

Dominik Vogel

Führung in der deutschen Verwaltungsforschung

Ein Überblick über die Entwicklung der wissenschaftlichen Diskussion und eine Agenda für die Zukunft

Zusammenfassung

Seit einiger Zeit lässt sich beobachten, dass dem Thema Führung in Verwaltungspraxis und -forschung immer mehr Bedeutung beigemessen wird. Dies soll zum Anlass genommen werden, den aktuellen Stand der Führungsforschung im öffentlichen Sektor in Deutschland zusammenzufassen, Entwicklungen nachzuzeichnen und Forschungslücken aufzuzeigen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass für Deutschland bisher nur sehr wenig empirische Forschung zum Führungsverhalten im öffentlichen Sektor vorliegt. Stattdessen dominierten in der Vergangenheit konzeptionelle und normative Beiträge. In den letzten Jahren ist jedoch ein zunehmendes Interesse der Forschung zu verzeichnen, was sich auch in einer zunehmenden Zahl empirischer Beiträge niederschlägt. Es bleiben allerdings noch viele Fragen unbeantwortet. Dieser Beitrag zeigt daher auf, wie diese adressiert werden können und entwirft damit eine Agenda für die weitere Führungsforschung im öffentlichen Sektor.

Schlagnote: Führung, Leadership, Forschungsagenda, Literaturüberblick

Abstract

Leadership research in German administrative sciences. An overview on the development of the scientific discussion and an agenda for the future

It can be observed that leadership is gaining more and more importance in administrative practice and research. Building on this, the following article summarizes the state of research in the field of leadership in the German public sector, highlights developments and reveals research gaps. It can be stated that there exists only a limited amount of empirical research on leadership behavior in the German public sector. By contrast, past discussions have mainly focused on normative and conceptual contributions. However, more and more empirical research has been done in the last couple of years. Nevertheless, there are still a lot of unanswered questions regarding leadership in the German public sector. Therefore, this article shows how these research gaps can be addressed and formulates an agenda for future leadership research in Germany.

Key words: Leadership, research agenda, literature review

Führung und Führungsforschung

Führungskräfte spielen eine immense Rolle für die Motivation von Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung und damit auch für ihre Leistungsfähigkeit (vgl. *Van Wart* 2013, S. 534f.). Dieser Feststellung wird in der Regel nicht widersprochen und sie hat auch längst Eingang in den allgemeinen Sprachschatz von Politikern und Politikerinnen, Personalverantwortlichen sowie Beratern und Beraterinnen gefunden. Vielfach wird die positive Wirkung führungsstarker Leitungskräfte betont.

Der Alltag in deutschen Verwaltungen hat mit diesem idealisierten Bild hingegen möglicherweise weniger zu tun. So stellte Klages 1998 fest, „[...] daß der Schwachstellencharakter des Führungsverhaltens in der öffentlichen Verwaltung allen, die mit der Verwaltung vertraut sind, anschaulich vor Augen steht, so daß es kaum notwendig sein wird, mit umfangreichen Belegen aufzuwarten“ (Klages 1998, S. 61).

Die deutsche Verwaltungswissenschaft hat dies in der Vergangenheit immer wieder adressiert und Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Diese normativ-konzeptionelle Literatur lässt sich bis in die Gründungszeit der Bundesrepublik zurückverfolgen. So spielte Führung mit dem 1957 erschienenen „Handbuch Innere Führung“ (*Bundesministerium der Verteidigung* 1957) eine wichtige Rolle bei der Gründung der Bundeswehr (vgl. Genschel 1972; Dörfler-Dierken 2005, S. 31). In den 1970er- und 1980er-Jahren folgte dann eine Diskussion um Führungsgrundsätze und -leitbilder (Wunderer 1983) und es wurden Führungskonzepte für den öffentlichen Sektor entwickelt (KGSt 1971; Laux 1975; Böhret/Junkers 1976). Erneute Aufmerksamkeit erfuhr Führung in der öffentlichen Verwaltung mit Aufkommen des Neuen Steuerungsmodells (NSM). Allerdings stand hierbei vor allem die Ausgestaltung der Rolle von Rat und Verwaltung (Bogumil 2002; Bogumil/Ebinger/Holtkamp 2011, S. 174; Reichard 2011, S. 284) sowie der zentralen Rolle der Verwaltungsspitze im Veränderungsprozess (Naschold/Bogumil 2000, S. 225; Banner 2006; Bogumil u.a. 2007, S. 105; Reichard 2010, S. 169) im Vordergrund. Führung innerhalb der Verwaltung war hingegen kaum Gegenstand von Diskussionen. Es wurde lediglich darauf hingewiesen, dass die zu schaffenden dezentralisierten Strukturen „unternehmerische“ Führungsqualität auf allen Vorgesetztenebenen“ (KGSt 1993, S. 29) erfordert. Neben dem Neuen Steuerungsmodell erfuhr Führung außerdem im Rahmen allgemeiner Reformdiskussionen eine gewisse Aufmerksamkeit. So fand in den 1990er-Jahren beispielsweise eine Diskussion um zeitlich befristete Führungspositionen („Führung auf Zeit“) statt (vgl. Jann 1994).

Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, dass sich die deutsche Verwaltungswissenschaft in der Vergangenheit nur sehr vereinzelt empirisch mit Führung in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt hat. Ein Phänomen, das im Übrigen nicht nur in Deutschland, sondern auch in der internationalen Forschung zu beobachten ist (vgl. Van Wart 2013).

In den letzten Jahren ist allerdings international ein verstärktes Interesse an Führung im öffentlichen Sektor zu verzeichnen. Auch in Deutschland wurde in den vergangenen Jahren vermehrt empirisch in diesem Bereich geforscht¹. Dies soll zum Anlass genommen werden, an dieser Stelle einen Überblick über die deutsche Forschung zur Führung im öffentlichen Sektor zu geben und Forschungslücken sowie Anknüpfungspunkte an die internationale Forschung aufzuzeigen.

1 Literaturdiskussion

Neben den bereits angesprochenen normativ-konzeptionellen Beiträgen finden sich in der Literatur der letzten 40 Jahre vereinzelt auch empirische Beiträge zu Führung in der deutschen Verwaltung.² Dieser Literaturstrang ist allerdings deutlich schwächer ausgeprägt.

Um einen Überblick über den Forschungsstand zu geben, sollen im Folgenden zentrale Erkenntnisse zusammengefasst und durch internationale Literatur ergänzt werden. Drei Fragen stehen dabei im Vordergrund. Zunächst soll aufgezeigt werden, wie in der öffentlichen Verwaltung geführt wird. Anschließend wird zusammengefasst, welche Erkennt-

nisse zu Effekten von Führung vorliegen, um anschließend kurz auf verwendete Forschungsdesigns und Methoden einzugehen.

1.1 Wie wird in der öffentlichen Verwaltung geführt?

Die Frage danach, wie in der öffentlichen Verwaltung geführt wird, stellt einen zentralen Ausgangspunkt für die Führungsforschung im öffentlichen Sektor dar. Die Antworten auf diese Frage erlauben eine Einschätzung des Ist-Zustandes und weisen auf mögliches Verbesserungspotential hin.

Einen ersten Versuch der Zustandsbeschreibung unternahm *Kübler* (1978, S. 140) mit einer 1976 an der Fachhochschule Kehl durchgeführte Befragung von 600 Beamten, bei der die Befragten angaben, welchen Tätigkeiten sie für die Ausübung ihrer Leitungsfunktion als am wichtigsten erachteten.³ Mit 82% wurde „Mitarbeiter beraten“ genannt. Gefolgt von „Abstimmen von Arbeitsergebnissen“ (66%), „Arbeitsablauf festlegen“ (59%), „Arbeit verteilen“ (53%) und „Kontrollieren“ (52%) (vgl. ebd. S. 140).

Ein ähnliches Vorgehen wie *Kübler* (1978) wählten *Hammerschmid u.a.* (2010), die eine Befragung bei Abteilungsleitern von Bundes- und Landesministerien sowie Leitern von 90 Oberbehörden durchführten. Ein Teil ihrer Studie zielte auf die Bedeutsamkeit einzelner Aspekte der Führungstätigkeit ab. Dabei zeigt sich, dass sowohl aufgaben- als auch mitarbeiterorientiertes Führungsverhalten als sehr bedeutsam betrachtet wird. So sind mit „Klarheit der Arbeitsaufgaben und Ziele“ und „der Organisation eine klare Richtung geben“ sowie mit „Förderung von Kommunikation und Teamarbeit“ und „Motivation der Mitarbeiter“ aus beiden Dimensionen jeweils zwei Führungsverhalten unter den wichtigsten vier Führungsverhalten (vgl. *Hammerschmid u.a.* 2010, S. 19). Bemerkenswert ist außerdem, dass die Teilnehmer bei der Frage, wie stark sich einzelne Aspekte innerhalb ihrer Behörde in den letzten zehn Jahren verändert haben, Veränderungen beim Führungsstil an zweiter Stelle sehen. Nur beim Einsatz von Informationstechnik hat sich ihrer Auffassung nach noch mehr verändert (vgl. *Hammerschmid u.a.* 2010, S. 16). Die Veränderungen, die hier offenbar in der Praxis stattfinden, haben bisher allerdings kaum Widerhall in der empirischen Forschung gefunden.

Eine weit umfangreichere Studie führten Klages und sein Team Ende der 1980er-Jahre durch (*Klages* 1989; *Klages/Hippler* 1991). Ziel dieses Forschungsprojektes war es, einen empirisch basierten Überblick über Führungsverhalten und Motivation in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu erlangen. Hierzu wurden 504 untere (direkte Vorgesetzte „einfacher“ Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) und 181 mittlere Führungskräfte (Unterabteilungsleiter/Amtsleiter) sowie 1.032 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mittels eines Fragebogens befragt. Zusätzlich haben die Forscherinnen und Forscher Interviews mit Leitungskräften und Personalräten geführt. Es handelt sich damit bis heute um den umfassendsten Versuch, Führungsverhalten in der deutschen Verwaltung empirisch zu erfassen.

