynihan, Donald P. (2008): *Public Service Motivation and Interpersonal Citizenship Behavior in Public Organizations: Testing a Preliminary Model*. In: *International Public Management Journal*, 11. Jg. 2008, Nr. 1, S. 89–108
- Perry, James L. (1996): *Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6. Jg. 1996, Nr. 1, S. 5–22
- Perry, James L./Wise Lois R. (1990): *The Motivational Bases of Public Service*. In: *Public Administration Review*, 50. Jg. 1990, Nr. 3, S. 367–372
- Pratchett, Lawrence/Wingfield, Melvin (1996): *Petty bureaucracy and woolly-minded liberalism? The changing ethos of local government officers*. In: *Public Administration*, 74. Jg. 1996, Nr. 4, S. 639–656
- Reichard, Christoph (1995): *Von Max Weber zum "New Public Management". Verwaltungsmanagement im 20. Jahrhundert*. In: *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, hrsg. v. Peter Hablützel, Theo Haldemann, Kuno Schedler und Karl Schwaar, Bern 1995, S. 57–79
- Reichard, Christoph/Schröter, Eckhard (2009): *Der öffentliche Dienst im Wandel der Zeit: Tradierte Probleme, aktuelle Herausforderungen und zukünftige Reformperspektiven*. In: *dms – der moderne staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2. Jg. 2009, Nr. 1, S. 17–36
- Richli, Paul (1995): *Die Gleichstellung des Beamten mit dem Staatsbürger als Problem des Rechtsschutzes?* In: *Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, hrsg. v. Peter Hablützel, Theo Haldemann, Kuno Schedler und Karl Schwaar, Bern 1995, S. 297–310
- Rioux, Sheila M./Penner, Louis A. (2001): *The Causes of Organizational Citizenship Behavior. A Motivational Analysis*. In: *Journal of Applied Psychology*, 86. Jg. 2001, Nr. 6, S. 1301–1314

- Robinson, Sandra L./Bennett, Rebekka J. (1995): A Typology of Deviant Workplace Behaviors: A Multi-Dimensional Scaling Study. In: *Academy of Management Journal*, 38. Jg. 1995, Nr. 2, S. 555–572
- Röber, Manfred (2005) : „Managerialismus“ als Herausforderung für die Integrität der öffentlichen Verwaltung. In: *Ethik, Integrität und Korruption – Neue Herausforderungen im sich wandelnden öffentlichen Sektor?* Hrsg. v. Patrick von Maravić und Christoph Reichard, Potsdam 2005, S. 1–24
- Rölle, Daniel (2009): Vertrauen in die öffentliche Verwaltung – Zwischen Systemstabilität und Modernisierungsdruck. In: *dms – der moderne staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2. Jg. 2009, Nr. 1, S. 219–242
- Rohr, John A. (2002): *Civil Servants and their Constitutions*, Lawrence, Kansas 2002, S. xi, zit. n. Maesschalck, Jeroen (2004): The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards a Theory. In: *Public Administration*, 82. Jg. 2004, Nr. 2, S. 465–489
- Rokeach, Milton (1973): *The Nature of Human Values*. New York 1973, S. 5, zit. n. Kernaghan, Kenneth (2000): The post-bureaucratic organization and public service values. In: *International Review of Administration Sciences*, 66. Jg. 2000, Nr. 1, S. 91–104
- Ritz, Adrian (2010): *Performance Management in öffentlichen Institutionen*. Vorlesungsunterlagen zur Veranstaltung vom 14. Oktober 2010 im Rahmen des Executive Master of Public Administration an der Universität Bern, Modul 4: Performance- und Finanz-Management
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2009): *New Public Management*, 4. Aufl., Bern 2000
- Schmidt, Christiane (1997): „Am Material“: Auswertungstechniken für Leitfadeninterviews. In: *Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft*, hrsg. v. Barbara Friebertshäuser und Annedore Prengel, Weinheim und München 1997, S. 344–568
- Schmidt, Christiane (2010): Auswertungstechnik für Leitfadeninterviews: In: *Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft*, 3. Aufl., hrsg. v. Barbara Friebertshäuser, Antje Langer und Annedore Prengel, Weinheim und München 2010, S. 473–486
- Schröter, Eckhard (2011): *New Public Management*. In: *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Aufl., hrsg. v. Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard, Göttrik Wever, Wiesbaden 2011, S. 79–89

- Seidler, Gregorz L. (1987): Zwei Konzeptionen der Bürokratie. In: Veröffentlichungen der Universität Innsbruck, Nr. 161, Innsbruck 1987, S. 5–38
- Spreitzer, Gretchen M./Sonenshein, Scott (2003): Positive Deviance and Extraordinary Organizing. In: Positive Organizational Scholarship, hrsg. v. Kim S. Cameron, Jane E. Dutton und Robert E. Quinn, San Fransisco 2003, S. 207–224
- Spreitzer, Gretchen M./Sonenshein, Scott (2004): Toward the construct definition of positive deviance. In: American Behavioral Scientist, 47. Jg. 2004, Nr. 6, S. 828–847
- Steen, Trui P.S./Rutgers, Mark R. (2011): The double-edged sword. Public service motivation, the oath of office and the backlash of an instrumental approach. In: Public Management Review, 13. Jg. 2011, Nr. 3, S. 343–361
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2008): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 4. Aufl., Wiesbaden 2008
- Vandenabeele, Wouter (2007): Toward a public administration theory of public service motivation. An institutional approach. In: Public Management Review, 9. Jg. 2007, Nr. 4, S. 545–556
- Wal, Zeger van der/Graaf, Gjalt de/Lawton, Alain (2011): Editorial. Competing Values in Public Management. Introduction to the Symposium Issue. In: Public Management Review, 13. Jg. 2011, Nr. 3, S. 331–341
- Warren, Danielle E. (2003): Constructive and destructive deviance in organizations. In: The Academy of Management Review, 28. Jg. 2003, Nr. 4, S. 622–632
- Weber, Max (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Soziologie, 5. Aufl., Tübingen 1972
- Weibel, Antoinette/Rost, Katja/Osterloh, Margrit (2009): Pay-for-Performance in the Public Sector – Benefits and (Hidden) Costs. In: Journal of Public Administration Research and Theory, Advance Access published May 27, 2009 (publiziert in: Journal of Public Administration Research and Theory, 20. Jg. 2010, Nr. 2, S. 387–412)

