

Stefan Koch / Dieter Beck

# Verwaltungspsychologie: Begriffsbestimmung und Forschungsgebiete



● ● ● ● ● ● ● ● ● ●  
FÖV

5

Discussion Papers



Stefan Koch / Dieter Beck

**Verwaltungspsychologie:  
Begriffsbestimmung und Forschungsgebiete**

**FÖV** **5**  
**Discussion Papers**

Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung  
bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

2003

Langfassung eines Beitrags für:  
D. Frey/L. v. Rosenstiel/C. Graf Hoyos (Hrsg.), *Wirtschaftspsychologie, Band II*  
der *Angewandten Psychologie*, Weinheim.

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 5,-

Bezug: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung  
bei der Deutschen Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften Speyer  
Postfach 14 09  
67324 Speyer

<http://www.foev-speyer.de>

**Dr. Stefan Koch**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für empirische Sozialwissenschaften,  
unter besonderer Berücksichtigung der Verwaltung an der Deutschen  
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

**Privatdozent Dr. Dieter Beck**

Forschungsreferent im Projekt „Einsatz von entscheidungsunterstützenden  
Verfahren bei politisch-administrativen Entscheidungen“ am Forschungsinstitut  
für öffentliche Verwaltung

## Inhaltsverzeichnis

1.	Begriffsbestimmung .....	1
2.	Perspektiven der Angewandten Psychologie in der öffentlichen Verwaltung .....	1
2.1	Psychologische Inhalte in der Aus- und Weiterbildung ..	1
2.2	Arbeits- und Organisationspsychologie der Verwaltung .....	2
2.3	Psychologie des Verwaltungshandelns .....	3
2.4	Psychologie aus öffentlicher Hand .....	4
3.	Merkmale und Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung .	4
3.1	Legalismus .....	5
3.2	Bürokratie .....	5
3.3	Verwaltungsmodernisierung .....	6
3.4	Personalstruktur der öffentlichen Verwaltung .....	7
4.	Forschungsgebiete der Verwaltungspsychologie .....	8
4.1	Arbeits- und Organisationspsychologie der Verwaltung .....	8
4.2	Psychologie des Verwaltungshandelns .....	11
4.3	Verwaltungspsychologie im Kontext weiterer Teildisziplinen der Psychologie .....	13
5.	Offene Fragen und Perspektiven .....	14
	Literatur .....	15



## **1. Begriffsbestimmung**

Die Verwaltungspsychologie ist bislang kein etabliertes Anwendungsfach der Psychologie. Die „Enzyklopädie der Psychologie“ enthält eben so wenig einen einschlägigen Beitrag wie andere Nachschlage- und Überblickswerke. Der Thesaurus der „Psychological Abstracts“ und andere Datenbanken kennen kein entsprechendes Schlagwort, und weder in der Deutsche Gesellschaft für Psychologie noch im Berufsverband Deutscher Psychologen findet sich ein Zusammenschluss von Verwaltungspsychologen.

Im Kontext der öffentlichen Verwaltung hingegen ist der Begriff „Verwaltungspsychologie“ seit den 1970er Jahren anzutreffen. Er stand in den Lehrplänen der seinerzeit eingerichteten Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung der Länder und des Bundes. Der Begriff fand Eingang in verwaltungswissenschaftliche Nachschlagewerken wie das „Handwörterbuch des öffentlichen Dienstes“ (Bierfelder, 1976) und das erstmals 1985 erschienene „Verwaltungslexikon“ (Eichhorn et al., 2003). Dort wird vor allem die Bedeutung der Verwaltungspsychologie für das Personalmanagement in Verwaltungsorganisationen und für die Gestaltung der Außenbeziehungen – etwa im Sinne einer bürgernahen und bürgerfreundlichen Verwaltung – hervorgehoben.

Dieser Beitrag versteht sich als Plädoyer für eine intensivere Auseinandersetzung des Faches Psychologie mit dem Kontext der öffentlichen Verwaltung.

## **2. Perspektiven der Angewandten Psychologie in der öffentlichen Verwaltung**

### **2.1 Psychologische Inhalte in der Aus- und Weiterbildung**

Unter einer ersten Perspektive bezeichnet Verwaltungspsychologie einen Kanon von Ausbildungsinhalten: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung sollen entsprechend den Anforderungen des modernen Verwaltungshandelns soziale Kompetenzen erwerben und sich Fach- und Methodenwissen aus der Arbeits-, Personal- und Organisationspsychologie aneignen. Diese Inhalte sind in der

Ausbildung des mittleren und des gehobenen Dienstes an Fach- und Fachhochschulen institutionalisiert. Insbesondere die Fachbereiche Innere Verwaltung und Polizei haben der Verwaltungspsychologie schon früh einen vergleichsweise hohen Stellenwert zugemessen. Einschlägige Lehrbücher, die seit Jahrzehnten immer wieder aktualisiert wurden, stammen von Althoff und Thielepape (2000) sowie Bosetzky, Heinrich und Schulz zur Wiesch (2002).

Für die Fach- und Führungskräfte des höheren Dienstes erfolgt eine Vermittlung von psychologischem Wissen derzeit allenfalls im Rahmen der fachübergreifenden Weiterbildung. In einigen Bundesländern werden systematische Weiterbildungsmaßnahmen für die neu eingestellten Führungskräfte durchgeführt, um sozialwissenschaftliches Grundwissen zu vermitteln. Angesichts der großen Zahl von Juristen und Ingenieuren im höheren Dienst, die Führungspositionen einnehmen und denen im Studium kaum sozialwissenschaftliches Fach- und Methodenwissen vermittelt wurde, besteht ein breiter Bedarf an Weiterbildung.