Klages/Hippler (1991) entwarfen 21 Items⁴ für die Erfassung des Führungsverhaltens und werteten diese mit Hilfe einer exploratorischen Faktoranalyse aus. Sie extrahierten dabei drei Dimensionen von Führungsverhalten: autokratische Orientierung, Aufgabenorientierung und Mitarbeiterorientierung. Diese drei Dimensionen decken sich teilweise mit dem, was auch in der internationalen Literatur Anwendung findet. So sind die Dimensionen Mitarbeiter- und Aufgabenorientierung sehr gebräuchlich (vgl. z.B. *Yukl*

2012). Die Dimension der autokratischen Führung hingegen ist in der internationalen Forschung kaum anzutreffen. Dies liegt möglicherweise daran, dass sich die Beschreibung dieses Verhaltens aus einer Mischung von tatsächlichem Führungsverhalten und der Abwesenheit von aufgaben- und mitarbeiterorientiertem Führungsverhalten zusammensetzt.

Auf Basis dieser Dimensionen haben *Klages/Hippler* (1991) eine Clusteranalyse durchgeführt, die fünf verschiedene Typen von Führungskräften identifizierte. Dies sind autokratische Vorgesetzte, aufgabenorientierte Vorgesetzte, mitarbeiterorientierte Vorgesetzte, mitarbeiter- und aufgabenorientierte Vorgesetzte sowie Vorgesetzte die einen eigenen, unabhängigen Führungsstil prägt, der sogenannte Freistil (vgl. *Klages/Hippler* 1991, S. 36ff.).

Aus Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, können 34,3% der Führungskräfte in der Stichprobe dem Typus der autokratischen Vorgesetzten zugeordnet werden. Dieser ignoriere Meinungen, die den eigenen Auffassungen widersprechen, ist nur zögerlich bereit, neue Ideen anzuerkennen und stellt die Leistungen seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als eigene Leistungen dar. Grundsätzlich kümmere er sich weder um die Erledigung der Aufgaben des Teams, noch um die Bedürfnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (vgl. *Klages/Hippler* 1991, S. 36).

15,5% der Führungskräfte werden von ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als aufgabenorientiert eingeordnet. Sie besitzen „ausgezeichnete Fachkenntnisse“ (*Klages/Hippler* 1991, S. 38) und geben klare Arbeitsanweisungen. Die beziehungsorientierten Führungskräfte machen 13,1% der Stichprobe aus und zeichnen sich durch „ein offenes Ohr“ (*Klages/Hippler* 1991, S. 38) für die Bedürfnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus und überlassen ihnen die Entscheidung über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung (vgl. *Klages/Hippler* 1991, S. 38). Eine recht große Gruppe von 21,7% der Führungskräfte ist mitarbeiter- und aufgabenorientiert. Diese Gruppe vereint die Eigenschaften der mitarbeiterorientierten und der aufgabenorientierten. Eine solche Führungskraft ist „ergebnisorientiert“ und [...] „praktisch besorgt“ um seine Untergebenen“ (*Klages/Hippler* 1991, S. 39).

Mit dem sogenannten Freistil verbleibt eine Gruppe von 15,4%, die sich in die anderen vier Cluster nicht einordnen lässt und die Elemente aus allen drei Führungsdimensionen auf sich vereint. Aus Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entscheiden diese Führungskräfte „mal so, mal so“ (*Klages/Hippler* 1991, S. 39) und weisen in ihrem Führungsverhalten damit kein klares Muster auf (vgl. *Klages/Hippler* 1991, S. 39).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass diese Studie einen sehr umfassenden Versuch der Erfassung von Führungsverhalten im öffentlichen Sektor darstellt und dabei den Fokus auf administrative Führung legt. Leider wurde dieser Impuls für die Führungsforschung in den 1990er-Jahren nicht aufgegriffen.

Erst in den 2000er-Jahren finden sich erneut Studien, die sich mit Führung im öffentlichen Sektor befassen. *Rybnikova u.a.* (2015) gingen in ihrer Studie der Frage nach, welche Rolle Führungssubstitute wie Routinen, Gesetze und Vorschriften bei der Führung in der Kommunalverwaltung haben. Auf Basis von Interviews mit 21 Führungskräften in Deutschland und Litauen kommen sie zu dem Ergebnis, dass solche Führungssubstitute eine ebenso große Rolle spielen, wie direkte Interventionen der Führungskräfte (vgl. ebd., S. 240).