7 Anhang

Anhang 1: Interviewleitfaden Version.1

- 1 Ich schätze es sehr, dass Sie sich die Zeit für dieses Gespräch nehmen. Das ist nicht selbstverständlich. Darf ich erfahren, weshalb Sie sich dazu bereit erklärt haben?
- 2 Um Ihren Hintergrund besser zu kennen, würde ich zunächst gerne erfahren, welche Ausbildung Sie gewählt haben und wie Ihr beruflicher Werdegang aussah.
 - *Welchen Beruf haben Sie erlernt?*
 - *Welche Stationen gab es in Ihrer beruflichen Laufbahn?*
 - *Welche Funktion und Stellung haben Sie heute inne?*
- 3 Ich befasse mich in meiner Masterarbeit mit der Frage, wie Beschäftigte im öffentlichen Sektor mit Regeln und Vorschriften umgehen. Als Regel und Vorschrift verstehe ich dabei gesetzliche Bestimmungen, Verordnungen, interne Weisungen, Arbeitsanweisungen und ähnliches. Mit welcher Art von Regeln und Vorschriften, die unter diese Beschreibung passen, sind Sie in Ihrem Berufsalltag konfrontiert?
 - *Welche Bedeutung haben diese Regeln und Vorschriften für Sie?*
 - *Welchen Einfluss haben diese Regeln und Vorschriften auf Ihre Arbeitstätigkeit?*
- 4 Ich gehe davon aus, dass Arbeitnehmer in Ihrem Berufsalltag immer wieder Situationen erleben, in welchen die Befolgung einer Regel oder Vorschrift effizientes Arbeiten behindert. Ist es Ihrer Meinung nach gerechtfertigt, eine Regel oder Vorschrift nicht strikte zu befolgen, wenn dadurch effizienteres Arbeiten möglich wird?
- 5 Ist es Ihrer Meinung nach gerechtfertigt, eine Regel oder Vorschrift nicht strikte zu befolgen, wenn dadurch eine bessere Dienstleistung an den Bürger erbracht werden kann?
- 6 Ist es Ihrer Meinung nach gerechtfertigt, von einer Regel oder Vorschrift abzuweichen, wenn damit einem Arbeitskollegen geholfen werden kann?
- 7 Ich lege Ihnen ein Fallbeispiel vor. Bitte lesen Sie dieses Beispiel.

(Fallbeispiel „Telearbeit“: Ein Mitarbeiter der Bauverwaltung der Stadt X (CH-Stadt), wohnt in Lörrach/Deutschland und reist als Grenzgänger täglich zu seiner Arbeitsstelle in die Schweiz. Der Arbeitsweg nimmt pro Tag rund 4 Stunden Reisezeit in Anspruch. Dieses Hin- und Herreisen ist einerseits sehr ermüdend, andererseits beraubt es den Mitarbeiter um sämtliche Freizeit während der Arbeitswoche. Der Mitarbeiter ersucht deshalb seinen Vorgesetzten um Bewilligung von Telearbeit an 2 von 5 Arbeitstagen. Gemäss den geltenden Personalbestimmungen ist Telearbeit nicht zugelassen.)

Haben Sie Verständnisfragen?

Stellen Sie sich vor, Sie sind in der Situation des Vorgesetzten. Würden Sie das Gesuch bewilligen?

– *Weshalb entscheiden Sie so?*

– *Was spricht für die Befolgung der personalrechtlichen Bestimmung, was dagegen?*

– *Was wägen Sie ab?*

– *Was ist ausschlaggebend für Ihren Entscheid?*

– *Welche Bedeutung hat für Sie das mögliche Motiv, dem Mitarbeiter helfen zu wollen?*

- 8 Haben Sie in Ihrem Berufsalltag Situationen erlebt, in denen Sie vor der Frage gestanden haben, ob Sie von einer Regel oder Vorschrift abweichen sollen, damit Sie einer Arbeitskollegin oder einem Arbeitskollegen helfen können?

– *Darstellung der Situation:*

-- *Was war die Ausgangslage?*

-- *Worin bestand der Konflikt?*

-- *Welche Handlungsoptionen gab es?*

– *Wie haben Sie entschieden?*

– *Weshalb haben Sie so entschieden?*

– *Was sprach Ihrer Meinung nach für / gegen die Anwendung der Regel/Vorschrift?*

– *Was haben Sie abgewogen?*

– *Was war ausschlaggebend für Ihren Entscheid?*

– *War dieses Handeln mit Risiken verbunden? Welcher Art waren diese Risiken?*

- 9 Ich lege Ihnen ein weiteres Fallbeispiel vor. Bitte lesen Sie auch dieses Beispiel.