## **2.2 Arbeits- und Organisationspsychologie der Verwaltung**

Unter einer zweiten Perspektive erscheint Verwaltungspsychologie als spezielle Arbeits- und Organisationspsychologie der öffentlichen Verwaltung. Im öffentlichen Dienst waren 2001 rund 5 Millionen Menschen beschäftigt. Dies entspricht etwa 15% aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Organisationen der Verwaltung repräsentieren also einen bedeutenden Sektor der Volkswirtschaft und des Arbeitslebens. Das effektive Funktionieren dieser Organisationen, die Besonderheiten hinsichtlich ihrer Organisation, Arbeitsweise, Personalstruktur und Kultur aufweisen, und die Arbeit ihrer Beschäftigten sind ein hoch relevanter Forschungsgegenstand.

Interessante Forschungsthemen in diesem Bereich betreffen unter anderem die verschiedenen Aspekte des Human Resources Managements vom Personalmanagement bis hin zur Arbeitsplatzgestaltung oder Fragen der Mikropolitik, des organisationalen Lernens und Wandels. Dabei geht es um die Gewinnung von domänenspezifischem Wissen und die Entwicklung von Methoden, die den spezifischen Bedingungen der Verwaltung gerecht werden. Dies kann sowohl im Rahmen einer Aktionsforschung bei der Begleitung laufender Modernisierungsvorhaben erfolgen als auch im Rahmen eigens angelegter For-



schungsdesigns. Die Ergebnisse dieser Forschung sollten für die Verwaltung nutzbar gemacht werden, um beispielsweise die eigenen Strukturen und Arbeitsweisen zu überdenken und zu modernisieren.

### **2.3 Psychologie des Verwaltungshandelns**

Eine dritte Perspektive der Verwaltungspsychologie beschäftigt sich mit dem Verwaltungshandeln, das in Interaktion mit anderen Akteuren innerhalb der Volkswirtschaft steht. In ihren Außenbeziehungen ist die öffentliche Verwaltung mit ihren verschiedenen Dienstleistungs- und Ordnungsaspekten ein zentraler Interaktionspartner für verschiedene Akteure und Akteursgruppen. Neben dem einzelnen Bürger sind dies Unternehmen, Verbände, weitere Organisationen innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes oder auch Vertreter der Politik und der Medien. Im Kontext der wirtschaftlicher Aktivitäten eines Unternehmens finden Interaktionen mit der öffentlichen Verwaltung beispielsweise statt bei der Entrichtung von Steuern, bei Genehmigungsverfahren, in Fragen des Umweltschutzes, bei der Standortsuche, bei einer Betriebserweiterung, bei staatlichen Förderprogrammen oder bei der Sicherung von Patenten.

Sowohl seitens der Verwaltung als auch ihrer Interaktionspartner ist ein Interesse zu unterstellen, die vielfältigen Interaktionsprozesse möglichst funktional, effektiv und kooperativ zu gestalten. Eine Verwaltungspsychologie kann dazu Erkenntnisse beitragen, etwa über Rahmenbedingungen und Eigenheiten behördlicher Verfahrens- und Entscheidungsprozesse, die über Alltagsvorurteile über Verwaltungshandeln hinaus gehen. Diese Erkenntnisse können gerade der Privatwirtschaft dazu dienen, ihre Interaktionsbeziehungen mit der Verwaltung besser planen und steuern zu können und sich mit der Kultur der öffentlichen Verwaltung vertraut zu machen. Weitere Forschungsfragen können sich auf Bemühungen um eine bürgernahe und bürgerfreundliche Verwaltung, die Organisation von Prozessen der Bürgerbeteiligung, das Konfliktmanagement, beispielsweise bei umstrittenen Großvorhaben wie dem Ausbau eines Flughafens, oder die Nutzung der neuen Medien im Bürgerkontakt beziehen.

## **2.4 Psychologie aus öffentlicher Hand**

Eine letzte Perspektive gilt öffentlichen Einrichtungen, die Psychologen/innen beschäftigen und deren professionelles Handeln in ihren Dienst stellen – also der „verwalteten“ Psychologie. Besonders die praktische Psychologie mit ihrer Anwendung psychologischen Fach- und Methodenwissens wird weitgehend in diesem Kontext ausgeübt. Nach der letzten Erhebung des Bundesverbandes der Deutschen Psychologen aus dem Jahr 1991 waren in den alten Bundesländern deutlich über 50 % aller Psychologinnen und Psychologen im öffentlichen Dienst tätig, wobei die Schwerpunkte im Bereich der Klinischen Psychologie mit 35 % und der Hochschulen mit 15 % lag. Weitere Tätigkeitsfelder waren die Forensische Psychologie mit 5 % und die Schulpsychologie mit 4 % (vgl. Bausch, 2001, S. 9 ff.). Der Aspekt einer praktischen Psychologie, die unter den institutionellen Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung tätig ist, wird in diesem Beitrag nicht weiter vertieft.

## **3. Merkmale und Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung**

Der Begriff der öffentlichen Verwaltung bezeichnet einerseits eine Staatsfunktion, also bestimmte staatliche Aufgaben und Tätigkeiten, und andererseits die Staatsorgane, die jene wahrnehmen. Diese Organe sind die Organisationen der öffentlichen Verwaltung – Ämter, Behörden und öffentliche Einrichtungen des Bundes, der Länder und der Kommunen wie z.B. Ministerien, Landesbehörden, Finanzämter und Kommunalverwaltungen.