Vogel (2016) lehnte sich in seiner Studie an die „Taxonomy of Effective Leadership Behavior“ von *Yukl/Gordon/Taber* (2002) an und ergänzte deren Führungsdimensionen Aufgaben-, Beziehungs-, Veränderungs- und Außenorientierung um die zwei Dimensionen Ethik- und Sachbearbeitungsorientierung. Diese sollten den besonderen Charakter von Führung im öffentlichen Sektor abdecken. Seine Befragung von 464 Mitarbeiterinnen

und Mitarbeitern sowie 64 Führungskräften zeigt, dass die einzelnen Dimensionen aus Sicht der Geführten eher durchschnittlich ausgeprägt sind. Die Führungskräfte schätzten ihr Führungsverhalten selbst jedoch wesentlich intensiver ein. Die Differenzen zwischen der Einschätzung der Geführten und der Selbsteinschätzung der Führungskräfte betrug 10% bis 25% (vgl. ebd. S. 80ff.).

In den vorgestellten Studien zeigt sich zweierlei. Zum einen fehlt ein flächendeckender Überblick darüber, wie in der deutschen öffentlichen Verwaltung geführt wird. Die umfassende Studie von *Klages/Hippler* (1991) liegt bereits 25 Jahre zurück. Zum anderen haben nur wenige Studien versucht, die Besonderheiten von Führung im öffentlichen Sektor herauszustellen. Ausnahmen hiervon sind die Arbeiten von *Vogel* (2016) und *Rybni-kova u.a.* (2015).

In der internationalen Verwaltungsforschung hat Führung in den vergangenen Jahren zunehmend Aufmerksamkeit erfahren. So haben *Fernandez/Cho/Perry* (2010) ein „integrated leadership model“ für den öffentlichen Sektor entworfen. Das Modell umfasst neben den klassischen Dimensionen Aufgaben-, Beziehungs- und Veränderungsorientierung auch die beiden Aspekte „Diversity-Orientierung“ und „Integrity-Orientierung“ (vgl. ebd. S. 311f.). *Tummers/Knies* (2016) konzentrieren sich noch stärker auf das, was Führung im öffentlichen Sektor besonders macht und arbeiteten vier Elemente heraus, die diese Besonderheit abbilden sollen. Es handelt sich dabei um die Aspekte „Accountability Leadership“, „Rule-Following Leadership“, „Political Loyalty Leadership“ und „Network Governance Leadership“ (vgl. ebd. S. 436ff.).

Um wirklich konkrete Aussagen über die Besonderheiten des öffentlichen Sektors machen zu können, wären allerdings Studien notwendig, die parallel Daten im öffentlichen und privaten Sektor erheben. Hier besteht auch in der internationalen Literatur eine Forschungslücke, da die wenigen vorhandenen Studien, wie jene von *Andersen* (2010), unter methodischen Mängeln leiden⁵. *Vogel/Masal* (2015) weisen daher auch darauf hin, dass es notwendig sei, den Fokus zukünftig noch stärker auf das „Public“ in „Public Leadership“ zu legen und die Besonderheit des öffentlichen Sektors herauszuarbeiten (ebd. S. 1179).

Weitere Erkenntnisse über den Ist-Zustand der Führung im deutschen öffentlichen Sektor liefern Studien, die sich im Kern nicht mit dieser Frage, sondern mit den Effekten von Führung befassen. Bei diesen steht die transformationale Führung (vgl. *Burns* 1978; *Bass* 1985) im Vordergrund. Transformationale Führung „is the leader's intent to activate employees' higher order needs“ (*Jensen u.a.* im Druck, S. 5). Zentral hierfür ist die Formulierung einer erstrebenswerten Vision für die Zukunft der Organisation und das Kommunizieren und Aufrechterhalten dieser Vision (vgl. *Jensen u.a.* im Druck, S. 6). Die im folgenden Abschnitt diskutierten Studien zu den Effekten von Führung zeigen, dass sich dieses transformationale Führungsverhalten auch in der deutschen Verwaltung beobachten lässt.

1.2 Welche Effekte hat Führung?

Weiherl/Masal (2016) erforschten mit einer Befragung von 1.024 Beschäftigten eines Stadtwerks, welchen Einfluss transformationale Führung auf das Commitment für Veränderungen in der Mission der Organisation hat. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass es zwar keinen direkten Effekt gibt, aber dass ein indirekter Effekt über die wahrgenommene Unterstützung durch die Organisation und proaktivem veränderungsorientiertem Verhalten besteht (vgl. ebd. S. 867ff.).

Masal (2015) hat außerdem mit einem Sample von 1.165 Polizisten untersucht, wie transformationale Führung geteilte Führung (*shared leadership*) befördert. Dabei fand sie sowohl einen direkten Effekt als auch einen indirekten Effekt (vgl. ebd. S. 46ff.). Dieselbe Stichprobe nutzten *Masal/Vogel* (2016), um zu zeigen, dass transformationales Führungsverhalten und geteilte Führung einen positiven Einfluss auf die Arbeitszufriedenheit von Polizisten hat (vgl. ebd. S. 223ff.).