(Fallbeispiel „Gips“: Ein Rennradfahrer liegt mit einer schweren Fraktur des Fussgelenkes im Spital. Der Fuss und das untere Bein sind in einem Gips. In der Nacht nach der Operation schwillt der verletzte Fuss zunehmend an. Der Gips wird enger und enger, was zu immer stärkeren Schmerzen führt. Um Mitternacht bittet der Patient den Krankenpfleger, den Gips aufzuschneiden. Es besteht aber eine Vorschrift, wonach ein Krankenpfleger einen Gips erst entfernen darf, wenn ein Arzt die Sache beurteilt und sein Einverständnis erteilt hat. Der Krankenpfleger kontaktiert deshalb um Mitternacht einen Arzt. Es vergeht eine Stunde und der Arzt ist noch immer nicht vor Ort. In der Zwischenzeit ist der Fuss weiter angeschwollen und der Patient leidet unter unsäglichen Schmerzen. Die zulässige Dosis an Schmerzmitteln ist längst erreicht. Der Patient fleht den Krankenpfleger an, nicht auf den Arzt zu warten und den Gips endlich aufzuschneiden. Dadurch könnten seine Schmerzen gelindert werden.)

Haben Sie Verständnisfragen?

Stellen Sie sich vor, Sie sind in der Situation des Krankenpflegers und müssten entscheiden, ob Sie den Gips aufschneiden oder noch länger auf den Arzt warten. Schneiden Sie den Gips auf?

- *Weshalb entscheiden Sie so?*
- *Was spricht für die Beachtung der Vorschrift, was dagegen?*
- *Was wägen Sie ab?*
- *Was ist ausschlaggebend für Ihren Entscheid?*
- *Welche Bedeutung hat für Sie das mögliche Motiv, dem Patienten eine bessere Pflegeleistung zu erbringen, indem Sie ihn von seinen Schmerzen erlösen?*

10 Können Sie von Situationen aus Ihrem Berufsalltag erzählen, in denen die Frage aufgetaucht ist, ob Sie von einer Regel oder Vorschrift abweichen sollen, damit Sie in einem konkreten Fall spezifischer auf die Interessen eines Bürgers eingehen oder einem Bürger eine bessere Dienstleistung erbringen können?

- *Darstellung der Situation:*
 - *Was war die Ausgangslage?*
 - *Worin bestand der Konflikt?*
 - *Welche Handlungsoptionen gab es?*
- *Wie haben Sie entschieden?*
- *Weshalb haben Sie so entschieden?*
- *Was sprach Ihrer Meinung nach für / gegen die Anwendung der Regel/Vorschrift?*
- *Was haben Sie abgewogen?*
- *Was war ausschlaggebend für Ihren Entscheid?*
- *War dieses Handeln mit Risiken verbunden? Welcher Art waren diese Risiken?*

11 Ich lege Ihnen ein weiteres Fallbeispiel vor. Bitte lesen Sie auch dieses Beispiel:

(Fallbeispiel „Öffentliche Ausschreibung“: Gemäss den gesetzlichen Bestimmungen müssen Aufträge ab einem bestimmten Schwellenwert öffentlich ausgeschrieben werden. Der Mitarbeiter einer öffentlichen Verwaltung ist zuständig für ein Projekt, in dem ein Leistungspaket eingekauft werden müsste, welches diesen Schwellenwert überschreitet. Da Ausschreibungsverfahren zeitintensiv sind und lange dauern, überlegt sich der Mitarbeiter, ob er den Auftrag in mehrere Verträge aufteilen soll, welche je den Schwellenwert unterschreiten. Mit diesem Vorgehen liesse sich das Ausschreibungsverfahren umgehen, und der Mitarbeiter könnte die Erfüllung der einzelnen Teilaufträge freihändig vergeben. Eine solche Aufteilung in mehrere Teilverträge widerspricht zwar den gesetzlichen Bestimmungen, es liesse sich damit aber ein grosser Arbeitsaufwand verhindern, und eine rasche Leistungserbringung wäre möglich.)

Haben Sie Verständnisfragen?

Stellen Sie sich vor, Sie sind in der Situation dieses Mitarbeiters. Teilen Sie den Auftrag in Teilaufträge auf, und vergeben Sie diese freihändig?

- *Weshalb entscheiden Sie so?*
- *Was spricht für die Beachtung der Vorschrift, was dagegen?*
- *Was wägen Sie ab?*
- *Was ist ausschlaggebend für Ihren Entscheid?*
- *Welche Bedeutung hat für Sie das mögliche Motiv, Zeit zu sparen (frühere Umsetzung des Auftrags möglich; weniger Arbeitsaufwand für den Mitarbeiter / für die Verwaltung)?*

12 Können Sie von Situationen aus Ihrem Berufsalltag erzählen, in denen die Frage aufgetaucht ist, ob Sie zugunsten von effizienterem Arbeiten von einer Regel oder Vorschrift abweichen sollen?

- *Darstellung der Situation:*
 - *Was war die Ausgangslage?*
 - *Worin bestand der Konflikt?*
 - *Welche Handlungsoptionen gab es?*
- *Wie haben Sie entschieden?*
- *Weshalb haben Sie so entschieden?*
- *Was sprach Ihrer Meinung nach für / gegen die Anwendung der Regel/Vorschrift?*
- *Was haben Sie abgewogen?*
- *Was war ausschlaggebend für Ihren Entscheid?*
- *War dieses Handeln mit Risiken verbunden? Welcher Art waren diese Risiken?*

13 Ich lege Ihnen ein letztes Fallbeispiel vor. Bitte lesen Sie dieses Beispiel.

(Fallbeispiel „Bürgerhotline“: Eine Steuerverwaltung unterhält eine Bürgerhotline für Fragen der Steuerpflichtigen. Die Anrufe werden von speziell geschulten Mitarbeitern entgegengenommen. Diese Mitarbeiter haben die Anweisung, alle Fragen zu beantworten, die sie beantworten können, und nur jene Anrufe an die Sachbearbeiter weiterzuleiten, die sie nicht selber beantworten können. Die Anzahl entgegengenommener Anrufe pro Mitarbeiter wird erfasst und wöchentlich ausgewertet. Derjenige Mitarbeiter mit der höchsten Anzahl pro Woche erhält drei Punkte, derjenige mit der zweithöchsten Anzahl pro Woche 2 Punkte und derjenige mit der dritthöchsten Anzahl 1 Punkt. Die restlichen Mitarbeiter erhalten keine Punkte. Die während dem Kalenderjahr gesammelten Punkte werden für die jährliche Leistungsbeurteilung zusammengezählt. Darauf basierend wird die leistungsabhängige Lohnvariable für das folgende Kalenderjahr berechnet.