Deutsche Verwaltungsorganisationen sind durch gegenläufige Merkmale geprägt: Das Prinzip des Legalismus und eine (immer noch) traditionell bürokratische Organisationsform geben der Verwaltung einen starren Rahmen vor. Zugleich gibt es seit langem Anstrengungen zu einer Verwaltungsmodernisierung, die im letzten Jahrzehnt erheblich intensiviert wurden.

### 3.1 Legalismus

In der legalistischen Verwaltungstradition dient die Verwaltung dem Staat und dem Gesetz. Diese Tradition ist stabiler als das politische System (König, 2000) – die deutsche Verwaltung hat den Regimewechsel von Monarchie über Diktatur zur Demokratie mit erstaunlich wenig Veränderungen überstanden. Die anglo-amerikanische Verwaltungstradition ist dagegen managerialistisch: Die Verwaltung dient dem politischen Regime und führt dessen Geschäfte. Zusammenfassend wird die legalistische Verwaltung durch ihre Prinzipien- und Gesetzestreue, die managerialistische durch ihre Zweckmäßigkeit charakterisiert. Seit 1949 ist die legalistische Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland demokratisch-rechtsstaatlich ausgerichtet. Dies schlägt sich in einem hochdifferenzierten Verwaltungsrecht und einer eigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit nieder.

### 3.2 Bürokratie

Die legalistische Verwaltung ist in Deutschland nach dem Bürokratiemodell organisiert, das auf Max Weber (1976) zurückgeht. Es ist idealtypisch durch folgende Prinzipien gekennzeichnet:

- Regel- und Normgebundenheit des Handelns, Entscheidungsfindung im Geist der formalen Unpersönlichkeit
- Feste Arbeits- und Kompetenzverteilung (Zuständigkeiten, Anordnungsbefugnisse), Trennung von Amt und Person
- System der Über- und Unterordnung bzw. Beaufsichtigung (Amtshierarchie, Instanzenzug)
- Schriftliche Kommunikation und Dokumentation (Aktenmäßigkeit)

Diese Prinzipien haben die Arbeitsprozesse der öffentlichen Verwaltung nachhaltig geprägt. Ein Beispiel ist das sogenannte Paraphenwesen: Vorgänge und Entscheidungen werden vor einer Erledigung im Umlaufverfahren von allen Verantwortungsträgern abgezeichnet. Die Stärken der bürokratischen Verwaltung liegen in der Objektivität, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit ihres Handelns und haben sie zur Grundlage des modernen Staates werden lassen. Auf der anderen Seite sind bürokratische Organisationen zum Teil wenig effektiv, langsam, unflexibel und äußerst träge in Hinblick auf strukturelle Veränderungen.

### 3.3 Verwaltungsmodernisierung

Seit den 1990er Jahren wächst der Reformdruck auf die öffentliche Verwaltung. Ursachen dafür sind engere finanzielle Handlungsspielräume, veränderte Erwartungen der Bürger sowie eine zunehmend technisierte und komplexe sozioökonomische Umwelt (Naschold/ Bogumil, 2000). Hinzu kommen der Harmonisierungsbedarf innerhalb der EU sowie die Anforderungen der Wirtschaft an nationales Verwaltungshandeln im globalen Wettbewerb. Vor diesem Hintergrund tritt die Schwäche der bürokratischen Organisationsform, ihre geringe Anpassungsfähigkeit an eine veränderte Umwelt, deutlich zu Tage. Daher wurden ihr Konzepte wie „New Public Management“ oder das „Neue Steuerungsmodell“ entgegengestellt.

#### **Übersicht 1: Gegenüberstellung der Merkmale von bürokratischer Verwaltung und New Public Management (nach Oechsler, 2003; Reinermann, 1998)**

Handlungsmaximen und Organisationsprinzipien	
Bürokratische Verwaltung	New Public Management
Steuerung über Regelungen und Vorschriften (Konditionale Steuerung)	Führung über Ziele und kritische Erfolgsfaktoren (Finale Steuerung)
Stabilität (Vorhersagbarkeit, Nachvollziehbarkeit, Berechenbarkeit)	Adaption (Flexibilität, Offenheit, Anpassungsfähigkeit)
Betonung der Gleichbehandlung (Regelhaftigkeit, Legalität, Effizienz)	Betonung der Wirksamkeit (Zielerreichung, Effektivität, Effizienz)
Funktionale Arbeitsteilung, Feinsteuerung durch Amtshierarchie	Teamorientierte Organisationsformen, flache Organisation
Inputsteuerung über Budgets	Outputsteuerung über Leistungen (Wettbewerb, Markt)
Dominanz der Alimention	Dominanz des Leistungsprinzips
Aktenmäßigkeit	EDV-Netzwerke

Der Ansatz des New Public Management (NPM; Budäus/Conrad/Schreyögg, 1998; McLaughlin/Osborne/Ferlie, 2002) stammt aus Ländern mit managerialistischer Verwaltungstradition, wo er früher und deutlich radikaler umgesetzt wurde, als dies mittlerweile in

Deutschland geschieht (z. B. Großbritannien, Neuseeland, USA). Im NPM treten Prinzipien des Marktes und des strategischen Managements an die Stelle der Bürokratie (vgl. Übersicht 1). Die angestrebten Veränderungen manifestieren sich in vier Zielen: Kundenorientierung, Leistungs- und Wirkungsorientierung, Qualitätsorientierung und Wettbewerbsorientierung (Schedler/Preoeller, 2000). Instrumente der Umsetzung sind unter anderem die Dezentralisierung von Führung und Organisation, Zielvereinbarungen, Controlling und der Einsatz neuer Informationstechnologien („eGovernment“; Mehlich, 2002). Eine deutsche Adaption des NPM, das sogenannte Neue Steuerungsmodell, wurde von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt, 1993) in enger Abstimmung mit der Verwaltungspraxis entwickelt. Den Kommunen kommt hier eine Vorreiterrolle bei der Verwaltungsmodernisierung zu.