Den Ansatz der transformationalen Führung wählten auch *Kroll/Vogel* (2014), um zu untersuchen, welche Faktoren die Nutzung von Performancedaten begünstigen. Sie konnten dabei zeigen, dass der Einfluss der Public Service Motivation (PSM) einer Führungskraft dann besonders zum Tragen kommt, wenn ihre Vorgesetzte beziehungsweise ihr Vorgesetzter transformational führt (vgl. ebd. S. 986f.).

Diese Forschung fügt sich gut in die internationale Literatur ein, die sich in den vergangenen Jahren sehr stark mit den Effekten von transformationalen Führung in der Verwaltung befasste.⁶ So fanden beispielsweise *Park/Rainey* (2008) einen Zusammenhang zwischen der transformationalen Führung der Führungskraft und der (Selbsteinschätzung der) Performance der Geführten. Eine Studie in der israelischen Armee bestätigte diesen Zusammenhang (*Dvir u.a.* 2002). In experimentellen Studien konnten *Grant* (2008) und *Bellé* (2013) außerdem zeigen, dass eine motivierende Ansprache, die den prosozialen Aspekt der konkreten Arbeit im öffentlichen Sektor herausstellt, einen positiven Effekt auf die Performance von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hat.

1.3 Verwendete Forschungsdesigns und Methodik

Ein Blick auf die diskutierte Literatur für den deutschen öffentlichen Sektor offenbart, dass diese ausschließlich Querschnittsdesigns verwendet, bei denen Aussagen über Ausprägungen von Führung und deren Effekte aus dem Vergleich von Daten abgeleitet werden, die zum selben Zeitpunkt bei verschiedenen Studienteilnehmern erhoben wurden (vgl. *Schnell/Hill/Esser* 2013, S. 215 ff.). Darüber hinaus nutzen alle diskutierten Studien mit Ausnahme derer von *Rybnikova u.a.* (2015) standardisierte Fragebögen zur Datengewinnung und deskriptive Statistik sowie Regressionsanalysen zur Datenauswertung.

Diese Konzentration auf quantitative Querschnittsdesigns lässt sich auch in der internationalen Forschung zu Führung im öffentlichen Sektor beobachten (vgl. *Van Wart* 2013, S. 528 ff.). Allerdings finden sich hier zunehmend auch Studien, die mit Hilfe von Zeitreihendaten ein belastbareres Fundament für kausale Effekte schaffen. So konnte beispielsweise *Oberfield* (2014) zeigen, dass Verwaltungen ein relativ stabiles Niveau von transformationaler Führung aufweisen und dass transformationale Führung positiv auf Zufriedenheit und Qualität der Arbeit wirkt (vgl. ebd. S. 421ff.). Darüber hinaus nutzen einzelne Studien Feldexperimente, um Effekte von Führungskräfteentwicklung zu untersuchen. *Andersen/Jacobsen* (2016) analysierten so Effekte von Schulungen und konnten zeigen, dass diese zu einer Intensivierung des Führungsverhaltens der Teilnehmerinnen und Teilnehmer beitragen (vgl. ebd. S. 10ff.).

2 Weiterer Forschungsbedarf

Als Fazit der Literaturdiskussion bleibt festzustellen, dass es für die öffentliche Verwaltung in Deutschland eine wachsende Zahl von Erkenntnissen über das tatsächliche Führungsverhalten und dessen Effekte gibt. Eine zunehmende Zahl von Forscherinnen und Forschern knüpft an den internationalen Forschungsstand an und generieren neues Wissen über Führung in der öffentlichen Verwaltung. Allerdings kann dies nur als ein erster Schritt zur Vertiefung unseres Wissens auf diesem Gebiet betrachtet werden. Am Ende dieses Artikels soll daher der weitere Forschungsbedarf aufgezeigt und dazu ermutigt werden, zu Führung im öffentlichen Sektor zu forschen.

Folgende Punkte sind aus Sicht des Autors für die Zukunft der Führungsforschung im öffentlichen Sektor in Deutschland von besonderem Interesse:

- Gesamtüberblick über die Führungssituation herstellen
- Besonderheiten des öffentlichen Sektors adressieren und testen
- Integration aktueller internationaler Forschung
- Methodische Vielfalt ausbauen

Diese Punkte sollen im Folgenden kurz erläutert werden.

Gesamtüberblick über die Führungssituation herstellen: Der letzte umfassende Versuch einer Erfassung des Führungsverhaltens liegt bereits 25 Jahre zurück (Klages/Hippler 1991). Dadurch stellt sich die Frage, ob diese Erkenntnisse noch Gültigkeit besitzen. Darüber hinaus wäre eine Anknüpfung an den aktuellen internationalen Forschungsstand wünschenswert.

Es wäre daher erforderlich, mit Hilfe einer breit angelegten Befragung einen aktuellen Überblick über die Führungssituation der deutschen öffentlichen Verwaltung herzustellen. Eine derartige Befragung sollte nach Möglichkeit alle staatlichen Ebenen, die verschiedenen Aufgabenbereiche der Verwaltung sowie die unterschiedlichen Ebenen innerhalb der Gebietskörperschaften abdecken.