Ein Mitarbeiter der Hotline nimmt einen Anruf eines Bürgers entgegen, der eine ganze Liste von Fragen stellen will. Die Fragen lassen sich zwar ohne besondere Schwierigkeiten beantworten, aber das Gespräch zieht sich sehr in die Länge. Nach 30 Minuten scheint kein Ende des Gesprächs in Sicht. Die Kollegen des Mitarbeiters haben in dieser Zeit bereits mehrere weitere Gespräche entgegen nehmen können.)

Haben Sie Verständnisfragen?

Stellen Sie sich vor, Sie sind in der Situation des Mitarbeiters der Bürgerhotline. Leiten Sie den Anruf an den Sachbearbeiter weiter?

- *Weshalb entscheiden Sie so?*
- *Was spricht dafür, dass Sie den Anruf weiterleiten, was dagegen?*
- *Was wägen Sie ab?*
- *Was ist ausschlaggebend für Ihren Entscheid?*
- *Sehen Sie andere Handlungsoptionen?*
- *Welche Bedeutung hat für Sie das mögliche Motiv, dem Anrufer einen optimalen Service zu erbringen, wozu auch gehören kann, dass seine Antworten rasch und ohne Weiterleitung behandelt werden?*
- *Welche Bedeutung hat für Sie der Umstand, dass sich das lange Telefongespräch negativ auf die wöchentliche Leistungsbeurteilung auswirken kann?*

14 Wir haben nun darüber diskutiert, ob zugunsten von effizienterem Arbeiten, für eine bessere Dienstleistung an den Bürger oder um einem Arbeitskollegen zu helfen, eine Regel oder Vorschrift nicht berücksichtigt werden soll. Welche anderen Gründe oder Umstände können die Frage aufwerfen, ob in einem konkreten Fall einer Regel oder Vorschrift gefolgt werden soll oder nicht?

- *Welche Umstände beeinflussen die Entscheidung, eine Regel oder Vorschrift im Einzelfall eher anzuwenden?*
- *Gibt es bestimmte Eigenschaften, die eine Vorschrift es wert machen, ihr strikte zu folgen?*
- *Welche Bedeutung hat es, ob es sich bei der in Frage stehenden Bestimmung um eine interne Vorschrift oder um eine gesetzliche Regelung handelt?*
- *Welche Rolle spielen Eigenschaften wie „geschriebene Regel“ bzw. „ungeschriebene Regel“?*
- *Welche Rolle spielt es, ob der Zweck der Regel oder Vorschrift für Sie ersichtlich ist?*
- *Welchen Einfluss hat das Verhalten Ihrer Arbeitskollegen oder Ihres Vorgesetzten im Umgang mit einer ganz bestimmten Vorschrift?*

15 Hat sich Ihre Einstellung zu Regeln und Vorschriften im Verlauf Ihrer Berufstätigkeit in der Verwaltung verändert?

- *Inwiefern hat sich die Einstellung verändert?*
- *Wie erklären Sie sich diese Veränderung?*

16 Wir kommen zum Ende unseres Gesprächs. Können Sie in zwei, drei Punkten das für Sie Wesentliche zusammenfassen?

17 Unser Gespräch hat sich mit der Frage befasst, ob es für Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung Gründe gibt, die es ihrer Meinung nach in einem konkreten Fall rechtfertigen,

von einer Regel oder Vorschrift abzuweichen. Möchten Sie diesem Thema noch etwas anfügen?