### **3.4 Personalstruktur der öffentlichen Verwaltung**

Auch im Bereich des Personals wurden die Prinzipien des Bürokratiemodells (Weber, 1976) weitgehend umgesetzt und sie bestimmen die Personalstruktur bis heute:

- Besetzung von Positionen nach Fachqualifikation (staatliche Eingangsprüfungen)
- Laufbahnprinzip, d. h. Aufstieg nach Lebensalter und Bewährung (bis vor kurzem durch „Regelbeförderung“) bei gleichzeitiger Unkündbarkeit
- Besoldung nach Funktion, sozialen Kriterien und Dienstalter

Diese Prinzipien gelten insbesondere für Beamte, jedoch auch für angestellte Beschäftigte. Die Verwendung von Beschäftigten ist damit zum Zeitpunkt der Einstellung bereits in hohem Maße vorherbestimmt – es bestehen kaum Spielräume für ein Personalmanagement. Die Dienstrechtsreform von 1997 hatte daher Gestaltungs- und Differenzierungsmöglichkeiten im Personalbereich zum Ziel (Koch/Conrad, 2003). Sie sieht eine Flexibilisierung der Besoldung und der Arbeitszeit durch leistungsabhängige Elemente bzw. durch Teilzeitregelungen vor, ferner ermöglicht sie Führungspositionen auf Zeit und Probe.

## 4. Forschungsgebiete der Verwaltungspsychologie

Nur wenige psychologische Arbeitsgruppen forschen in Deutschland schwerpunktmäßig über den Gegenstand „öffentliche Verwaltung“. Dieser Abschnitt versucht, Erkenntnisse zu einer Verwaltungspsychologie zusammen zu tragen, die aus verschiedenen Disziplinen innerhalb und außerhalb der Psychologie stammen und häufig nicht explizit einer verwaltungspsychologischen Forschung zuzurechnen sind.

### 4.1 Arbeits- und Organisationspsychologie der Verwaltung

Eine spezielle Arbeits- und Organisationspsychologie der Verwaltung orientiert sich an den einschlägigen Fragestellungen und Erkenntnissen des Anwendungsfachs und versucht, diese auf die besonderen Bedingungen der öffentlichen Verwaltung zu übertragen bzw. nach Bedarf zu erweitern. Spezifische Erkenntnisse über die öffentliche Verwaltung liegen bisher in wenigen Bereichen vor, von denen wir einige herausgreifen.

*Projektarbeit und Projektgruppen.* Im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung und dem Neuen Steuerungsmodell kommt der Projekt- und Projektgruppenarbeit eine zunehmende Bedeutung zu. Dies gilt insbesondere für komplexe Aufgabenstellungen, wie etwa der Abwicklung von Genehmigungsverfahren bei umstrittenen Großvorhaben, aber auch für die verschiedenen Aspekte der Verwaltungsreform selbst, wie etwa Projektgruppen zur internen Verbesserung von Arbeitsabläufen, Entwicklung von Behördenleitbildern oder Personalentwicklungsplänen.

Eine bundesweite Untersuchung des Einsatzes von Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung (Englich/Fisch, 1999) ergab unter anderem, dass diese besonders verwaltungsintern als Instrumente der Verwaltungsmodernisierung zum Einsatz kommen. Eine Zusammenstellung von kritischen Erfolgsfaktoren der Arbeit in Projektgruppen aus Sicht der Arbeits- und Organisations- und Sozialpsychologie gibt der Sammelband von Fisch, Beck und Englich (2001). Praxisberichte aus Verwaltung und Wirtschaft weisen insbesondere auf die hohe Bedeutung der Einbettung von Projektgruppen in den Kontext der jeweiligen Organisationen hin. Verschiedene sozialpsychologische Analysen, etwa von typischen Fehlertendenzen bei der Informationsverarbeitung

und Entscheidungsfindung, machen aber auch die Fallstricke dieser Arbeitsform deutlich.

*Organisationsentwicklung und Wandel.* Beispielhaft für den Prozess einer psychologischen Organisationsentwicklung in einer Behörde ist ein von Gasch, Antoine und Köpperschmidt-Bau (1998) durchgeführtes Modellprojekt. Besonders hervorgehoben wird die extensive Phase der Vertrauensbildung, die erforderlich war, um psychologische Organisationsentwicklung in einer Behörde zu betreiben. Die Anwesenheit „verwaltungsfremder“ Personen, die zudem eine fremde Fachdisziplin vertreten, löste offenbar zunächst große Vorbehalte und Ängste aus. Der weitere Projektverlauf umfasste die Phasen Organisationsdiagnose, Intervention und Evaluation. Dabei kam jeweils ein breites Repertoire an psychologischen Methoden zum Einsatz. Eine knappe Beschreibung des Projektes enthält Kasten 1.

**Kasten 1: Ein Projekt zur psychologischen Organisationsentwicklung in einer Behörde (Gasch et al., 1998)**

Das Projekt lief in den Jahren 1992-95 in einer Mittelbehörde, einbezogen waren 4 Dezernate mit 164 der insgesamt ca. 1500 Beschäftigten. Ziel des Projektes war, die Tauglichkeit psychologischer Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung allgemein zu erproben und Hinweise für die Gestaltung des Fortbildungsprogramms zu geben. In der Diagnosephase zeigte sich ein erheblicher Verbesserungsbedarf in den Bereichen Kommunikation, Führung und Zusammenarbeit sowie im Bereich der Arbeitsorganisation. Die Beschäftigten verbringen fast die Hälfte ihrer Arbeitszeit mit Kommunikation, deren Qualität mit den eigenen Kollegen deutlich besser eingeschätzt wird als mit den Vorgesetzten. Kommunikationsmängel in Bezug auf die Zugänglichkeit und Genauigkeit von Informationen, den Erhalt von Rückmeldung usw. waren im Vergleich zu Befunden aus dem privaten Sektor stärker ausgeprägt. Interventionen fanden in verschiedenen Formen statt, die von psychologischer Beratung über Qualitätszirkel und Seminarveranstaltungen bis hin zu Maßnahmen der Teamentwicklung reichten. Der Erfolg dieser Maßnahmen wird von den Autoren vorsichtig positiv bewertet. Die Beteiligten beurteilten das Projekt abschließend positiv und sahen in den Einzelveranstaltungen ihre Erwartungen überwiegend erfüllt. Allerdings wird bezweifelt, ob die Interventionen nachhaltige Veränderungen über das Projektende hinaus bewirkt haben.

Eine weitere Zusammenstellung von Untersuchungen zur Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung befasst sich mit Widerständen beim Wandel und den Möglichkeiten zu deren Überwindung (Kastner, 1996).

*Mikropolitik.* In der Hierarchie einer bürokratisch organisierten Verwaltung wird Macht formal und unpersönlich ausgeübt. Daneben gibt es – wie in jeder Organisation – alltägliche und informelle Formen der Machtausübung, die als Mikropolitik bezeichnet werden (Neuberger, 1995). Für die Sozialisation des Einzelnen in Organisationen der öffentlichen Verwaltung spielt es eine wichtige Rolle, mit den mikropolitischen Prozessen vertraut zu werden (Bosetzky et al., 2002): Sie beeinflussen einerseits die verwaltungsinterne Zusammenarbeit, andererseits das individuelle Wohlbefinden und können sowohl förderlich als auch in besonderem Maße beeinträchtigend wirken.

*Mobbing.* Von Mobbing spricht man, wenn eine Person durch einzelne oder mehrere Kollegen, Untergebene oder Vorgesetzte an ihrem Arbeitsplatz anhaltend so stark beeinträchtigt wird, dass sie unter negativen psychischen, gesundheitlichen oder beruflichen Folgen leidet (Leymann, 1993). Einschlägige Verhaltensweisen sind beispielsweise die Verweigerung der Kooperation, offene und verdeckte Aggression, üble Nachrede. Es gibt deutliche Hinweise, dass dieses Phänomen in der öffentlichen Verwaltung relativ stark verbreitet ist (Zapf, 1999). Dies kann mit Organisationsmerkmalen zusammenhängen, die Mobbing begünstigen: Geringe Autonomie des Individuums und ein autoritärer Führungsstil, der zu Machtmissbrauch und Kommunikationsproblemen tendiert (Hoel/Rayner/Cooper, 1999). Hinzu kommt, dass personelle Veränderungen im öffentlichen Dienst selten sind: Beschäftigte nehmen auch anhaltende Konflikte in Kauf, um ihren sicheren Arbeitsplatz zu behalten, und Versetzungen oder gar Entlassungen sind schwer möglich. Diese Starrheit kann umgekehrt Vorgesetzte – die häufiger Mobbing-Täter sind (Zapf, 1999) – dazu veranlassen, mit fragwürdigen Mitteln Personalpolitik zu betreiben.

*Sozialisation in bürokratischen Organisationen.* Schließlich finden sich auch erste persönlichkeitspsychologische Ansätze, die sich mit den Auswirkungen einer bürokratischen Sozialisation auf die Entwicklung des Individuums befassen (vgl. Bosetzky et al., 2002, 6. Abschnitt). Unter bürokratischer Sozialisation ist die wechselseitige Einflussnahme von Individuum und bürokratischer Organisation zu verstehen. Dabei stellt sich die Frage, ob dieser Prozess zwangsläufig die Anpassung des Individuums im Sinne einer „bürokratischen Persön-



lichkeit“ nach sich zieht, oder ob auch Chancen zur Veränderung der Organisation bestehen. Bosetzky und Kollegen (2002) betonen die Wichtigkeit von persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten auch in bürokratischen Organisationen (vgl. Klages, 2003).

## 4.2 Psychologie des Verwaltungshandelns

*Dienstleistungsbeziehungen.* Ein erster wichtiger Bereich des Verwaltungshandelns impliziert persönliche Kontakte zwischen Beschäftigten und Bürgern, bei denen der individuelle Bürger Adressat der Leistungserstellung ist – also Kunde (Bogumil, 1999). Dienstleistungen durch öffentliche Verwaltung werden im Zuge des New Public Management zunehmend thematisiert und unter den Aspekten der Effektivität und Kundenorientierung betrachtet. Im Jahr 2000 sahen erst 30% der Bürger im Westen Deutschlands und 20% im Osten die Ämter und Behörden vorwiegend als Dienstleister für den Bürger, während sie noch 32 bzw. 39% eher als staatliche Bürokratien wahrnahmen (Piel, 2002). Demnach ist das Ziel noch nicht erreicht, die öffentliche Verwaltung bürger- bzw. kundenorientiert zu gestalten. Ein Beispiel für solche Gestaltungsansätze sind Bürgerbüros, die bereits viele Kommunen eingerichtet haben. Bürgerbüros bieten ein breites Leistungsspektrum – Melde- und Sozialwesen, Standesamt, Gewerbeangelegenheiten – aus einer Hand an (Bogumil/Kißler, 1995; Margies, 2002).

Am Dienstleistungsprozess sind drei Parteien beteiligt, die miteinander in Beziehung stehen (Nerdinger, 1994): Dienstleister, Bürger sowie die Verwaltungsorganisation, in deren Kontext die Dienstleistung stattfindet. Die Interaktion zwischen Dienstleister und Bürger – also die eigentliche Dienstleistung – ist in der Regel personbezogen und verläuft face-to-face. Diese Interaktion hat technische Aspekte – das Anliegen des Bürgers wird erfüllt – und soziale Aspekte – es ist eine Kooperation durch Kommunikation erforderlich. Die Beziehung Dienstleister – Organisation wird durch das Personalmanagement bestimmt. Die Organisation beeinflusst durch die Auswahl oder Weiterbildung ihres Personals, ob dieses die erforderlichen Kompetenzen besitzt – technische Kompetenzen, um das Anliegen der Bürger zu bearbeiten, sowie soziale Kompetenzen. Zudem sollte ein Mindestmaß an Dienstleistungsklima in der Verwaltung herrschen: Besonders engagierte Beschäftigte leiden unter der Bürokratie, die es ihnen erschwert, Kunden zufrieden zu stellen (Nerdinger, 1992). Die Bezie-

hung Kunde – Organisation ist eine Frage des Marketings. Durch ihr „Marketing“ entscheidet die Verwaltungsorganisation, wie sie die Bürger anspricht: Im Jahr 2000 fühlten sich 20 bzw. 31% der Bürger (West/Ost) als Bittsteller in Behörden, dagegen nur bei 7 bzw. 10% wie Kunden eines Dienstleistungsunternehmens (Piel, 2002). Ausdruck der Beziehung zum Bürger sind z.B. Öffnungs-, Sprech- und Wartezeiten, die Gestaltung von Empfangsräumen, Wartezonen, Formularen usw. (Margies, 2002).

*Gestaltung von Planungs- und Genehmigungsverfahren.* Der zweite Forschungsschwerpunkt einer Psychologie des Verwaltungshandelns hat thematisch mit der Gestaltung von Planungs- und Genehmigungsverfahren von in der Öffentlichkeit umstrittenen technischen Großvorhaben zu tun. Darunter fallen insbesondere kerntechnische Anlagen und Entsorgungseinrichtungen, wie beispielsweise Abfallverbrennungsanlagen. Diese Forschung hatte ihren Schwerpunkt in den 1990er Jahren. Neben Analysen der politisch-administrativen Entscheidungsprozesse (Fisch/Beck, 1997) wurde hier auch die Ansätze zur Risikokommunikation und zum Konfliktmanagement im Umgang mit den Betroffenen (z.B. Wiedemann/Karger, 1997) entwickelt. Weitere Arbeiten befassen sich mit der Sozialpsychologie kollektiver Entscheidungen im öffentlichen Sektor sowohl in internen Besprechungen von Führungskräften (Boos, 1996) als auch bei der Gestaltung von Erörterungsterminen im Umgang mit Gegnern und Befürwortern von Großvorhaben (Beck, 2001). Untersuchungen über Grenzen und Möglichkeiten der Mediation bei öffentlichen Konflikten stellen einen weiteren Schwerpunkt dar (Fietkau, 2000). Hier wurde auch ein auf sozial- und umweltsychologischen Grundlagen basierendes Lehrbuch Mediation für Psychologen und Juristen vorgelegt (Montada/Kals, 2001). Jüngste Ansätze widmen sich hier auch der Nutzung neuer Medien, wie der Internettechnologie für Mediationsverfahren (Märker/Trénel, 2003).

*Bürgerbeteiligung.* Eine weitere Forschungsrichtung befasst sich mit der Frage der Organisation der Bürgerbeteiligung an kommunalen Entwicklungsprozessen, insbesondere im Kontext von Lokalen Agenda 21-Prozessen (Kuckartz/de Haan/Rheingans-Heintze, 2000; Beck/Best/Fisch/Rother, in Vorbereitung). So stehen Kommunalverwaltungen häufig vor der Frage, wie bei allem guten Willen ihrerseits die richtigen Ansprechpartner auf Seiten der Bürger und der Wirtschaft gefunden, angesprochen und auch zur Mitwirkung an Entwicklungsprozessen gewonnen werden können. Hier sind zum einen sozial- und

organisationspsychologisches Theoriewissen, etwa aus der Kleingruppen- und Intergruppenforschung gefragt; zum anderen ist auch methodisches Know how etwa bei der Konzeption von Bürgerbefragungen oder der Organisation von Beteiligungsstrukturen erforderlich.

### **4.3 Verwaltungspsychologie im Kontext weiterer Teildisziplinen der Psychologie**

Abschließend kommen psychologische Teildisziplinen zur Sprache, deren Erkenntnisse spezielle Bereiche öffentlichen Verwaltungshandelns betreffen und für dieses von Nutzen sein können. Hier ist zunächst die sich immer stärker entwickelnde Umweltpsychologie (z.B. Kruse, Graumann, Lantermann, 1996; Hellbrück/Fischer, 1999) von großer Bedeutung. Im kommunalen Bereich können beispielsweise Untersuchungen zur Gestaltung sozialer Räume (Harloff, 1993; Flade, 1996) wichtige Erkenntnisse für die Verwaltungsakteure liefern. Kommunale Entwicklungsprozesse im Städtebau und den damit verbundenen sozialen Strukturen erfordern einen integrativen und interdisziplinären Zugang. Solche Notwendigkeiten aufzuzeigen, das Expertenwissen zur Verfügung zu stellen und bei der Organisation von Beteiligungsprozessen mitzuwirken, eröffnet eine interessante Perspektive für die Verwaltungspsychologie.

Weitere Anknüpfungspunkte bestehen im Bereich der Politischen Psychologie. Das Verständnis politischer Entscheidungsprozesse und Sichtweisen (z.B. Witte, 2003) ist für das Verwaltungshandeln von großem Interesse, das neben den rechtlichen Rahmenbedingungen auch in einem politischen Kontext stattfindet, den es entsprechend zu berücksichtigen gilt. Auch auf die Nähe der Rechts-, Kriminal- und Polizeipsychologie zur Verwaltungspsychologie sei noch hingewiesen (für eine Übersicht vgl. Schorr, 1999). Insgesamt erscheint es nur wünschenswert, dass sich Verwaltungshandeln in menschlich und sozial sensiblen Bereichen – man denke nur an die Sozialverwaltung – mehr psychologisches Fach- und Methodenwissen zu eigen macht. Umgekehrt wäre von der angewandten Psychologie zu fordern, dass sie ihre Fragestellungen und Erkenntnisse stärker auf öffentliches Verwaltungshandeln bezieht.

## 5. Offene Fragen und Perspektiven

Verwaltungspsychologie erscheint als Disziplin der Angewandten Psychologie, deren Potenzial noch weitgehend unerschlossen ist. Möglicherweise fehlt noch ein wichtiges Definitionsmerkmal des Anwendungsfachs (vgl. von Rosenstiel, 2000): Bislang finden sich kaum systematische Anforderungen aus der Verwaltungspraxis heraus an die psychologische Forschung. Dem steht ein bislang eher spärlicher Ertrag einer verwaltungsspezifischen Forschung gegenüber.

Die Autoren vertreten die Ansicht, dass die Verwaltungspsychologie über die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung und durch eine wissenschaftliche Unterstützung der Prozesse der Verwaltungsmodernisierung einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung unserer Gesellschaft leisten kann. Damit gilt weiterhin, was schon Nellessen und Vollmann (1976, S. 1738) für eine künftige Verwaltungspsychologie festgestellt haben: „Die in den nächsten Jahren zu erwartenden zunehmenden Ansprüche der Gesellschaft an die Verwaltungen konfrontieren diese mit wachsenden Effektivitätsanforderungen, die nur erfüllt werden können, wenn die Erkenntnisse sozialwissenschaftlicher Forschung auch im Verwaltungsbereich größere Verbreitung finden.“

## Literatur

- Bierfelder, W.* (1976), Handwörterbuch des öffentlichen Dienstes: Das Personalwesen, Berlin: Schmidt.
- Althoff, K./Thielepape, M.* (2000), Psychologie in der Verwaltung, 6. überarbeitete und ergänzte Auflage, Hamburg: Maximilian Verlag.
- Bausch, M.* (2001), Arbeitsmarkt-Information für qualifizierte Fach- und Führungskräfte, Psychologinnen und Psychologen, Bonn: Zentralstelle für Arbeitsvermittlung der Bundesanstalt für Arbeit.
- Beck, D.* (2001), Sozialpsychologie kollektiver Entscheidungen, Ein interaktionsanalytischer Zugang, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Beck, D./Best, C./Fisch, R./Rother, K.-H.* (Hrsg.), Partizipation und Landschaftsplanung im Kontext der Lokalen Agenda 21, Berlin: Duncker & Humblot (in Vorbereitung).
- Bogumil, J.* (1999), Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde, in: H. Kubicek/H.-J. Braczyk/D. Klumpp/W. Neu/E. Raubold/A. Roßnagel (Hrsg.), Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Verwaltung 1999, S. 51-61, Heidelberg: Hüthig.
- Bogumil, J./Kißler, L.* (1995), Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen der Kundenorientierung in der Kommunverwaltung, Berlin: edition sigma.
- Boos, M.* (1996), Entscheidungsfindung in Gruppen. Eine Prozessanalyse, Bern: Huber
- Bosetzky, H./Heinrich, P./Schulz zur Wiesch, J.* (2002), Mensch und Organisation: Aspekte bürokratischer Sozialisation, 6. überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart: Kohlhammer Deutscher Gemeindeverlag.
- Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G.* (Hrsg.) (1998), New Public Management, Bd. 8, Berlin: De Gruyter.
- Eichhorn, P./Böhret, C./Derlien, H./Friedrich, P./Püttner, G./Reinermann, H.* (Hrsg.) (2003), Verwaltungslexikon, 3. neu bearbeitete Auflage, Baden-Baden: Nomos.

- Englich, B./Fisch, R.* (1999), Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung, Speyerer Forschungsberichte 198, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Fietkau, H. J.* (2000), Psychologie der Mediation, Berlin: edition sigma.
- Fisch, R./Beck, D.* (Hrsg.) (1997), Verwaltungshandeln und Entsorgungsnotstand. Fallbeispiele – Konzepte – Perspektiven. Ein multidisziplinärer Zugang, Baden-Baden: Nomos.
- Fisch, R./Beck, D./Englich, B.* (Hrsg.) (2001), Projektgruppen in Organisationen. Erträge der Forschung und Erfahrungen aus der Praxis, Göttingen: Verlag für Angewandte Psychologie.
- Flade, A.* (1996), Wohnen und Wohnzufriedenheit, in: L. Kruse/C. F. Graumann/E.-F. Lantermann (Hrsg.), Ökologische Psychologie. Ein Handbuch in Schlüsselbegriffen, 2. Auflage, S. 484-492, München: Psychologie Verlags Union.
- Gasch, B./Antoine, J./Köpperschmidt-Bau, C.* (1998), Psychologische Organisationsentwicklung im öffentlichen Dienst, Stuttgart: Raabe.
- Harloff, H. J.* (1993). Psychologie des Wohn- und Siedlungsbaus, Göttingen: Verlag für Angewandte Psychologie.
- Hellbrück, J./Fischer, M.* (1999), Umweltpsychologie. Ein Lehrbuch, Göttingen: Hogrefe.
- Hoel, H./Rayner, C./Cooper, C. L.* (1999), Workplace bullying, International Review of Industrial and Organizational Psychology, 14, 195-230.
- Kastner, M.* (1996), Auf dem Weg zum „Schlanken Staat“. Der konstruktive Umgang mit Widerständen, Dortmund: Maori Verlag.
- KGSt. (1993), Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht 5/1993, Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung.
- Klages, H.* (2003), Verantwortungsbereitschaft bei Beschäftigten des öffentlichen Dienstes – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, in: S. Koch/J. Kaschube/R. Fisch (Hrsg.), Eigenverantwortung für Organisationen, S. 61-76, Göttingen: Hogrefe.
- Koch, R./Conrad, P.* (Hrsg.) (2003), New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, Wiesbaden: Gabler.

- König, K.* (2000), "Public Sector Management" oder Gouvernanz – Leitungs- und Steuerungsprobleme der öffentlichen Verwaltung, in: K. König (Hrsg.), Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung, Speyerer Forschungsberichte 209, S. 45-68, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Kruse, L./Graumann, C. F./Lantermann, E. F.* (Hrsg.) (1996), Ökologische Psychologie. Ein Handbuch in Schlüsselbegriffen, 2. Auflage, München: Psychologie Verlags Union.
- Kuckartz, U./de Haan, G./Rheingans-Heintze, A.* (2000), Bürgerbeteiligung in Lokale-Agenda-21-Initiativen: Analysen zu Kommunikations- und Organisationsformen, Opladen: Leske + Budrich
- Leymann, H.* (1993), Mobbing: Psychoterror am Arbeitsplatz und wie man sich dagegen wehren kann, Reinbek: Rowohlt.
- Märker, O./Trénel, M.* (Hrsg.) (2003), Neue Medien in der Konfliktvermittlung – mit Beispielen aus Politik und Wirtschaft, Berlin: edition sigma.
- Margies, B.* (2002), Kundenorientierung in Bürgerbüros kleiner Gemeinden – Ergebnisse der Befragung zur Kundenzufriedenheit in Bürstadt, Dudenhofen und Graben-Neudorf, Speyerer Arbeitsheft 146, Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- McLaughlin, K./Osborne, S. P./Ferlie, E.* (Hrsg.) (2002), New Public Management. Current trends and future prospects, London: Routledge.
- Mehlich, H.* (2002), Electronic government: die elektronische Verwaltungsreform. Grundlagen – Entwicklungsstand – Zukunftsperspektiven, Wiesbaden: Gabler.
- Montada, L./Kals, E.* (2001), Lehrbuch Mediation für Psychologen und Juristen, Weinheim: Beltz.
- Naschold, F./Bogumil, J.* (2000), Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen: Leske + Budrich.
- Nellessen, L./Vollmann, W.* (1976), Verwaltungspsychologie, in: W. Bierfelder (Hrsg.), Handwörterbuch des öffentlichen Dienstes. Das Personalwesen, S. 1728-1738, Berlin: Erich Schmidt Verlag.

- Nerdinger, F. W.* (1992), Bedingungen und Folgen von Burnout bei den Angestellten einer Sparkasse, Zeitschrift für Arbeitswissenschaft, 46, 77-84.
- Nerdinger, F. W.* (1994), Zur Psychologie der Dienstleistung, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Neuberger, O.* (1995), Mikropolitik. Der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen, Stuttgart: Enke.
- Oechsler, W. A.* (2003), Stand und Entwicklungstendenzen einer Reorganisation des Personalmanagement, in: R. Koch/P. Conrad (Hrsg.), New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, S. 199-217, Wiesbaden: Gabler.
- Piel, E.* (2002), Vertrauen in die öffentliche Verwaltung aus der Sicht des Bürgers, Vortrag gehalten auf der Tagung "Gute Verwaltungsführung" an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 6.-8.3.2002.
- Reinermann, H.* (1998), Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen, in: H. Reinermann/F. F. Ridley/J.-C. Thoenig (Hrsg.), Neues Politik- und Verwaltungsmanagement in der kommunalen Praxis – ein internationaler Vergleich, Interne Studie Nr. 158, S. 17-153, Bonn: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Rosenstiel, L. v.* (2000), Grundlagen der Organisationspsychologie, 4. Auflage, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Schedler, K./Preoeller, I.* (2000), New Public Management, Bern: Haupt.
- Schorr, A.* (Hrsg.) (1999), Handwörterbuch der Angewandten Psychologie, Bonn: Deutscher Psychologen-Verlag.
- Weber, M.* (1976). Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen: Mohr.
- Wiedemann, P. M./Karger, C. R.* (1997), Risikowahrnehmung, Risikokommunikation und Mediation bei entsorgungswirtschaftlichen Anlagen, in: R. Fisch/D. Beck (Hrsg.), Verwaltungshandeln und Entsorgungsnotstand. Fallbeispiele – Konzepte – Perspektiven. Ein multidisziplinärer Zugang, Baden-Baden: Nomos.
- Witte, E. H.* (Hrsg.) (2003), Sozialpsychologie politischer Prozesse, Lengerich: Pabst Science Publishers.



*Zapf, D.* (1999), Mobbing in Organisationen – Überblick zum Stand der Forschung, *Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie*, 43, 1-25.