Eine Verbesserung der aktuellen Situation könnte auch dadurch erreicht werden, dass entsprechende Fragen in die Beschäftigtenbefragungen aufgenommen werden, die bereits jetzt von vielen Organisationen durchgeführt werden. Die Erforschung von Führungsverhalten und dessen Auswirkungen wäre auch eine willkommene Gelegenheit insbesondere den Bund und die Länder von der Notwendigkeit regelmäßiger Beschäftigtenbefragungen zu überzeugen.⁷

Besonderheiten des öffentlichen Sektors adressieren und testen: Es wird in der Regel davon ausgegangen, dass Führung im öffentlichen Sektor etwas Anderes sei als Führung im Privatsektor oder dem Dritten Sektor. Diese Annahme ist in der Regel allerdings ungetestet. Die wenigen Studien, die zu dieser Frage vorliegen, weisen zudem größere Mängel auf (vgl. z.B. Andersen 2010). Es ist daher unbedingt erforderlich, zu testen, ob überhaupt eine spezifische Führung im öffentlichen Sektor vorliegt oder ob sich der Führungsalltag, beispielsweise lediglich durch unterschiedliche Ausprägungen allgemeiner Führungsdimensionen, unterscheidet.

Erste Ansätze zur Erfassung einer spezifischen Führung im öffentlichen Sektor („Public Leadership“) liegen beispielsweise von Fernandez/Cho/Perry (2010), Tummers/Knies (2016) und Vogel (2016) vor. Diese wurden bisher aber keinem Sektorvergleich unterzogen.

Integration aktueller internationaler Forschung: Zur Aktualisierung des Kenntnisstandes über den Führungsalltag in der deutschen Verwaltung gehört auch, die Führungsforschung am aktuellen internationalen Stand auszurichten. Hier ist in den vergangenen Jahren mit den bereits erwähnten empirischen Studien ein großer Schritt gelungen.

Es sind dennoch einige Teilbereiche der Führungsforschung erkennbar, die bisher nicht berücksichtigt wurden. Hierzu gehört beispielsweise die Leader-Member-Exchange-Theorie (LMX) (Graen/Uhl-Bien 1995) sowie neuere Ansätze wie Authentic Leadership (George 2003), Shared Leadership (Bolden 2011) und Self-Leadership (Manz 1986). Auch die Anknüpfung an aktuelle psychologisch inspirierte Forschungsansätze (z.B. Haslam/Reicher/Platow 2011) ist für die Zukunft notwendig. Dies trifft im Übrigen auch auf die internationale Verwaltungswissenschaft zu.

Methodische Vielfalt ausbauen: Der eingangs diskutierte Literaturüberblick zeigt, dass ein Großteil der Erkenntnisse über Führung in der öffentlichen Verwaltung auf Fragebogenstudien basiert. Es ist daher notwendig, die methodische Vielfalt auszubauen. Hier bieten sich Experimente, insbesondere Feldexperimente an. So könnte beispielsweise die Einführung von Führungskräfteentwicklungsmaßnahmen begleitet werden. Eine stufenweise Einführung und Vorher-Nachher-Erhebungen würden es erlauben, den Erfolg derartiger Maßnahmen zu beurteilen und die Praxis bei der Entwicklung wirksamen Maßnahmen zu unterstützen.

3 Fazit

Ziel dieses Artikels war es, einen Überblick über den Stand der Führungsforschung im öffentlichen Sektor in Deutschland zu geben und darauf aufbauend weiteren Forschungsbedarf zu identifizieren. Die Literaturdiskussion zeigte, dass verwaltungswissenschaftliche Führungsforschung in der Vergangenheit primär normativ-konzeptionell geprägt war. In den vergangenen Jahren lässt sich allerdings nicht nur eine Wiederentdeckung des Themas beobachten, sondern auch eine verstärkte empirische Forschungstätigkeit in Deutschland.

Diese erfreuliche Entwicklung sollte in Zukunft fortgesetzt werden. Hierzu wurden fünf Bereiche aufgezeigt, die zur Vertiefung der Führungsforschung in der deutschen Verwaltung beitragen können. Zu diesen gehören die Berücksichtigung und Überprüfung der Besonderheiten von Führung im öffentlichen Sektor, die Herstellung eines Gesamtüberblicks über den Führungsalltag, die Integration aktueller internationaler Forschung und die Erhöhung der methodischen Vielfalt.

Anmerkungen

- 1 Vgl. u.a. Vogel 2016; Vogel/Masal 2015; Weiherl/Masal 2016.
- 2 Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf Führung innerhalb der Verwaltung (administrative Führung). Weiterführende Aspekte von Führung im öffentlichen Sektor, wie politische Führung (Führung im Rahmen von Politikgestaltung) und „Community Leadership“ (Führung von Gemeinwesen; sektorübergreifende Kooperation verschiedener Akteure) (vgl. Van Wart 2013, S. 527) werden an dieser Stelle nicht betrachtet.
- 3 Mehrfachantworten waren möglich.
- 4 Die Items finden sich in Klages 1989, S. 117.