Anhang 2: Interviewleitfaden Version.2

- 1 Ich schätze es sehr, dass Sie sich die Zeit für dieses Gespräch nehmen. Das ist nicht selbstverständlich. Darf ich erfahren, weshalb Sie sich dazu bereit erklärt haben?
- 2 Um Ihren Hintergrund besser zu kennen, würde ich zunächst gerne erfahren, welche Ausbildung Sie gewählt haben und wie Ihr beruflicher Werdegang aussah.
 - *Welche Stationen gab es in Ihrer beruflichen Laufbahn?*
 - *Welche Funktion und Stellung haben Sie heute inne?*
- 3 Ich befasse mich in meiner Masterarbeit mit der Frage, wie Beschäftigte im öffentlichen Sektor mit gesetzlichen Bestimmungen und mit Vorschriften umgehen. Mit welcher Art von gesetzlichen Bestimmungen und mit welcher Art von Vorschriften sind Sie in Ihrem Berufsalltag konfrontiert?
 - *Welche Bedeutung haben diese gesetzlichen Bestimmungen und diese Vorschriften für Sie in ihrem Berufsalltag?*
 - *Welchen Einfluss haben diese gesetzlichen Bestimmungen und diese Vorschriften auf Ihre Arbeitstätigkeit?*
- 4 Gibt es für Sie Gründe, welche es Ihrer Meinung nach rechtfertigen können, im Berufsalltag von einer Vorschrift abzuweichen?
 - *Spielt es eine Rolle, ob es sich um eine gesetzliche Bestimmung handelt?*
 - *Muss eine Vorschrift bestimmte Voraussetzungen erfüllen, damit ihr Folge geleistet wird?*
 - *Welche Bedeutung hat es, ob es sich bei der in Frage stehenden Bestimmung um eine interne Vorschrift oder um eine gesetzliche Regelung handelt?*
 - *Welche Rolle spielt es, ob Sie den Zweck der Vorschrift erkennen?*
 - *Bezogen auf interne Vorschriften/Weisungen: Hat es Einfluss auf Ihr Verhalten, ob die Vorschrift schriftlich festgehalten ist oder bloss mündlich kommuniziert wurde?*
 - *Welchen Einfluss hat das Verhalten Ihrer Arbeitskollegen oder Ihres Vorgesetzten im Umgang mit einer ganz bestimmten Vorschrift?*
- 5 Ich gehe davon aus, dass Arbeitnehmer in Ihrem Berufsalltag immer wieder Situationen erleben, in welchen die Befolgung einer Vorschrift effizientes Arbeiten behindert. Ist es Ihrer Meinung nach gerechtfertigt, von einer Vorschrift abzuweichen, um effizienter arbeiten zu können?
 - *Spielt es eine Rolle, ob es sich um eine gesetzliche Bestimmung handelt?*
- 6 Ist es Ihrer Meinung nach gerechtfertigt, von einer Vorschrift abzuweichen, um einem Bürger eine bessere Dienstleistung erbringen zu können?
 - *Spielt es eine Rolle, ob es sich um eine gesetzliche Bestimmung handelt?*

- 7 Ist es Ihrer Meinung nach gerechtfertigt, von einer Vorschrift abzuweichen, um einem Arbeitskollegen zu helfen?

– *Spielt es eine Rolle, ob es sich um eine gesetzliche Bestimmung handelt?*

- 8 Ich lege Ihnen ein Fallbeispiel vor. Bitte lesen Sie dieses Beispiel.

(Fallbeispiel „Telearbeit“: Ein Mitarbeiter der Bauverwaltung der Stadt X (CH-Stadt), wohnt in Lörrach/Deutschland und reist als Grenzgänger täglich zu seiner Arbeitsstelle in die Schweiz. Der Arbeitsweg nimmt pro Tag rund 4 Stunden Reisezeit in Anspruch. Dieses Hin- und Herreisen ist einerseits sehr ermüdend, andererseits beraubt es den Mitarbeiter um sämtliche Freizeit während der Arbeitswoche. Der Mitarbeiter ersucht deshalb seinen Vorgesetzten um Bewilligung von Telearbeit an 2 von 5 Arbeitstagen. Gemäss den geltenden Personalbestimmungen ist Telearbeit nicht zugelassen.)

Haben Sie Verständnisfragen?

Stellen Sie sich vor, Sie sind in der Situation des Vorgesetzten. Würden Sie das Gesuch bewilligen?

– *Weshalb entscheiden Sie so?*

– *Was spricht für die Befolgung der personalrechtlichen Bestimmung, was dagegen?*

– *Was wägen Sie ab?*

– *Was ist ausschlaggebend für Ihren Entscheid?*

– *Welche Bedeutung hat für Sie das mögliche Motiv, dem Mitarbeiter helfen zu wollen?*

- 9 Haben Sie in Ihrem Berufsalltag Situationen erlebt, in denen Sie vor der Frage gestanden haben, ob Sie von einer Vorschrift abweichen sollen, damit Sie einer Arbeitskollegin oder einem Arbeitskollegen helfen können?

– *Darstellung der Situation:*

-- *Was war die Ausgangslage?*

-- *Worin bestand der Konflikt?*

-- *Welche Handlungsoptionen gab es?*

– *Wie haben Sie entschieden?*

– *Weshalb haben Sie so entschieden?*

– *Was sprach Ihrer Meinung nach für / gegen die Anwendung der Regel/Vorschrift?*

– *Was haben Sie abgewogen?*

– *Was war ausschlaggebend für Ihren Entscheid?*

– *War dieses Handeln mit Risiken verbunden? Welcher Art waren diese Risiken?*

- 10 Ich lege Ihnen ein weiteres Fallbeispiel vor. Bitte lesen Sie auch dieses Beispiel.

(Fallbeispiel „Gips“: Ein Rennradfahrer liegt mit einer schweren Fraktur des Fussgelenkes im Spital. Der Fuss und das untere Bein sind in einem Gips. In der Nacht nach der Opera-

tion schwillt der verletzte Fuss zunehmend an. Der Gips wird enger und enger, was zu immer stärkeren Schmerzen führt. Um Mitternacht bittet der Patient den Krankenpfleger, den Gips aufzuschneiden. Es besteht aber eine Vorschrift, wonach ein Krankenpfleger einen Gips erst entfernen darf, wenn ein Arzt die Sache beurteilt und sein Einverständnis erteilt hat. Der Krankenpfleger kontaktiert deshalb um Mitternacht einen Arzt. Es vergeht eine Stunde und der Arzt ist noch immer nicht vor Ort. In der Zwischenzeit ist der Fuss weiter angeschwollen und der Patient leidet unter unsäglichen Schmerzen. Die zulässige Dosis an Schmerzmitteln ist längst erreicht. Der Patient fleht den Krankenpfleger an, nicht auf den Arzt zu warten und den Gips endlich aufzuschneiden. Dadurch könnten seine Schmerzen gelindert werden.)

Haben Sie Verständnisfragen?

Stellen Sie sich vor, Sie sind in der Situation des Krankenpflegers und müssten entscheiden, ob Sie den Gips aufschneiden oder noch länger auf den Arzt warten. Schneiden Sie den Gips auf?

- *Weshalb entscheiden Sie so?*
- *Was spricht für die Beachtung der Vorschrift, was dagegen?*
- *Was wägen Sie ab?*
- *Was ist ausschlaggebend für Ihren Entscheid?*
- *Welche Bedeutung hat für Sie das mögliche Motiv, dem Patienten eine bessere Pflegeleistung zu erbringen, indem Sie ihn von seinen Schmerzen erlösen?*

11 Können Sie von Situationen aus Ihrem Berufsalltag erzählen, in denen die Frage aufgetaucht ist, ob Sie von einer Vorschrift abweichen sollen, damit Sie in einem konkreten Fall spezifischer auf die Interessen eines Bürgers eingehen oder einem Bürger eine bessere Dienstleistung erbringen können?

- *Darstellung der Situation:*
 - *Was war die Ausgangslage?*
 - *Worin bestand der Konflikt?*
 - *Welche Handlungsoptionen gab es?*
- *Wie haben Sie entschieden?*
- *Weshalb haben Sie so entschieden?*
- *Was sprach Ihrer Meinung nach für / gegen die Anwendung der Regel/Vorschrift?*
- *Was haben Sie abgewogen?*
- *Was war ausschlaggebend für Ihren Entscheid?*
- *War dieses Handeln mit Risiken verbunden? Welcher Art waren diese Risiken?*

12 Ich lege Ihnen ein weiteres Fallbeispiel vor. Bitte lesen Sie auch dieses Beispiel:

(Fallbeispiel „Öffentliche Ausschreibung“: Gemäss den gesetzlichen Bestimmungen müssen Aufträge ab einem bestimmten Schwellenwert öffentlich ausgeschrieben werden. Der

Mitarbeiter einer öffentlichen Verwaltung ist zuständig für ein Projekt, in dem ein Leistungspaket eingekauft werden müsste, welches diesen Schwellenwert überschreitet. Da Ausschreibungsverfahren zeitintensiv sind und lange dauern, überlegt sich der Mitarbeiter, ob er den Auftrag in mehrere Verträge aufteilen soll, welche je den Schwellenwert unterschreiten. Mit diesem Vorgehen liesse sich das Ausschreibungsverfahren umgehen, und der Mitarbeiter könnte die Erfüllung der einzelnen Teilaufträge freihändig vergeben. Eine solche Aufteilung in mehrere Teilverträge widerspricht zwar den gesetzlichen Bestimmungen, es liesse sich damit aber ein grosser Arbeitsaufwand verhindern, und eine rasche Leistungserbringung wäre möglich.)

Haben Sie Verständnisfragen?

Stellen Sie sich vor, Sie sind in der Situation dieses Mitarbeiters. Teilen Sie den Auftrag in Teilaufträge auf, und vergeben Sie diese freihändig?

- *Weshalb entscheiden Sie so?*
- *Was spricht für die Beachtung der Vorschrift, was dagegen?*
- *Was wägen Sie ab?*
- *Was ist ausschlaggebend für Ihren Entscheid?*
- *Welche Bedeutung hat für Sie das mögliche Motiv, Zeit zu sparen (frühere Umsetzung des Auftrags möglich; weniger Arbeitsaufwand für den Mitarbeiter / für die Verwaltung)?*

13 Können Sie von Situationen aus Ihrem Berufsalltag erzählen, in denen die Frage aufgetaucht ist, ob Sie zugunsten von effizienterem Arbeiten von einer Vorschrift abweichen sollen?

- *Darstellung der Situation:*
 - *Was war die Ausgangslage?*
 - *Worin bestand der Konflikt?*
 - *Welche Handlungsoptionen gab es?*
- *Wie haben Sie entschieden?*
- *Weshalb haben Sie so entschieden?*
- *Was sprach Ihrer Meinung nach für / gegen die Anwendung der Regel/Vorschrift?*
- *Was haben Sie abgewogen?*
- *Was war ausschlaggebend für Ihren Entscheid?*
- *War dieses Handeln mit Risiken verbunden? Welcher Art waren diese Risiken?*

14 Ich lege Ihnen ein letztes Fallbeispiel vor. Bitte lesen Sie dieses Beispiel.

(Fallbeispiel „Bürgerhotline“: Eine Steuerverwaltung unterhält eine Bürgerhotline für Fragen der Steuerpflichtigen. Die Anrufe werden von speziell geschulten Mitarbeitern entgegengenommen. Diese Mitarbeiter haben die Anweisung, alle Fragen zu beantworten, die sie beantworten können, und nur jene Anrufe an die Sachbearbeiter weiterzuleiten, die sie nicht selber beantworten können. Die Anzahl entgegengenommener Anrufe pro Mitarbei-

ter wird erfasst und wöchentlich ausgewertet. Derjenige Mitarbeiter mit der höchsten Anzahl pro Woche erhält drei Punkte, derjenige mit der zweithöchsten Anzahl pro Woche 2 Punkte und derjenige mit der dritthöchsten Anzahl 1 Punkt. Die restlichen Mitarbeiter erhalten keine Punkte. Die während dem Kalenderjahr gesammelten Punkte werden für die jährliche Leistungsbeurteilung zusammengezählt. Darauf basierend wird die leistungsabhängige Lohnvariable für das folgende Kalenderjahr berechnet.

Ein Mitarbeiter der Hotline nimmt einen Anruf eines Bürgers entgegen, der eine ganze Liste von Fragen stellen will. Die Fragen lassen sich zwar ohne besondere Schwierigkeiten beantworten, aber das Gespräch zieht sich sehr in die Länge. Nach 30 Minuten scheint kein Ende des Gesprächs in Sicht. Die Kollegen des Mitarbeiters haben in dieser Zeit bereits mehrere weitere Gespräche entgegen nehmen können.)