- 5 Hier ist insbesondere die große Verschiedenheit der Stichproben und die strikte Zuweisung eines einzelnen Führungsstils für jede Führungskraft zu nennen.
- 6 Für einen Literaturüberblick siehe *Moynihan/Pandey/Wright* 2014.
- 7 Für eine ausführliche Diskussion der jährlichen Mitarbeiterbefragung der U.S.-Bundesverwaltung siehe *Fernandez u.a.* 2015.

Literatur

- Andersen, Jon Aarum*, 2010: Public versus private managers: How public and private managers differ in leadership behavior, in: *Public Administration Review*, 70 (1), S. 131-141.
- Andersen, Lotte Bøgh/Jacobsen, Christian Bøtcher*, 2016: Not the born leader – yet! A study of initial leadership and effect of leadership training. Prepared for the Public Management Research Conference (PMRC), Aarhus (DK).
- Banner, Gerhard*, 2006: Strategische Führung und Modernisierung des Unternehmens Kommune, in: *Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Public Management, Modernisierung des öffentlichen Sektors/Sonderband*, Berlin: Ed. Sigma, S. 253-270.
- Bass, Bernard M.*, 1985: *Leadership and performance beyond expectations*, New York; London: Free Press; Collier Macmillan.
- Bellé, Nicola*, 2013: Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance, in: *Public Administration Review*, 73 (1), S. 143-153.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars*, 2011: Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen: Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW, in: *Verwaltung & Management*, 17 (4), S. 169-224.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2007: *29 Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg*, 2002: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, in: *Verwaltungsarchiv*, 93 (1), S. 129-148.
- Böhret, Carl/Junkers, Marie Therese*, 1976: *Führungskonzepte für die öffentliche Verwaltung: Darstellung, Kritik, Anwendungsprobleme*, Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Bolden, Richard*, 2011: Distributed leadership in organizations. A review of theory and research, in: *International Journal of Management Reviews*, 13 (3), S. 251-269.
- Bundesministerium der Verteidigung*, 1957: *Handbuch Innere Führung*, Bonn: Bundesministerium der Verteidigung.
- Burns, James MacGregor*, 1978: *Leadership*, 1st Aufl. New York: Harper & Row.
- Dörfler-Dierken, Angelika*, 2005: *Ethische Fundamente der Inneren Führung: Baudissins Leitgedanken: Gewissensgeleitetes Individuum – Verantwortlicher Gehorsam – Konflikt – Und Friedensfähige Mitmenschlichkeit: SOWI-Berichte 77*, Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut.
- Dvir, Taly/Eden, Dov/Avolio, Bruce J./Shamir, Boas*, 2002: Impact of transformational leadership on follower development and performance: A field experiment, in: *Academy of Management Journal*, 45 (4), S. 735-744.
- Fernandez, Sergio/Cho, Yoon Jik/Perry, James L.*, 2010: Exploring the link between integrated leadership and public sector performance, in: *Leadership Quarterly*, 21 (2), S. 308-323.
- Fernandez, Sergio/Resh, William G./Moldogaziev, Tima/Oberfield, Zachary W.*, 2015: Assessing the past and promise of the federal employee viewpoint survey for public management research: A research synthesis, in: *Public Administration Review*, 75 (3), S. 382-394.
- Genschel, Dietrich*, 1972: *Wehrreform und Reaktion: die Vorbereitung der Inneren Führung 1951-1956*, Hamburg: Decker.
- George, Bill*, 2003: *Authentic leadership. Rediscovering the secrets to creating lasting value*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Graen, George B./Uhl-Bien, Mary*, 1995: Relationship-based approach to leadership: Development of leader-member exchange (LMX) theory of leadership over 25 years: Applying a multi-level multi-domain perspective, in: *Leadership Quarterly*, 6 (2), S. 219-247.