Haben Sie Verständnisfragen?

Stellen Sie sich vor, Sie sind in der Situation des Mitarbeiters der Bürgerhotline. Leiten Sie den Anruf an den Sachbearbeiter weiter?

- *Weshalb entscheiden Sie so?*
- *Was spricht dafür, dass Sie den Anruf weiterleiten, was dagegen?*
- *Was wägen Sie ab?*
- *Was ist ausschlaggebend für Ihren Entscheid?*
- *Sehen Sie andere Handlungsoptionen?*
- *Welche Bedeutung hat für Sie das mögliche Motiv, dem Anrufer einen optimalen Service zu erbringen, wozu auch gehören kann, dass seine Antworten rasch und ohne Weiterleitung behandelt werden?*
- *Welche Bedeutung hat für Sie der Umstand, dass sich das lange Telefongespräch negativ auf die wöchentliche Leistungsbeurteilung auswirken kann?*

15 Hat sich Ihr Umgang mit gesetzlichen Bestimmungen im Verlauf Ihrer Berufstätigkeit in der Verwaltung verändert?

- *Inwiefern hat sich der Umgang verändert?*
- *Wie erklären Sie sich diese Veränderung?*

16 Hat sich Ihre Einstellung zu internen Vorschriften und Arbeitsanweisungen im Verlauf Ihrer Berufstätigkeit in der Verwaltung verändert?

- *Inwiefern hat es sich die Einstellung verändert?*
- *Wie erklären Sie sich diese Veränderung?*

17 Unser Gespräch hat sich mit der Frage befasst, welche Gründe es gibt, die es Ihrer Meinung nach in einem konkreten Fall rechtfertigen, von einer gesetzlichen Bestimmung oder Vorschrift abzuweichen. Können Sie in zwei, drei Sätzen das für Sie Wesentliche zusammenfassen?

Anhang 3: Übersicht Interviewpartner/-innen**Interviewpartner H1**

Alter / Geschlecht: 61 Jahre / männlich
Ausbildung: kaufm. Lehre; interne Weiterbildungen im Bereich Steuerrecht
berufl. Werdegang: Steuerverwaltung; Projektbegleiter bei diversen Projekten
aktuelle Funktion: Abteilungsleiter; Projektbegleiter eines IT-Projekt
Tätigkeit in öff. Sektor: seit 43 Jahren in Steuerverwaltung
PSM: 4.69

Interviewpartner H2

Alter / Geschlecht: 61 Jahre / männlich
Ausbildung: Lehrer
berufl. Werdegang: immer im Lehrerberuf tätig, aber auf verschiedenen Stufen
aktuelle Funktion: seit 23 Jahren Berufsschullehrer im Fach Rechtskunde;
keine Vorgesetztenfunktion
Tätigkeit in öff. Sektor: seit ca. 40 Jahren
PSM: 4.69

Interviewpartnerin H3

Alter / Geschlecht: 51 Jahre / weiblich
Ausbildung: kaufm. Lehre in Handels- und Industriebetrieb; Programmierausbildung, Gemeindeschreiber Ausbildung; Weiterbildungen in Personalmanagement, Betriebswirtschaft; zurzeit in Ausbildung zur Mediatorin;
keine Vorgesetztenfunktion
berufl. Werdegang: einige Jahre in Informatik gearbeitet, danach wieder als kaufmännische Angestellte (Privatwirtschaft)
aktuelle Funktion: Gemeindeschreiberin bei einer sehr kleinen Gemeinde (seit 21 Jahren); eine unterstellte Mitarbeiterin
Tätigkeit in öff. Sektor: seit 21 Jahren
PSM: 4.77

Interviewpartner H4

Alter / Geschlecht:	ca. 60 Jahre / männlich
Ausbildung:	Zimmerer, Matura auf 2. Bildungsweg, Studium der Rechtswissenschaften
berufl. Werdegang:	Versicherung, Banken; längere Zeit bei VBS; Gemeindeschreiber in kleiner Gemeinde (5 Jahre), Personalchef und zuständig für Durchführung aller Abstimmungen / Wahlen im Kanton (10 Jahre).
aktuelle Funktion:	seit 11 Jahren Gemeindeschreiber in einer mittelgrossen Gemeinde
Tätigkeit in öff. Sektor:	seit 26 Jahren
PSM:	4.77

Interviewpartner H5

Alter / Geschlecht:	ca. 55 Jahre / männlich
Ausbildung:	Psychologe
berufl. Werdegang:	Erwachsenenbildung; Suchttherapie; Vorsteher kantonale Fachstelle für Suchtfragen; Schulpräsident (nebenberuflich)
aktuelle Funktion:	seit 11 Jahren „Gemeindeschreiber“ einer mittelgrossen Schulgemeinde
Tätigkeit in öff. Sektor:	seit ca. 30 Jahren
PSM:	4.62

Interviewpartner H6

Alter / Geschlecht:	ca. 35 Jahre / männlich
Ausbildung:	Elektromonteur
berufl. Werdegang:	nach Lehrabschluss direkt in heutige Stelle in staatlichem Elektrizitätswerk
aktuelle Funktion:	„Strom, Wasser, Gas einer Stadt managen“; nebenberuflich Berufsschullehrer; keine Vorgesetztenfunktion
Tätigkeit in öff. Sektor:	ca. 15 Jahren
PSM:	4.62