- Grant, Adam M., 2008: Employees without a cause: The motivational effects of prosocial impact in public service, in: *International Public Management Journal*, 11 (1), S. 48-66.
- Hammerschmid, Gerhard/Proeller, Isabella/Reichard, Christoph/Röber, Manfred/Geißler, Rene, 2010: *Verwaltungsführung heute: Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung*, Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor.
- Haslam, S. Alexander/Reicher, Stephen D./Platow, Michael J., 2011: *The new psychology of leadership: Identity, influence, and power*, Hove: Psychology Press.
- Jann, Werner, 1994: *Moderner Staat und effiziente Verwaltung: zur Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland: Gutachten*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Jensen, Ulrich Thy u.a., im Druck: Conceptualizing and measuring Transformational and transactional leadership, in: *Administration & Society*.
- Klages, Helmut/Hippler, Gabriele, 1991: *Mitarbeitermotivation als Modernisierungsperspektive: Ergebnisse eines Forschungsprojektes über Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung*, 1. Aufl. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Klages, Helmut, 1989: *Führung und Arbeitsmotivation in Kommunalverwaltungen: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Klages, Helmut, 1998: Erfolgreich führen und motivieren!, in: *Wagner, Dieter (Hrsg.), Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 51-67.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung [KGSt] (Hrsg.), 1993: *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung*, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung [KGSt] (Hrsg.), 1971: *Funktionelle Organisation; Delegation von Entscheidungsbefugnissen*, Köln.
- Kroll, Alexander/Vogel, Dominik, 2014: The PSM-Leadership Fit: A model of performance information use, in: *Public Administration*, 92 (4), S. 974-991.
- Kübler, Hartmut, 1978: *Organisation und Führung in Behörden*, 3. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Laux, Eberhard, 1975: *Führung und Führungsorganisation in der öffentlichen Verwaltung*, Stuttgart; Berlin; Köln; Mainz: Kohlhammer.
- Manz, C. C., 1986: Self-Leadership. Toward an expanded theory of self-influence processes in organizations, in: *Academy of Management Review*, 11 (3), S. 585-600.
- Masal, Doris/Vogel, Rick, 2016: Leadership, use of performance information, and job satisfaction: Evidence from police services, in: *International Public Management Journal*, 19 (2), S. 208-234.
- Masal, Doris, 2015: Shared and transformational leadership in the police, in: *Policing*, 38 (1), S. 40-55.
- Moynihan, Donald P./Pandey, Sanjay K./Wright, Bradley E., 2014: Transformational leadership in the public sector: Empirical evidence of its effects, in: *Dwivedi, Yogesh Kumar/Shareef, Mahmud A./Pandey, Sanjay K./Kumar, Vinod (Hrsg.), Public administration reformation, Routledge critical studies in public management*, New York: Routledge, Taylor & Francis Group, S. 88-104.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2000: *Modernisierung des Staates: New public management in deutscher und internationaler Perspektive*, 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich.
- Oberfield, Zachary W., 2014: Public management in time: A longitudinal examination of the full range of leadership theory, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (2), S. 407-429.
- Park, Sung Min/Rainey, Hal G., 2008: Leadership and public service motivation in U.S. federal agencies, in: *International Public Management Journal*, 11 (1), S. 109-142.
- Reichard, Christoph, 2010: Die Umsetzung von Managementreformen in der deutschen Kommunalverwaltung, in: *Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.), Systemanalyse als politische Reformstrategie*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 163-177.
- Reichard, Christoph, 2011: Vom Versuch, NSM und NKF in einen Topf zu werfen: Eine Replik, in: *Verwaltung & Management*, 17 (6), S. 281-336.
- Rybnikova, Irma/Toleikienė, Rita/Lang, Rainhart/Šaparnienė, Diana, 2015: Leadership in local government organizations in Lithuania and Germany, in: *Gnan, Luca/Hinna, Alessandro/Monteduro, Fabio (Hrsg.), Contingency, behavioural and evolutionary perspectives on public and non-profit governance, Studies in Public and Non-Profit Governance*, Bingley: Emerald Group Publishing Limited, S. 217-245.

- Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke*, 2013: Methoden der empirischen Sozialforschung, 10. Aufl. München et al.: Oldenbourg.
- Tummers, Lars G./Knies, Eva*, 2016: Measuring public leadership: Developing scales for four key public leadership roles, in: *Public Administration*, 94 (2), S. 433-451.
- Van Wart, Montgomery*, 2013: Administrative leadership theory: A reassessment after 10 years, in: *Public Administration*, 91 (3), S. 521-543.
- Vogel, Dominik*, 2016: Führung im öffentlichen Sektor: Eine empirische Untersuchung von Einflussfaktoren auf das Führungsverhalten, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Vogel, Rick/Masal, Doris*, 2015: Public leadership: A review of the literature and framework for future research, in: *Public Management Review*, 17 (8), S. 1165-1189.
- Weiherl, Julia/Masal, Doris*, 2016: Transformational leadership and followers' commitment to mission changes, in: *International Journal of Public Administration*, 39 (11), S. 861-871.
- Wunderer, Rolf (Hrsg.)*, 1983: Führungsgrundsätze in Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung, Stuttgart: C.E. Poeschel.
- Yukl, Gary A./Gordon, A./Taber, T.*, 2002: A hierarchical taxonomy of leadership behavior: Integrating a half century of behavior research, in: *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 9 (1), S. 15-32.
- Yukl, Gary A.*, 2012: Effective leadership behavior: What we know and what questions need more attention, in: *Academy of Management Perspectives*, 26 (4), S. 66-85.

Anschrift des Autors

Prof. Dr. Dominik Vogel (ORCID: 0000-0002-0145-7956), Universität Hamburg, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Fachbereich Sozialökonomie, Juniorprofessor für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Public Management
Von-Melle-Park 9, 20146 Hamburg
E-Mail: dominik.vogel@wiso.uni-hamburg.de