Interviewpartnerin H7

Alter / Geschlecht: 57 Jahre / weiblich
Ausbildung: kaufm. Lehre; nach 8 Jahren Berufserfahrung höhere Fachschule für Sozialarbeit.
berufl. Werdegang: (siehe aktuelle Funktion)
aktuelle Funktion: seit 26 Jahren an der heutigen Stelle als Sozialarbeiterin im Bereich Vormundschaft, fast ausschliesslich Kindes- und Jugendschutz (ähnlich Jugendamt);
keine Vorgesetztenfunktion
Tätigkeit in öff. Sektor: seit ca. 30 Jahren
PSM: 4.85

Interviewpartnerin L1

Alter / Geschlecht: ca. 50 Jahre / weiblich
Ausbildung: kaufm. Lehre bei einer Gemeindeverwaltung; Personalassistentin; Managementkurs; Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule (Prüfungen zweimal nicht bestanden); zzt. in Ausbildung zur Gemeindefachfrau / Fachausweis Finanzverwalter
berufl. Werdegang: Gemeindeangestellte; Sekretärin, dann Sachbearbeiterin in Steuerverwaltung (8 Jahre)
aktuelle Funktion: Revisionsassistentin in einer mittelgrossen Gemeinde;
keine Vorgesetztenfunktion
Tätigkeit in öff. Sektor: seit ca. 25 Jahren
PSM: 2.31

Interviewpartner L2

Alter / Geschlecht: ca. 35 Jahre / männlich
Ausbildung: kaufm. Lehre, Berufsmatura, Gemeindeschreiberschule
berufl. Werdegang: Anstellung auf Bauverwaltung einer kleinen Gemeinde (Bauverwaltung)
aktuelle Funktion: stv. Gemeindeschreiber einer mittelgrossen Gemeinde
Tätigkeit in öff. Sektor: seit ca. 15 Jahren
PSM: 2.85

Interviewpartnerin L3

Alter / Geschlecht: ca. 35 Jahre / weiblich
Ausbildung: kaufm. Lehre
berufl. Werdegang: seit Lehraabschluss in Gemeindeverwaltung, wo Interviewte heute arbeitet
aktuelle Funktion: Leiterin Einwohner- und Fremdenkontrolle; zudem zuständig für EDV;
Lehrlingsbetreuung, darüber hinaus keine Vorgesetztenfunktion
Tätigkeit in öff. Sektor: seit ca. 15 Jahren
PSM: 2.92

Interviewpartner L4

Alter / Geschlecht: 60 Jahre / männlich
Ausbildung: Maurer; Maurermeister; Bauinspektorenschule (1989); kommunaler Brandschutzexperte (ca. 2008)
berufl. Werdegang: (siehe aktuelle Funktion)
aktuelle Funktion: seit 1989 Sachbearbeiter bei der Bauverwaltung / Baupolizei einer mittelgrossen Gemeinde und Brandschutzinspektor;
keine Vorgesetztenfunktion
Tätigkeit in öff. Sektor: seit 22 Jahren
PSM: 2.77

Interviewpartnerin L5

Alter / Geschlecht: ca. 55 Jahre / weiblich
Ausbildung: kaufm. Lehre in Bauunternehmung
berufl. Werdegang: diverse Stellen in Privatwirtschaft (Bauunternehmen, Käseunternehmung, Rechtsanwalt) und in öffentlicher Verwaltung (u. a. BAG)
aktuelle Funktion: seit 4 Jahren in Kultursekretariat (Organisation von Veranstaltungen für die Einwohner der Gemeinde, bspw. Lesungen, Rundgänge);
keine Vorgesetztenfunktion
Tätigkeit in öff. Sektor: seit ca. 10 Jahren
PSM: 2.62

Interviewpartnerin L6

Alter / Geschlecht: ca. 45 Jahre / weiblich
Ausbildung: Detailfachangestellte, Telefonistin
berufl. Werdegang: 16 Jahre bei Telekommunikationsanbieter; 1 Jahr arbeitslos, danach
Freiwilligenarbeit in der Gemeinde, dadurch Zugang zur heutigen
Stelle erhalten in der Gemeindeverwaltung
aktuelle Funktion: Empfangssekretärin in Gemeindeverwaltung einer mittelgrossen
Gemeinde;
keine Vorgesetztenfunktion
Tätigkeit in öff. Sektor: 2 ½ Jahren
PSM: 2.69

Interviewpartnerin L7

Alter / Geschlecht: 35 Jahre / weiblich
Ausbildung: Fürsprecherin
berufl. Werdegang: 1½ Jahre in Anwaltskanzlei, 3 Jahre in Rechtsdienst einer Gemein-
deverwaltung, 1½ Jahre Projektleitungsstelle (Evaluation)
aktuelle Funktion: seit 6 Monaten bei einer kantonalen Integrationsfachstelle;
keine Vorgesetztenfunktion
Tätigkeit in öff. Sektor: seit 5 Jahren
PSM: 2.54

Interviewpartnerin L8

Alter / Geschlecht: ca. 40 Jahre / weiblich
Ausbildung: kaufm. Lehre
berufl. Werdegang: seit Lehrabschluss an heutiger Stelle
aktuelle Funktion: Schulsekretärin (Assistentin der Schulleitung des Kindergartens /
Primarschule);
keine Vorgesetztenfunktion
Tätigkeit in öff. Sektor: seit 14 Jahren an heutiger Stelle
PSM: 2.69

8 Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 30. September 2011

Priska Kumpli

9 Über die Autorin



Priska Kumpli, geb. 30. April 1977, hat in Fribourg Rechtswissenschaften studiert. Nach Erlangen des Fürsprecherpatents im Kanton Bern war sie als Gerichtsschreiberin am Bundesstrafgericht und als Untersuchungsleiterin beim Schweizerischen Heilmittelinstitut Swissmedic tätig. Seit 2008 arbeitet Priska Kumpli als Juristin in der Abteilung Strafsachen und Untersuchungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung.