

Bürokratie und Pro-social Rule Breaking

Eine theoriebildende Arbeit mit Interviews über die Hintergründe und Motivation von *Pro-social Rule Breaking (PSRB)* bei *Street-level* Bürokraten (*SLB*) in der Schweiz

Masterarbeit eingereicht bei der Universität Bern

Betreut durch: **Prof. Dr. Adrian Ritz & Dr. Kristina Sabrina Weissmüller**

Universität Bern

Kompetenzzentrum für Public Management

Schanzeneckstrasse 1, CH-3001 Bern

von:

Matea Matic

Schlossstrasse 20, 3613 Steffisburg

matea.matic@students.unibe.ch

Matrikelnummer: 14-126-163

Eingereicht am: 28. Februar 2020

Danksagung

„I do not cease to give thanks for you, remembering you in my prayers.“ Ephesians 1:16

Ich bedanke mich von ganzem Herzen...

...an erster Stelle bei meinem Betreuer *Prof. Dr. Adrian Ritz*. Für sein Vertrauen und dafür, dass er sich bereit erklärt hat mein Betreuer zu sein und das zu Stande kommen meiner Masterarbeit ermöglicht hat. Durch seine Inputs hat er meine Neugier für dieses Thema stets gesteigert und mir mit seinen Ratschlägen sehr geholfen.

...bei *Dr. Kristina Sabrina Weissmüller*. Für ihren Glauben an mich, das Beantworten meiner Fragen und Verschwinden meiner Unsicherheiten. Dank ihrem immensen Wissen und hilfreichen Verbesserungsvorschlägen habe ich während des gesamten Arbeitsprozesses sehr viel gelernt und war stets motiviert.

...bei den *Gemeindemitarbeitern*, die sich für die Interviews Zeit genommen haben und mir dadurch den praktischen Teil dieser Arbeit ermöglicht haben.

...bei *Mama & Tata*. Ohne euch, eure Unterstützung und euer Vertrauen gäbe es weder den Weg zur vorliegenden Arbeit noch diese Arbeit.

...und nicht zuletzt bei *meinem Freund* und *meinen Schwestern*. Für alles.

Matea Matić

Abstract

Das Ziel dieser Arbeit war, die Gründe und Motivationen von *Pro-social rule breaking (PSRB)* bei der Arbeit von *Street-level bureaucrats (SLB)* zu erfassen. Da *SLB* einen erheblichen Handlungs- und Ermessensspielraum (*discretion*) in der Ausführung ihrer Arbeit haben, haben sie einen grossen Einfluss auf den Zugang öffentlicher Dienstleistungen ihrer Klienten. Durch die wohlwollende Nutzung und Ausdeutung von Handlungs- und Ermessensspielräumen ergeben sich prosoziales Verhalten oder *PSRB*. Mithilfe von organisations- und verwaltungswissenschaftlicher Literatur wurde ein Raster (1) erstellt, das die 5 Hauptgründe von *PSRB* und prosozialem Verhalten zusammenfasst: *Steigerung der Wohlfahrt und des Gemeinwohls, Handlungs- und Bewältigungsstrategien, „wir-Gruppe“ und Art des Gegenübers, individuelle Charakteristiken und Beziehung zum Vorgesetzten/Art des Vorgesetzten*. Um das Raster (1) zu fundieren und zu erweitern wurden Interviews mit *SLB* einer Schweizer Gemeinde durchgeführt. Die Erkenntnisse davon fasst der Ergebnisteil dieser Arbeit und das Raster (2) zusammen.

Keywords: *Pro-social rule breaking (PSRB)*, prosoziales Verhalten, *Street-level bureaucrats (SLB)*, *administrative burden*, *discretion*, Regelformalisierung

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Theorie	3
2.1 Konzeptionelle Grundlage	3
2.1.1 Bürokratie nach Max Weber	3
2.1.2 Die Notwendigkeit von Regeln in einer Organisation und Regelbruch	8
2.2 Pro-social Rule Breaking und prosoziales Verhalten	14
2.3 Erkenntnisse aus der Theorie	32
3. Empirie: Methodisches Vorgehen	38
4. Ergebnisse	43
5. Diskussion	59
6. Fazit	65
7. Literaturverzeichnis	67
8. Selbstständigkeitserklärung	77
9. Anhang	78

1. Einleitung

Erste Ansprechpartner jeder Verwaltungsstelle sind sogenannte „*street-level bureaucrats*“ (*SLB*), welche auch als „*frontline workers*“ bezeichnet werden. Nach Lipsky (1980) sind *SLB* Mitarbeiter des Staates, die direkt mit den Bürgern interagieren und einen erheblichen Handlungs- und Ermessensspielraum¹ in der Ausführung ihrer Arbeit haben (Lipsky, 1980, S. 3). Beispiele dafür sind Lehrer, Polizeibeamte, Allgemeinmediziner und Sozialarbeiter (Jilke & Tummers, 2018, S. 4). Indem *SLB* die Wahl haben, ob sie die Besonderheit eines Falles oder die vor ihnen stehende Person übersehen und die Person als eine Instanz einer grösseren Kategorie behandeln wollen (Maynard-Moody & Musheno, 2003, S. 20), können sie entscheiden, für welche Klienten sie zusätzliche Zeit, Ressourcen oder Energie aufwenden (Jilke & Tummers, 2018, S. 21). *SLB* besetzen in einer solchen Angelegenheit eine wichtige Rolle. Ihre Entscheidungen beeinflussen ob der Verwaltungsaufwand (*administrative burden*), also die nicht monetären Lern-, Zustimmung- und psychologischen Kosten (Moynihan et al., 2015, S. 46), erhöht oder gesenkt werden. Demzufolge wirkt sich ihre Arbeit auf die Schwierigkeiten aus, die Klienten beim Zugriff auf staatliche Dienstleistungen, die ihnen zustehen, haben können (Jilke et al., 2018, S. 424). Gleichzeitig kann aber die Nutzung und Ausdeutung von Handlungs- und Ermessensspielräumen seitens der Verwaltungsmitarbeiter auch eine Ungleichbehandlung von Klienten zur Folge haben (Maynard-Moody & Musheno 2000, S. 335). Eine wohlwollende Art dieser Ausdeutung stellt das Phänomen *Pro-social Rule Breaking (PSRB)* dar – eine utilitarische Entscheidung zu einer Regelverletzung nach dem „*the greatest happiness principle*“ (Mill, 1863, S. 16-17), im Sinne eines prosozialen Verhaltens und mit dem Ziel positive Konsequenzen hervorzubringen oder zu maximieren (Vardaman et al, 2014, S. 110).

Die normativen Urteile von *SLB* stehen in einem Spannungsverhältnis zwischen institutionalisierten Regeln und Normen einerseits, sowie der allgemeinen Situation des Klienten und dem Austausch mit Mitarbeitern über die richtigen Handlungsweisen andererseits. Diese Spannungen und das Missverhältnis zwischen Politik und dem Einzelfall verdeutlichen die Art der Normen und die Möglichkeit diese zu verändern. Regeln und Normen stellen den „richtigen Weg“ sowie die Umsetzung der öffentlichen Ordnung dar. Aber das Spannungsverhältnis zwischen Regeln und Normen und den zu behandelnden Fällen, schafft Bedingungen unter denen der „richtige Weg“ vor Ort und je nach Fall verhandelt werden muss.

¹ engl. *discretion*

Innerhalb der Governance, also der politisch-hierarchischen Führung öffentlicher Institutionen (Schedler, 2007, S. 253) und des Rechts, stellt ein Ermessensspielraum die gegebene Autorität der *SLB* dar (Maynard-Moody & Musheno, 2012, S. 18): „*adapt law to the circumstances of cases in a manner consistent with policy and hierarchical authority*“ (Maynard-Moody & Musheno, 2003, S. 4). Solche *discretion*-Situationen können dabei positive Auswirkungen auf die Klienten haben (Tummers & Bekkers, 2014, S. 544). An diesem Punkt knüpft die folgende Arbeit an, mit dem Ziel, einen Gesamtüberblick des Phänomens *PSRB* darzustellen. Hinter dieser Arbeit steht zusammengefasst folgende Forschungsfrage:

Was motiviert Street-level Bürokraten (SLB) zu Pro-social Rule Breaking?

Die folgende Arbeit ist in zwei Teile gegliedert. Der erste, theoretische Teil, wird im Kapitel 2 durch die Bürokratiethorie nach Max Weber eingeleitet. Die darauffolgenden Teilkapitel erläutern, weshalb Organisationen trotz Regeln Handlungsspielräume aufweisen und wie es dadurch zu Regelbrüchen allgemein und *PSRB* im Besonderen kommt. Es geht vor allem, um die hinter *PSRB* stehenden Gründe und die Motivation eines *SLB* ein solches wohlwollendes Verhalten zu tätigen. Ausgehend von Ergebnissen der bisherigen Forschung zu *PSRB*, prosozialem Verhalten und der organisationstheoretischen Literatur werden die Erkenntnisse, am Ende des theoretischen Teils, in einem Raster (1) zusammengefasst. Da es wenig Literatur zu *PSRB* in der schweizerischen Bürokratie gibt, hat diese Arbeit als zweites Ziel, mittels qualitativer Interviews von *SLB* Beispiele von *PSRB* in der Schweiz aufzuzeigen. Diese Vorgehensweise und die angewandte Methodik werden im Kapitel 3 beschrieben. Die Ergebnisse der Interviews werden im Kapitel 4 präsentiert und im Raster (2) zusammengefasst. Im Kapitel 5 werden die Ergebnisse der Interviews diskutiert und die Limitationen dieser Arbeit aufgezeigt. Das Kapitel 6 beinhaltet das Fazit dieser Arbeit.

2. Theorie

Das zweite Kapitel umfasst den theoretischen Teil dieser Arbeit. In einem ersten Teil wird die Bedeutung der Bürokratie nach dem Verständnis von Max Weber herangezogen, sowie die Notwendigkeit von Regeln und das Vorkommen von Regelbrüchen in einer Organisation beschrieben. Der zweite Teil setzt sich aus Definitionen und Ergebnissen der bisherigen Forschung zu prosozialem Verhalten und *PSRB* zusammen. Die konzeptionelle Grundlage und der aktuelle Stand der Forschung werden am Ende des Kapitels zu einem Raster kombiniert, das das Phänomen *PSRB* und die dahinterstehenden Gründe und Motivationen zusammenfasst.

2.1 Konzeptionelle Grundlage

Die theoretische Basis dieser Arbeit bildet die Bürokratiethorie nach Max Weber (1864 – 1910), die zu den klassischen Organisationstheorien gehört. Weber gilt als einer der Begründer der Soziologie und der modernen Sozialwissenschaften, sowie als Wegbereiter der modernen Organisationstheorie und Verwaltungswissenschaften (Bogumil & Jann, 2009, S. 137). Folglich wird die Webersche Bürokratie und ihre Art des Funktionierens beschrieben, sowie deren Notwendigkeit von Regeln und die Bedeutung des Regelbruchs in einer Organisation aufgezeigt.

2.1.1 Bürokratie nach Max Weber

Die Bürokratiethorie von Max Weber ist durch zwei grundlegende Annahmen gekennzeichnet. „Zum einen sollen die strukturellen Eigenschaften der Organisation eindeutig und ausschliesslich durch die vorausgesetzten Organisationsziele bestimmt sein“ (Brentel, 1999, S. 227). Des Weiteren müssen die Organisationsstrukturen mit den Organisationszielen konvergent sein (Strukturtheorie) (Brentel, 1999, S. 227). In seinem posthum veröffentlichten Hauptwerk „Wirtschaft und Gesellschaft“ entwickelt Max Weber Grundzüge einer verstehenden Soziologie und „...konzipiert den Idealtypus der bürokratischen (legalen) Herrschaft, die er mit den Formen der traditionellen (patriarchalischen) und der charismatischen Herrschaft kontrastiert“ (Bogumil & Jann, 2009, S. 137). Dieser „Idealtypus“ soll aber nicht als allgemeingültiges empirisches Prinzip, das Organisationen ihre Gestaltung vorschreibt, verstanden werden. Vielmehr ist der Webersche Idealtypus als eine typologische Zusammenfassung des bereits Bestehenden zu verstehen (Bogumil & Jann, 2009, S. 138). Der deutsche Soziologe und Nationalökonom definiert Herrschaft als die Chance „für spezifische (oder: für alle) angebbaren Gruppen von Menschen Gehorsam zu finden. Nicht also jede Art von Chance „Macht“ und „Einfluss“ auf andere auszuüben“ (...). Ein bestimmtes Minimum an

Gehorchenwollen, also: Interesse (äusserem oder innerem) am Gehorchen, gehört zu jedem Herrschaftsverhältnis“ (Baier et al. 2013, S. 449). Dabei kann Herrschaft („Autorität“) auf verschiedenen Motiven der Fügsamkeit beruhen – von dumpfer Gewöhnung bis zu rationalen Erwägungen (Baier et al. 2013, S. 449). Jede Herrschaft hat somit einen Stab (Verwaltungsstab) an Menschen, auf deren Durchführung der Anordnungen und Befehle Verlass sein sollte. Welche Motive hinter diesem Gehorsam stehen, bestimmt der Typus einer Herrschaft. Ausgehend von unterschiedlichen Legitimitätsgeltungen einer Herrschaft, unterscheidet Weber drei reine Typen legitimer Herrschaft: *rationalen* Charakters, *traditionalen* Charakters und *charismatischen* Charakters (Baier et al. 2013, S. 449-450). Für diese Arbeit ist Webers Herrschaft nach rationalem Charakter relevant, da diese legale Herrschaft einen bürokratischen Verwaltungsstab aufweist: die legale Herrschaft enthält gesatzte Ordnungen des Anweisungsrechts und Berufene zur Ausübung davon. Demnach wird der sachlichen unpersönlichen Ordnung und bestimmten Vorgesetzten gehorcht (Baier et al. 2013, S. 453). „Der reinste Typ der legalen Herrschaft ist diejenige mittelst bürokratischen Verwaltungsstabs“, (...) welche sich aus *Einzelbeamten* zusammensetzt (Baier et al. 2013, S. 459). Die „Regeln“ nach denen in der legalen Herrschaft verfahren wird, können technische Regeln oder Normen sein. Für die Anwendung beider ist volle Rationalität, *Fachschulung*, notwendig (Baier et al. 2013, S. 457).

Weber stellte in seinen Analysen die Bürokratie in Zusammenhang mit dem Prozess der gesellschaftlichen Rationalisierung – der „...steigernden Fähigkeit des Menschen, sich mit der natürlichen und sozialen Umwelt geistig auseinanderzusetzen“ (Kieser, 2002, S. 39). Mit anderen Worten: Menschen setzen sich immer mehr mit ihrer Umwelt auseinander und gestalten diese mit (Nerdinger, 2011, S. 47). Weber sah die Rationalisierung als Leitidee und beschrieb den Prozess der Rationalisierung auf drei Ebenen: (1) auf der Ebene der Institutionen (zunehmende Berechenbarkeit von Problemen), (2) auf der Ebene der Weltbilder/Glaubenssysteme (Wandel von magischen zu religiösen Werten bis hin zu abstrakteren Weltvorstellungen) und (3) auf der Ebene der praktischen Lebensführung (Gestaltung der individuellen Lebensführung zunehmend nach eigener Wertorientierung) (Kieser, 2002, S. 42). Die Bürokratie wird als Ausdruck der Rationalisierung auf der Ebene der Institutionen und als effizienteste Herrschaftsform verstanden (Bogumil & Jann, 2009, S. 137). Durch „rationale Zweck- und Mittelsetzung“ revolutionierte die bürokratische Rationalisierung Dinge, Ordnungen und Menschen (Weber, 1980, S. 657).

Nach Weber weist die Struktur einer Bürokratie folgende Merkmale auf: Arbeitsteilung mit festen Zuständigkeiten (Kompetenzen, Entscheidungsbefugnisse), eine Amtshierarchie, eine Amtsführung/Aufgabenerfüllung und Aktenmässigkeit. Weitere zentrale Merkmale des Weberschen Bürokratiebegriffs (sowie der Rationalität) sind Fachlichkeit, Berechenbarkeit und Unpersönlichkeit (Bogumil & Jann, 2009, S. 137-138). Die bürokratische Form zeichne sich durch ein Höchstmass an Effizienz in der Bewältigung administrativer Aufgaben aus. Demnach werden Organisationen als Modelle individuellen Handelns, als einfache Zweck-Mittel-Ketten und als (technische) Mittel zur Erreichung der organisationalen Zwecke verstanden. Diese technische Überlegenheit bürokratischer Organisationen verstand Weber als eine Maschinen-Metaphorik: „Präzision, Einheitlichkeit, Schnelligkeit, straffe Unterordnung, Ersparnisse an Reibung, sachlichen und persönlichen Kosten“ (Brentel, 1999, S. 225) ist bei streng bürokratischer Verwaltung „auf das Optimum“ gesteigert (Weber, 1978, S. 561-562). Durch das Aufstellen von detaillierten Regeln wird nicht nur die Qualität, sondern auch die Effizienz der Organisation gesteigert, was zu einer präziseren und kostensparenderen Erledigung komplexer Aufgaben führt (Weber, 1978, S. 561-562). Die „bürokratische Organisation mit ihrer Spezialisierung der geschulten Facharbeit, ihrer Abgrenzung der Kompetenzen, ihren Reglements und hierarchisch abgestuften Gehorsamsverhältnissen“ komme strukturell einer „lebenden Maschine“ (Weber, 1978, S. 835) gleich (Brentel, 1999, S. 225). Rationale Regeln statt einfacher Normen wurden eingeführt, da sie die Voraussetzung zur Moderne sind (Weber, 1972, S. 445). Weber beobachtete zudem die Möglichkeit, dass der Glaube an eine legitime Ordnung das organisierte Handeln bestimmt aber auch, dass menschliches Verhalten durch Nützlichkeit, Affekt und Traditionen geleitet werden kann (Weber, 1978, S. 971).

Gemäss Olsen (2005) wird der Begriff „Bürokratie“ oft als abwertender Term und als Etikett für alle öffentlichen Verwaltungen oder grössere, formale Organisationen gebraucht (Olsen, 2005, S. 2). „Die negative Bewertung hat ihre Ursache in den Unzulänglichkeiten und Entartungen, die sich in den bürokratisch organisierten Verwaltungen festgesetzt und verbreitet haben“ (Schedler & Proeller, 2011, S. 17). Eine bürokratische Struktur bestimmt, welche Autorität und welche Ressourcen wie, wann, wo und durch wen legitimiert, gebraucht werden können. Als eine Institution mit einer *Raison d'Être* und eigenen organisationalen und normativen Prinzipien basiert die Administration einer Bürokratie auf dem Recht, der Rechtsstaatlichkeit, Verhaltensregeln und einem System mit rationellen Gründen. Als Teil einer langjährigen gesellschaftlichen Verpflichtung zu einem Rechtsstaat und einer verfahrensorientierten Vernünftigkeit für Konfliktbewältigung und Machtungleichheit, stellt

die Bürokratie kulturelle Werte dar. Demnach sollen Bürokraten gehorchen und die Beschützer der konstitutionellen Prinzipien, des Rechts und der professionellen Standards sein (Olsen, 2005, S. 3).

Nach Weber funktionieren Organisationen nach einem herrschaftlichen Befehlsmodell, welches die Organisation nach dem Stab-Linien Prinzip in eine Hierarchie von Befehlenden und Gehorchenden gliedert (Brentel, 1999, S. 225). Dies bedeutet, dass Bürokraten nach dem Verständnis von Weber nur begrenzten Handlungsspielraum haben. Diese Eigenschaft der Weberschen Bürokratie verdeutlicht folgendes Zitat: „Die rein bureaukratische [sic.], also: bureaukratisch-monokratische aktenmässige Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie für die Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, in all diesen Bedeutungen; formal rationalste Form der Herrschaftsübung“ (Weber, 1980, S. 128).

Nach dem Bürokratieverständnis von Max Weber entwickelte sich die Bürokratie auf der Ebene der Institutionen als Ergebnis der Rationalisierung (Bogumil & Jann, 2009, S. 137). Weber beschreibt die Bürokratie als stahlhartes Gehäuse, in dem Bürokraten gehorchen sollen (Olsen, 2005, S. 3) und nach den Prinzipien Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit arbeiten (Weber, 1980, S. 128).

Kritik an der Weberschen Bürokratie und das Konzept New Public Management (NPM)

Es wurde angenommen, dass eine Bürokratie im Sinne von Weber überleben muss, da Bürokratismus die Voraussetzung für eine funktionierende Administration ist, und da eine repräsentative Demokratie eine Hierarchie und den Bürokratieethos braucht (Dahl & Lindblom 1953, S. 511). Auch Jahre später prägt Max Webers Analyse die Vorstellungen über Politik und Verwaltung (Bogumil & Jann, 2009, S. 137). Seine These über die Beschneidung individueller Handlungsspielräume und der Verhinderung eines selbstverantwortlichen rationalen Handelns in den „stahlharten Gehäusen“ hat breite Zustimmung in den Sozialwissenschaften gefunden (Kieser, 2012, S. 229). Nach Gerth & Mills (1946, S. 50, 73), in Übereinstimmung mit Weber, hat die Bürokratie aus dem Menschen kleinlaute Individuen ohne jeglichen Mut, Spontaneität und Phantasien gemacht (Kieser, 2012, S. 229). Andererseits haben, auch schon zu Webers Zeit, die Individualität und Kreativität mit der Entwicklung der Bürokratie zugenommen (Kieser, 2002, S. 59). Anders als bei Weber sind Organisationen nicht mehr darauf angewiesen, dass sich die Organisationsmitglieder mit den Organisationszielen identifizieren.

Organisationen haben Mechanismen entwickelt, um mit abweichenden Meinungen ihrer Mitglieder umzugehen. Deutlich wird dies in der Institutionalisierung der Mitbestimmung oder im Wandel von eher autoritären zu kooperativen Führungsstilen. Zu Webers Zeit waren Angestellte viel stärker der Loyalität verpflichtet, hingegen haben sie heute, durch die Entwicklung der Organisationen, mehr Spielraum für eigenständiges Handeln und die Möglichkeit ihre Persönlichkeit zu entfalten (Kieser, 2002, S. 60-61). Nebst diesen kritischen Aspekten darf jedoch nicht vernachlässigt werden, dass die Errichtung der Bürokratie massgeblich zur Etablierung liberaler sowie demokratischer Verfassungsordnung beigetragen hat (Schedler & Proeller, 2011, S. 17).

Nach Olsen (2005) hat zudem ein Paradigmenwechsel von einer bürokratischen Struktur zu einer Markt- oder Netzwerkorganisation stattgefunden. Heutige Demokratien befinden sich in einem Kampf zwischen institutionellen Identitäten und institutionellen Balancen. Um aber die Funktionsweise und den Wandel in der öffentlichen Verwaltung verstehen zu können, muss die Bürokratie als ein analytisches Konzept überdacht werden (Olsen, 2005, S. 2). Unausweichliche Veränderungen hin zu einer fortgeschrittenen Administration und zu einer globalen Konvergenz der administrativen Formen gibt es vor allem in den OECD Ländern (Osborne & Gaebler, 1992, S. 328). Barzelay (1992) greift in seinem Buch die herkömmliche Sichtweise auf, dass Bürokraten Pflücker sind und das System nicht verändert werden kann. Unter dem Begriff *bürokratisches Paradigma* fasst Barzelay den Einfluss der Quellen vieler schlechter Leistungen in der Regierung zusammen – eine Theorie beruhend auf Begriffen wie zentrale Kontrolle, Sparsamkeit, Effizienz und der starren Einhaltung von Regeln (Barzelay, 1992, S. 5). In die Modellbildung einer modernen Verwaltungswissenschaft sollen demnach Erkenntnisse aus mitarbeiter- und kundenorientierten Managementansätzen einfließen (Barzelay, 1992). Reformer des *New Public Management* betrachten die Ära der hierarchischen und regelgebundenen Bürokratie ebenfalls als beendet. Mit *New Public Management (NPM)* ist die Modernisierung der Verwaltung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen gemeint; in den Kantonen die *wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV)* genannt. Durch das *NPM* soll sich durch Wirkungs-, Kunden-, Kosten- und Produktorientierung die Führung des Staates derjenigen der Privatwirtschaft annähern. Dieser Paradigmenwechsel hat zum Ziel, die Dienstleistungen der Verwaltung global zu verbessern und sie effizienter an die Erwartungen der Bevölkerung auszurichten – dies durch weniger Regeln und mehr Leistung. Die Aufgabe der Politik ist dabei, der Verwaltung mehr Handlungsspielraum zu lassen (Weil, 2017, S. 7-8).

Mit anderen Worten: zentrales Ziel des *NPM* ist es, die Effizienz sowie die Effektivität im öffentlichen Sektor durch die Anwendung bestimmter Instrumente zu steigern (Schedler & Proeller, 2011, S. 57). Auf die öffentliche Verwaltung übertragen, werden die *NPM*-Prinzipien als gesunder Menschenverstand und universell anwendbar dargestellt (Armbrüster et al., 2010, S. 23). Viele dieser *NPM*-Prinzipien und Massnahmen werden dem „*value context*“ jedoch nicht gerecht. Damit ist die Aufrechterhaltung der Gleichbehandlung aller Bürger unabhängig von ihrer Herkunft, Religion, Status, Vermögen etc. gemeint (Du Gay, 2000, S. 7).

Aus vorangehenden Argumenten lässt sich zusammenfassend ableiten, dass Bürokraten im Sinne des *NPM* also einen gewissen Handlungsspielraum haben, im Gegensatz zur Bürokratiethorie nach Weber, da dadurch unter anderem die Effizienz der Verwaltung gesichert wird.

2.1.2 Die Notwendigkeit von Regeln in einer Organisation und Regelbruch

Die öffentliche Verwaltung setzt die politischen Entscheide um und bildet die Schnittstelle zwischen Staat und Bürgern (Becker, 1989, S. 110, 111). Der Staat mit seiner Verwaltung bildet dabei eine mehr oder weniger abgegrenzte Organisation in der Gesellschaft (Schedler & Proeller, 2011, S. 15). Organisationen werden als hochkomplexe Systeme beschrieben, in denen Regeln einengend aber auch befähigend sein können (Kieser, 2012, S. 227). Regeln gelten als elementare Bausteine einer Organisation und Bürokratie und gehören zu den organisationalen Komponenten wie zum Beispiel Hierarchien, Technologien, Strategien, Prozeduren, Kulturen und Rollen (Schulz, 2003, S. 1079). Regeln sind auch allgegenwärtige Merkmale des sozialen Lebens (March et al., 2000, S. 5).

Obwohl sich eine allgemein anerkannte Definition von Regeln in der Wissenschaft noch nicht durchgesetzt hat (Burr & Frohwein, 2012, S. 2), haben eine Vielzahl von Autoren ein ähnliches Verständnis von Organisationsregeln wie Weber: Regeln sind verschriftlichte, formale Erwartungen denen entsprochen werden soll. Deshalb hat sich auch der Begriff *formale Regel* durchgesetzt (Gouldner 1964, S. 163). Das Befolgen von Regeln ist eine fundamentale Aufgabe der Mitarbeiter des öffentlichen Sektors, da organisationale Regelbefolgung die Verfolgung des öffentlichen Interesses und die Effektivität bürokratischer Strukturen formt (Wise, 2004, S. 675).

„Regeln haben die Aufgabe arbeitsteilige Aufgabenerfüllung zu organisieren, zu steuern und zu reglementieren. Zusammengefasst besteht der Aufgabenkomplex von Regeln in einer

Koordinationsfunktion, einer Motivationsfunktion und einer Kontrollfunktion“ (Burr & Frohwein, 2012, S. 1). Trotz Unverzichtbarkeit der Regeln, werden nicht alle Arbeitsregeln gleich geschaffen. Einige darunter leiden unter Einschränkungen bei ihrer Ausrichtung des Verhaltens auf die Organisationsziele und der Ausrichtung auf das öffentliche Interessens (DeHart-Davis, 2017, S. 61).

Die Regelbefolgung in einer Organisation wird einerseits durch die *Regelformalisierung* erhöht. Dies deutet auf die Macht und Bedeutung von verschriftlichten Regeln hin, die formuliert werden, um die organisatorischen Präferenzen zu erreichen, indem Regelanforderungen legitimiert und die Anforderungen der Mitarbeiter auf sie ausgerichtet werden (Borry et al., 2018, S. 380). Geschriebene Regeln sind sichtbarer, dauerhafter und konsistenter als informale Regeln (March et al., 2000, S. 17-19). Geschriebene Regeln und eine formale Struktur sind somit wichtige Determinanten der Regelbefolgung. Andererseits wird die Regelformalisierung auch durch die *Beständigkeit der Regelbefolgung* erhöht, was wiederum bedeutet, dass informale soziale Strukturen innerhalb einer Organisation das Verhalten auch regeln können (Borry et al., 2018, S. 380). Abhängig vom Regelinhalt, dem Regelanwendungsprozess und den Umständen, unter denen Regeln angewendet werden, können Organisationen entlang den Dimensionen *Typ der Formalisierung* und *Grad der Formalisierung* charakterisiert werden (Adler & Borys, 1996, S. 78).

Die Organisationswissenschaft unterscheidet zwischen zwei *Typen der Formalisierung* (*enabling rules* und *coercive rules*). Eine Ermöglichungsformalisierung ermöglicht (*enabling*) Mitarbeitern ihre Aufgaben zu meistern, hingegen zwingt eine Zwangsformalisierung (*coercive*) Mitarbeiter zur Einhaltung von Vorschriften und Bemühung (Adler & Borys, 1996, S. 69). Diese Unterscheidung ist wichtig, da sie die Einstellung der Mitarbeiter gegenüber Formalisierungen in einer Organisation beeinflussen (Adler & Borys, 1996, S. 61): Regeln die Mitarbeiter als schlecht betrachten, werden abgelehnt, wobei Regeln die als „gut“ betrachtet werden, nicht wahrgenommen oder als selbstverständlich betrachtet werden (Perrow, 1983, S. 24). Die Art der Regelwahrnehmung und das Regelmanagement in einer Organisation werden als beständige Einstellungen der Regelwahrnehmungen beschrieben, die eben entweder als *coercive* oder als *enabling* angesehen werden. Es wird angenommen, dass sich *enabling rules* positiv auf das Wohlbefinden der Mitarbeiter auswirken, da sie die Autonomie der Mitarbeiter fördern und den Mitarbeitern ermöglichen, die Regelbefolgung als sinnvoll anzusehen (Ritz & Weibel, 2019, S. 4). Inwiefern das Arbeitsverhalten der Mitarbeiter von der Formalisierung

geleitet und durchgesetzt wird, ist durch den *Grad der Formalisierung* konzipiert (Adler & Borys, 1996, S. 77).

In der Verwaltungswissenschaft werden *enabling rules* als *green tape* oder effektive Regeln bezeichnet. Die *green tape*-Theorie geht davon aus, dass die Wahrscheinlichkeit der Regeleffektivität von fünf Faktoren in Kombination abhängt: „(1) *written requirements*, (2) *with valid means-ends relationships*, which (3) *employ optimal control*, (4) *are consistently applied*, and that have (5) *purposes understood by stakeholders*“ (DeHart-Davis, 2009a, S. 361). Während *green tape* als Teil des normalen Bürokratismus betrachtet wird, betrifft *red tape*² die Organisationspathologie (DeHart-Davis, 2009a, S. 362). Der Begriff *red tape* bezeichnet ineffektive und dysfunktionale Regeln einer Organisation (DeHart-Davis, 2009a, S. 361). Diese Art von Regeln bleiben in Kraft und stellen für die Organisation eine komplizierte Belastung dar, leisten aber keinen Beitrag zur Erreichung des Funktionsgegenstandes der Regel (Bozeman, 2000, S. 82).

Nebst Regeln sind nach Ortmann (2003) aber auch Regelverletzungen notwendig, da Ausnahmen einer Regel vorgesehen sind und dem Sinn einer Regel entsprechen (Ortmann, 2003, S. 13 & 73-75): „*If it were impossible to violate rules, there would be nothing for rules to regulate... The possibility of rule-breaking is the necessary condition of possibility of every rule*“ (Ortmann 2010, S. 206). „Die Begründung für die Notwendigkeit der Regelverletzung findet Ortmann in der dadurch entstehenden Freiheit, Neues zu erfinden, was die Verbindung zur Innovationsthematik herstellt“ (Burr & Frohwein, 2012, S. 11). Regelverletzungen gewährleisten in bestimmten Situationen Flexibilität und Angemessenheit von Handlungen (Burr & Frohwein, 2012, S. 11). Eine unkoordinierte Regelverletzung einzelner Akteure kann die generelle Geltung einer Regel aber nicht beeinflussen. Nur stetige Regelverletzungen, durch viele Akteure, beeinflussen die langfristige Regelgültigkeit und deren Anwendung (Burr & Frohwein, 2012, S. 12). Bei der Bestimmung von Ursachen einer Regelverletzung wird zwischen unabsichtlicher Regelverletzung (*unintentional rule-breaking*), entstehend durch Unwissen eines Akteurs, und absichtlicher Regelverletzung (*intentional rule-breaking*) unterschieden (Burr & Frohwein, 2012, S. 11). Im Rahmen dieser Arbeit liegt der Fokus jedoch nur auf der absichtlichen Regelverletzung.

² „Für „*red tape*“ gibt es keine exakte Übersetzung ins Deutsche. Es bezeichnet Amtsschimmel, übertriebenes Abteilungsdenken, Bürokratismus, Papierkrieg“ (Armbrüster et al., (2000), S. 21).

Regeln lassen viel Raum für Interpretation offen und müssen möglicherweise an bestimmte Situationen und Kontexte angepasst werden. Regelverletzungen können ausserdem akzeptiert oder nicht akzeptiert werden. Ausgehend von den Konsequenzen einer Regelverletzung, weiss ein „Regelbrecher“ apriori nicht, ob er danach als Held oder als fehlerhaft arbeitender Mitarbeiter angesehen wird (Ortmann 2010, S. 206). Arbeitnehmer erstellen Bewertungen der Regeln, die deren Entscheidung zur Regelbefolgung, Regelignorierung oder Regelbruch leiten (DeHart-Davis, 2009b, S. 909). Das Regelverhalten und die Regelwirksamkeit sind also stark von deren Interpretation und der Präferenz der Mitarbeiter abhängig (Fleming, 2019, S. 1): „*When asked about the policy manuals (...). ‘It’s like the bible. Everybody interprets it differently’.*” (Sandfort, 2000, S. 736) – da Menschen in soziale Kontexte eingebettet sind, die keine inhärente Struktur besitzen. Stattdessen ergeben sich Strukturen aus Wünschen der Menschen Sinnhaftigkeit, für die Umstände, in denen sie sich befinden, zu verschaffen. Da sich Strukturen aus Schemen und Ressourcen bilden, stützen sich Menschen auf diese zwei Faktoren und bilden dadurch die Strukturen ihres sozialen Systems (Sandfort, 2000, S. 741-742).

Obwohl Organisationen dem individuellen Handeln Regeln aufsetzen, werden diese immer häufiger herausgeschoben, da das Verlangen nach Freiheit in und von Organisationen stets zunimmt (Kieser, 2002, S. 60). Die konkreten Aufgaben einer öffentlichen Verwaltung werden in Gesetzen festgehalten. Je nach Ausgestaltung ergeben sich für die öffentliche Verwaltung verschiedene Handlungs- und Ermessensspielräume. Diesen Spielraum nützt und füllt die Verwaltung nach ethischen Grundlagen des Utilitarismus oder der Pflichtenethik aus (Schedler & Proeller, 2011, S. 24, 25). Regeln haben für *SLB* nicht immer die oberste Priorität (*top of mind*) (Tummers et al., 2015, S. 1106). Auch bei limitierten Zeitressourcen und unvollständigen Informationen müssen *SLB* ihren Klienten eine Antwort auf deren Anfrage bieten können (Tummers & Bekkers, 2014, S. 528). Derartige Verstösse nennt Ban (1995) „kreatives Coping“ (Ban, 1995, S. 13) und Levin & Sanger (1994) „kreative Subversion“ (Levin & Sager, 1994, S. 103). Dabei entsprechen die zu befolgenden Regeln oft nicht der spezifischen Situation des involvierten Klienten (Lipsky, 1980, S. 14). Ein zentrales Dilemma der Arbeit von *SLB* ist folglich, dass sie Urteilsvermögen erfordert. Davon werden die meisten Entscheidungen stillschweigend akzeptiert, ja sogar unterstützt (Maynard-Moody & Musheno, 2012, S. 19). Demnach haben *SLB* bei Ihrer Arbeit einen gewissen Grad an Handlungs- und Ermessensspielraum (Tummers & Bekkers, 2014, S. 527). Wenn *SLB* Ermessen bei der Zuweisung von Aufwand und Ressourcen haben, können rassische, ethnische oder parteiische

Verzerrungen auftreten, da *SLB* nach ihren eigenen Vorurteilen handeln können (Brodkin, 1977, S. 2; Lipsky, 1980).

Feldman (1992) erweitert den Begriff der Regel und geht davon aus, dass Ermessen von „dem Begriff der Entscheidungsfindung innerhalb der Struktur von Regeln abhängt“ (Feldman, 1992, S. 164). Tummers & Bekkers (2014) definieren Ermessen als die wahrgenommene Freiheit der *SLB* Entscheidungen bezüglich Art, Quantität und Qualität der, bei der Umsetzung einer Politik, angebotenen Sanktionen und Belohnungen zu treffen (Tummers & Bekkers, 2014, S. 530).

SLB können bei gleichem Fall ein unterschiedliches Ausmass an Ermessen wahrnehmen, da sie zum Beispiel (a) mehr Wissen über die Regel und deren Lücken haben, (b) ihre Organisation die Regel auf eine andere Art umsetzt, (c) sie eine bessere Beziehung zum Vorgesetzten haben oder (d) ihre Persönlichkeit eher regelbefolgend als rebellierend ist (Protas, 1979). Auch wenn eine Richtlinie als universell angesehen werden sollte, haben ressourceneingeschränkte Bürokraten also oft einen Ermessensspielraum, welche und an wen Dienstleistungen erbracht werden sollen. Entscheidungen, die von Bürokraten im Rahmen von Ermessensspielräumen getroffen werden, werden oft *de facto* zur öffentlichen Ordnung. Dieses Verhalten kann langfristig auch den politischen Kontext prägen, in dem die *SLB* agieren (White et al., 2014, S. 129).

Ein Effekt der Ermessensspielräume ist, dass gewisse Ermessensspielräume den Sinn und Nutzen einer Bestimmung/Entscheidung für einen Klienten erhöhen können (Palumbo et al., 1984, S. 67), da durch Ermessen die Handlungen der *SLB* eher auf die Bedürfnisse und die Situation der einzelnen Klienten angepasst werden können. Somit bieten Ermessensspielräume den *SLB* die Möglichkeit ihr eigenes Urteil bezüglich der Notwendigkeit und Wünsche ihrer Klienten zu treffen. Wenn *SLB* erkennen, dass ihre Arbeit wichtig für ihren Klienten ist (Tummers & Bekkers, 2014, S. 541), kann ihr Wille für die Umsetzung und Implementierung des Falles erhöht werden (Meyers & Vorsanger, 2003; Sandfort, 2000), da *SLB* durch ihre Arbeit im Leben ihrer Klienten etwas verändern möchten (Maynard-Moody & Musheno, 2000, S. 329). Wenn *SLB* also in einer Situation wahrnehmen, dass sie bei einem Fall einen gewissen Ermessensspielraum haben, fühlen sie sich eher in der Lage zu helfen. Dies erhöht wiederum ihre Umsetzungsbereitschaft. Dadurch wird auch der Wille eines *SLB*, dem Klienten zu helfen, erhöht (Tummers & Bekkers, 2014, S. 529). Das Ergebnis der Studie von Tummers & Bekkers (2014) untermauert Arbeiten mehrerer Autoren: *discretion* kann durchaus positive

Auswirkungen für die Klienten haben (Tummers & Bekkers, 2014, S. 544). Eine Möglichkeit davon wird nachfolgend beschrieben.

In einer Organisation sind Regeln, sowie Regelverletzungen notwendig (Ortmann, 2003, S. 13 & 73-75). Ausgehend von deren Ausgestaltung ergeben sich Handlungs- und Ermessensspielräume für die *SLB* (Schedler & Proeller, 2011, S. 24), die dazu führen können, dass sich *SLB* nicht immer an die organisationalen Regeln halten (Tummers et al., 2015, S. 1106).

2.2 Pro-social Rule Breaking und prosoziales Verhalten

In der organisationstheoretischen Literatur wird das Verletzen von Regeln als ein von der Norm abweichendes Verhalten (*deviant behavior*) beschrieben, welches bei verärgerten und eigennützigem Mitarbeitern, oder bei Mitarbeitern, die sich nicht mit der Organisation oder deren Zielen identifizieren können, beobachtet wird (Morrison, 2006, S. 6). Eine Regelverletzung muss aber nicht unbedingt durch negative Intentionen gegen die Organisation motiviert sein, sondern kann auch eine positive Intention haben, der eine prosoziale Motivation und ein prosoziales Verhalten zugrunde liegen. Eine solche Art der Regelverletzung wird *Pro-social Rule Breaking (PSRB)* genannt (Morrison, 2006, S. 6). *PSRB* nimmt eine wichtige, aber vernachlässigte Position in bestehenden Rahmenbedingungen organisationaler Abweichungen ein (Dahling et al., 2012, S. 22), da der Fokus herkömmlicher Forschung eher auf eigennützigem, destruktiven Formen der Abweichung in Organisationen liegt (z.B. Robinson & Bennett, 1995, S. 555).

Studien zeigen, dass *PSRB* in Organisationen üblich und verbreitet ist: zum Beispiel fand Morrison (2006) heraus, dass 60% der Beispiele von regelverletzenden Verhaltensweisen, die von den Befragten genannt wurden, als *PSRB* eingestuft werden konnten (Morrison, 2006, S. 6). Einige Formen eines solchen abweichenden Verhaltens können aber unter gewissen Umständen konstruktiv und unter anderen Umständen destruktiv sein. Morrison (2006) beschreibt einige wichtige Charakteristiken des *PSRB* die verdeutlichen, dass ein solches Verhalten allgemein in den Bereich der konstruktiven Abweichung passt (Dahling et al., 2012, S. 22). Erstens stellt *PSRB* eine willentliche Handlung dar (Morrison, 2006, S. 6). *PSRB* betrifft das Verletzen von *top-down*-Regeln und Richtlinien, die durch die Organisationsleitung festgesetzt wurden (Zhou, 1993), und nicht die Abweichung von aufkommenden und informellen Normen, die sich innerhalb sozialer Gruppen entwickeln. Des Weiteren handelt es sich bei *PSRB* um eine absichtliche und bewusste Regelverletzung von expliziten und aktiven Regeln. Eine zufällige Regelverletzung, aus Ignoranz getätigt, Verletzen der organisationalen Regeln oder ein Verletzen von Regeln die nicht mehr bestehen und nicht zwingend sind, wird dabei nicht als ein *PSRB*-Verhalten kategorisiert (Dahling et al., 2012, S. 22). Zweitens betont Morrison (2006), dass ein regelverletzendes Verhalten nur dann prosozial ist, wenn die dahinterstehende Motivation ist, der Organisation oder ihren Stakeholdern konstruktiv zu helfen (Morrison, 2006, S. 7-8). Diese Definition grenzt *PSRB* klar von destruktiven Formen des abweichenden Verhaltens ab, die hauptsächlich durch Eigeninteresse oder Rachsucht motiviert sind (Dahling et al., 2012, S. 22).

Als Beispiel wird folgendes hypothetisches Szenario beschrieben: Es ist 14:37 Uhr, und ein Bürger einer Gemeinde versucht seinen schriftlichen Antrag abzugeben. Die Abgabefrist dafür war jedoch bis 14:00 Uhr. Der *SLB* weiß, dass solche Regeln befolgt werden sollten. Gleichzeitig will er dem Klienten entgegenkommen, da er weiss, dass dieser Antrag am selben Tag tatsächlich bearbeitet werden könnte. Er beschließt, den Antrag zu akzeptieren und damit gegen die Richtlinien zu verstossen. Obwohl diese Genehmigung ein Brechen der organisationalen Regeln bedeutet, liegt in diesem Kontext das Brechen dieser Regel im organisationalen Interesse (Dahling et al., 2012, S. 23). Dieses Szenario verdeutlicht die Realität alltäglicher Situationen, in denen Mitarbeiter entscheiden müssen, ob sie die Regeln befolgen oder die Regeln im Interesse der Organisation brechen um Anforderungen von Kunden, Mitarbeitern oder Aufgaben gerecht zu werden (Chung & Schneider, 2002, S. 80-81). Aus der Perspektive des Kellners ist die Entscheidung die organisationalen Regeln zu brechen situationsabhängig. Ein *PSRB*-Verhalten ist rational und angebracht und somit hierfür die bestmögliche Lösung für die Organisation. Aus der Sicht eines bewertenden Beobachters (zum Beispiel Vorgesetzten) kann der Einfluss der Situation auf eine regelwidrige Entscheidung aber unterschätzt werden (Dahling et al., 2012, S. 37). Mit anderen Worten kann eine Regelverletzung auch durch den Wunsch den eigenen Job besser zu machen oder nach eigener Einschätzung situationsgemäss zu handeln, motiviert sein (Morrison, 2006, S. 7).

Jedoch gibt es auch eine potentielle negative Seite des *PSRB*. Morrison (2006) befürchtet, dass *PSRB* schädliche Auswirkungen für Organisationen haben kann, da auch wohlwollende Regelbrecher den Zweck einer Regel nicht erkennen (Morrison, 2006, S. 23). In ähnlicher Weise beschreibt O'Leary (2010) die Bezeichnung *guerilla government*. Diese steht für die Handlungen von Verwaltungsangestellten, die gegen den Willen ihrer Vorgesetzten arbeiten und dadurch das *big picture* nicht sehen (O'Leary, 2010, S. 8). Zudem ist nicht bekannt, ob *PSRB* im Laufe der Zeit als Prozess ethischen Verblässens zu destruktiven Regelbrüchen führt (Fleming, 2019, S. 5).

Einige Wissenschaftler machen den definitorischen Unterschied zwischen Regelbruch (*rule breaking*) und Regelverbiegung (*rule bending*) (Fleming, 2019, S. 4). Eine Regelverbiegung liegt vor, wenn nicht die gesamte Regel, sondern nur ein Teil davon eingehalten wird (DeHart-Davis, 2017, S. 62). Tummers et al. (2015) definieren *rule bending* als eine *Anpassung der Regeln* und *rule breaking* als eine *Vernachlässigung* oder *absichtliche Behinderung der Regeln* (Tummers et al., 2015, S. 1108). Andere Studien verwenden jedoch die beiden Begriffe gleichermassen: „*whether we call such manoeuvring bending the rules or making exceptions,*

essentially it involves rule breaking“ (Veiga et al., 2014, S. 85). Demzufolge ist eine Regelbefolgung binär – mit voller Einhaltung der Regel einerseits und allem Anderen andererseits (Fleming, 2019, S. 4). Die vorliegende Arbeit teilt diese Ansicht und bezeichnet jegliche Verstöße von Regeln als Regelbruch.

PSRB ist auch mit ethischen Bedenken behaftet. Da einerseits durch das Verletzen einer formellen Regel zur Unterstützung der Organisation die Möglichkeit besteht, dass diese Verhaltensweise im Konflikt mit den persönlichen Interessen steht. Andererseits stellt sich die Frage, ob die Entscheidung eine Regel zu brechen, um die Leistung zu maximieren, auf Kosten der Verletzung sozialer oder organisatorischer Verpflichtungen gerechtfertigt ist. Auch mit einer positiven Intention ist die Entscheidung, eine formelle Regel zu brechen, eine Entscheidung die nicht immer zwischen richtigen oder falschen Alternativen und auch nicht zwischen guten oder schlechten Entscheidungen gemacht werden kann. *PSRB* ist eher eine Entscheidung zwischen Alternativen, die einen Kompromiss sowie eine ethische Einschätzung erfordert. Es ist ein Prozess, in welchem der Entscheider gezwungen wird, einen bestimmten Kompromiss zu fällen und mit einem ethischen Dilemma umgehen muss (Vardaman et al., 2014, S. 109). Als eine Form riskanten Ermessensverhaltens, spiegelt *PSRB* eine bewusste Entscheidung wider (Frese et al., 1997, S. 140; Morrison & Phelps, 1999, S. 404). Diese Entscheidung hängt, unter anderem, von individuellen und kontextuellen Faktoren ab, die in dieser Arbeit beschrieben werden.

Pro-social Rule Breaking ist das Bedürfnis die Wohlfahrt der Organisation, eines anderen Individuums oder von Stakeholdern zu fördern – also eine wohlwollende und absichtliche Tat (Morrison, 2006, S. 5). Demnach können sich aus einer Regelverletzung sozial wünschenswerte Verhaltensweisen ergeben, von denen Mitarbeiter oder die Organisation profitieren kann (Dahling et al., 2012, S. 21). Ein *PSRB*-Verhalten hat eine positive Intention, der eine prosoziale Motivation und ein prosoziales Verhalten zugrunde liegen (Morrison, 2006, S. 6).

Prosoziales Verhalten ³hat in den letzten drei Jahrzehnten erhebliche Aufmerksamkeit in der Forschung erlangt (z.B. Brief & Motowidlo, 1986; Grant, 2008; Organ, 1988; Puffer, 1987; Zellars et al., 2002). Im Gegensatz zur traditionellen ökonomischen Sichtweise, in der Mitarbeiter als eigennützig gelten, beschreibt die Literatur zu prosozialem Verhalten Situationen, in denen Mitglieder eines Unternehmens konstruktive, sozial wünschenswerte Verhaltensweisen an den Tag legen, die den Mitarbeitern oder dem Unternehmen als Ganzes zu Gute kommen und nur wenig oder keinen Nutzen für das Selbst haben. Allerdings haben nur sehr wenige Forscher die Möglichkeit erkannt, dass prosozial motivierte Mitarbeiter sich dafür entscheiden könnten, organisatorische Regeln zu brechen, um diese nützlichen Verhaltensweisen auszuführen (Dahling et al., 2012, S. 21). So können Mitarbeiter beispielsweise ihre Arbeitskollegen unterstützen, Klienten mehr Aufmerksamkeit als erforderlich schenken, zusätzliche Anstrengung bei Aufgaben erbringen oder für Aussenstehende ein guter Repräsentant der eigenen Organisation sein (Brief & Motowidlo, 1986, S. 716), um den Arbeitskollegen oder der Organisation als Ganzes Vorteile zu verschaffen (Dahling et al., 2012, S. 22).

Über die genaue Definition von prosozialem Verhalten besteht noch keine Einigung (z.B. Sorrentino & Rushton, 1981, S. 428). Generell erwarten Akteure prosozialem Verhalten, dass sich das Verhalten auf die Person, an die es gerichtet ist, positiv auswirkt. Diese Definition betont die erwarteten Folgen des Aktes. Andererseits kann prosoziales Verhalten in Bezug zu den Motiven des Akteurs restriktiver definiert werden (z.B. Berkowitz, 1972; Krebs, 1970). Demnach handelt ein Akteur freiwillig und ohne Erwartung von materieller oder sozialer Gegenleistung (z.B. Walster & Piliavin, 1972). Diese Einschränkung definiert eine bestimmte Form von prosozialem Verhalten: Altruismus. Gemäss Sorrentino & Rushton (1981, S. 428) ist diese Definition jedoch zu streng, da die Motive eines prosozialem Verhaltens empirisch und nicht im Voraus per Definition ermittelt werden sollten (Brief & Motowidlo, 1986, S. 711). Als Arbeitsdefinition zur Forschung über prosoziales Verhalten im organisationalen Sektor⁴, schlagen Brief & Motowidlo (1986) folgende Definition vor: prosoziales organisationales Verhalten wird durch (a) Mitarbeitende einer Organisation ausgeführt und ist auf ein (b) Individuum, eine Gruppe oder eine Organisation gerichtet (c) mit der Intention, deren Wohlfahrt zu fördern (Brief & Motowidlo, 1986, S. 711). Nach Katz (1964) hat prosoziales Verhalten positive Auswirkungen auf eine Organisation. Dies verdeutlicht Katz (1964) in seiner

³ engl. *prosocial behavior*

⁴ engl. *prosocial organizational behavior*

Beschreibung von Verhaltensmustern, die für eine effektive organisatorische Funktionsfähigkeit notwendig sind (Katz, 1964, S. 131), zum Beispiel: Beitritt und Aufenthalt in der Organisation, Erfüllung oder Überschreitung bestimmter Leistungsstandards und Verhaltensweisen, die über die festgelegten Rollenanforderungen hinausgehen. Letzteres widerspiegelt, die Bedeutung prosozialen Verhaltens nach Brief & Motowidlo (1986) (Brief & Motowidlo, 1986, S. 710).

Es werden verschiedene Arten von prosozialem organisationalem Verhalten unterschieden (Brief & Motowidlo, 1986, S. 711). Erstens kann nach Brief & Motowidlo (1986) ein prosoziales Verhalten funktional als auch dysfunktional für eine Organisation sein. Obwohl hinter prosozialem Verhalten auch eigennützige Motive sein können, ist der Hauptantrieb eines Menschen zu prosozialem Verhalten immer der Fokus auf Andere (Morrison, 2006, S. 8) und zwar unabhängig davon, ob die Handlung schlussendlich funktional oder dysfunktional ist (Brief & Motowidlo, 1986, S. 710). Zweitens muss zwischen prosozialen Verhaltensweisen, die der beruflichen Rolle vorgeschrieben werden (*prescribed prosocial behaviors*), und solchen die der beruflichen Rolle nicht vorgeschrieben werden (Katz, 1964, S. 132) (*extra-role prosocial behaviors*) unterschieden werden. Beispiele für prosoziales Verhalten, das in der Rolle vorgeschrieben ist, ist in helfenden Berufen wie Beratung und Psychotherapie vorzufinden (Lenrow, 1978, S. 264). Diese Kategorie des prosozialen Verhaltens verdeutlicht, dass helfen, teilen und kooperieren legitime Entscheidungen der Berufsausübung sind und den „Leim“, der kollektive Bemühungen zusammenhält, repräsentieren (Brief & Motowidlo, 1986, S. 711, 712). *Extra-role prosocial behaviors* sind positive soziale Handlungen, die keine formal festgelegten Rollenanforderungen und Teile der Berufsausübung sind. Somit können sie funktional und dysfunktional für die Organisation sein. Eine dritte Unterscheidung betrifft das Ziel, auf welches prosoziale Akte gerichtet sind. Häufig sind Personen (Mitarbeiter, Vorgesetzte, Klienten) mit denen Organisationsmitglieder bei der Ausführung ihrer Arbeit interagieren das direkte Ziel prosozialen Verhaltens. Obwohl Individuen immer die Zielrichtung prosozialen Verhaltens sind, können sich Teile davon auch zum Wohl der Organisation als Ganzes richten. Während somit prosoziale Verhaltensweisen auf Individuen gerichtet funktional als auch dysfunktional für die Organisation sein können, sind prosoziale Akte gerichtet auf die Organisation fast immer funktional. Obwohl diese Unterscheidungen als generelle Übersicht nützlich sind, definieren sie jedoch nicht unbedingt klar trennbare Verhaltensweisen (Brief & Motowidlo, 1986, S. 712).

Basierend auf diesen drei Differenzierungen, unterscheiden Brief & Motowidlo (1971) dennoch 13 verschiedene Formen von prosozialem organisationalem Verhalten, die hier als Übersicht genannt werden (Brief & Motowidlo, 1986, S. 713-716):

- | | |
|--|---|
| <p><i>1. Assisting co-workers with job-related matter.</i></p> <p><i>2. Assisting co-workers with personal matters.</i></p> <p><i>3. Showing leniency in personnel decisions.</i></p> <p><i>4. Providing services or products to consumers in organizationally consistent ways.</i></p> <p><i>5. Providing services or products to consumers in organizationally inconsistent ways.</i></p> <p><i>6. Helping consumers with personal matters unrelated to organizational services or products.</i></p> <p><i>7. Complying with organizational values, policies, and regulations.</i></p> | <p><i>8. Suggesting procedural, administrative, or organizational improvements.</i></p> <p><i>9. Objecting to improper directives, procedures, or policies.</i></p> <p><i>10. Putting forth extra effort on the job.</i></p> <p><i>11. Volunteering for additional assignments.</i></p> <p><i>12. Staying with the organization despite temporary hardship.</i></p> <p><i>13. Representing the organization favorably to outsiders.</i></p> |
|--|---|

Die Literatur zu prosozialem Verhalten gliedert sich einerseits in *kontextuelle* und andererseits in *individuelle Antezedenzen*, welche das Zustandekommen und dahinterstehende Motive prosozialen Verhaltens aus diesen zwei Perspektiven erklären (Brief & Motowidlo, 1986, S. 716). Diese beiden Perspektiven werden nachstehend beschrieben.

Kontextuelle Antezedenzen

Einerseits verursachen verschiedene Aspekte des organisationalen Kontexts und der Arbeitsumgebung prosoziales Verhalten, oder korrelieren zumindest mit Zügen prosozialen Verhaltens. Faktoren wie Reziprozitätsnormen, Gruppenkohäsion, Rollenmodelle, Verstärkungskontingente, Führungsstil, Organisationsklima, Stressoren, organisationales Engagement und andere, die Stimmungen und Gefühle der Zufriedenheit oder Unzufriedenheit beeinflussen könnten (Brief & Motowidlo, 1986, S. 718).

Gemäss Morrison (2006) wird zwischen drei verschiedenen Kategorien des *PSRB*, die in Organisationen üblich sind unterschieden: (1) Regelverletzung, um seine Verantwortungen

effizienter zu erledigen (*efficiency*), (2) Regelverletzung, um Kollegen zu helfen (*coworker aid*) (3) oder Regelverletzung für die Gewährleistung eines guten Kundenservices (*customer-aid*) (Morrison, 2006, S. 10; Dahling et al., 2012, S. 24). Diese drei Typen haben für Organisationen wichtige Auswirkungen: *PSRB* hat somit das Potenzial die Effizienz von Mitarbeitern zu steigern, Kunden zu gewinnen und sie zu halten sowie Sozialkapital aufzubauen, indem es verstärkt auf die Mitarbeiter ausgerichtet ist (Dahling et al., 2012, S. 23). Zusammengefasst zeigen die Interviews in Morrisons Studie, dass *PSRB* oft von der Befürchtung angetrieben wird, dass das Einhalten von Vorschriften zu zeitaufwändig ist, wenn der Erfolg Schnelligkeit erfordert. Zudem von der Empathie gegenüber Mitarbeitern, die sich bemühen und der Angst, die Klientenbeziehung zu schwächen (Morrison, 2006, S. 13).

Ausgehend von Morrisons (2006) Differenzierung des *PSRB* in drei verschiedene Kategorien, haben Dahling et al., (2012), mithilfe einer Faktorenanalyse, ein Messinstrument aus 13 verschiedenen Items entwickelt, welches in verschiedenen organisationalen Settings angewendet werden kann und somit generalisierbar für die Erfassung von *PSRB* im organisationalen Kontext ist. Das Messinstrument *General Pro-Social Rule Breaking Scale (GPSRBS)* setzt sich aus folgenden Likertskalen zusammen: 5 Item-Subskala für *efficiency*, 4 Item-Subskala für *coworker aid* und 4 Item-Subskala für *customer aid* (Dahling et al., 2012, S.24). Die folgende Darstellung zeigt das *GPSRBS* mit seinen 13 Items und fasst die Ergebnisse der Studie vereinfacht zusammen:

<i>efficiency</i>	<i>coworker aid</i>	<i>customer aid</i>
I break organizational rules or policies to do my job more efficiently	I break organizational rules if my coworkers need help with their duties	I break rules that stand in the way of good customer service
I violate organizational policies to save the company time and money	When another employee needs my help, I disobey organizational policies to help him/her	I give good service to clients or customers by ignoring organizational policies that interfere with my job
I ignore organizational rules to "cut the red tape" and be a more effective worker	I assist other employees with their work by breaking organizational rules	I break organizational rules to provide better customer service
When organizational rules interfere with my job duties, I break those rules	I help out other employees, even if it means disregarding organizational policies	I bend organizational rules so that I can best assist customers
I disobey company regulations that result in inefficiency for the organization		

Tabelle 1 *GPSRBS* (eigene Darstellung in Anlehnung an Dahling et al., 2012, S. 23).

Dahling et al., (2012) nannten Pflichtbewusstsein, Arbeitsanforderungen, das Verhalten anderer Mitarbeiter und kontraproduktives Arbeitsverhalten (*CWB*)⁵ als Korrelationen von *PSRB*. Pflichtbewusstsein korreliert negativ mit *PSRB*, das Verhalten der Mitarbeiter und kontraproduktives Arbeitsverhalten korrelieren positiv mit *PSRB*. Zwischen *PSRB* und Arbeitsanforderungen konnte nur bei den manifesten Variablen eine positive Korrelation gefunden werden. Zudem untersuchten sie die Beziehung zwischen *PSRB* und der Aufgabenausführung sowie dem Verhalten der Organisationsmitglieder gegenüber Individuen (*OCBI*)⁶. Sie fanden heraus, dass *PSRB* negativ und *OCBI* nicht signifikant mit der Bewertung der Aufgabenausführung seitens der Mitarbeiter sowie des Vorgesetzten zusammenhängt (Dahling et al., 2012, S. 34). Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass auch wenn im Sinne von *PSRB* und positiven Gründen gehandelt wird, Vorgesetzte negativ auf diese Verhaltensweise reagieren. Eine Begründung dafür findet sich bei March et al., (2000): da Vorgesetzte als Regelvollstrecker gelten, sind sie der Meinung, dass eine Einhaltung dieser Regeln für eine effektive Leistung notwendig ist (March et al., 2000).

Die Wahrscheinlichkeit von *PSRB* ist positiv mit der Arbeitsautonomie, dem *PSRB*-Verhalten der Mitarbeiter zu einem vorherigen Zeitpunkt und der Risikofreudigkeit verbunden (Morrison, 2006, S. 5). Gemäss Morrison (2006) verleiht Arbeitsautonomie Mitarbeitern die Kontrolle darüber, mit welchen Mitteln sie die Arbeit in ihrer Rolle verrichten können, was die Wahrscheinlichkeit für *PSRB* erhöht. Das Verhalten von Kollegen bei der Arbeit nennt Morrison (2006) als einen weiteren Faktor, der *PSRB* begünstigt: wenn dieselbe Regel zu einem früheren Zeitpunkt von einem Arbeitskollegen gebrochen wurde, begünstigt dies ein *PSRB*-Verhalten ebenso (Morrison, 2006, S. 18). Da Risikofreudigkeit positiv mit der Abweichung organisationaler Normen korreliert (Howell & Higgings, 1990, S. 321), erhöht Risikofreudigkeit die Wahrscheinlichkeit für ein *PSRB*-Verhalten ebenfalls (Morrison, 2006, S. 18). Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass Personen unter gewissen Bedingungen bereit sind eine organisationale Regel zu brechen, um eine wichtige Frist einhalten zu können oder um eine Klientenanfrage zu erfüllen (Morrison, 2006, S. 22).

Fleming (2019) konnte ebenfalls zeigen, dass *PSRB* von Mitarbeitern und bürokratischen Eigenschaften am Arbeitsplatz beeinflusst wird. Personen, die häufiger mit Regelverstößen durch ihre Mitarbeiter betroffen sind, akzeptieren *PSRB* eher und verhalten sich auch eher im Sinne des *PSRB*. Dies deutet darauf hin, dass es eine Schwelle gibt, ab der *PSRB* als weniger

⁵ engl. *counter-productive work-behavior (CWB)*.

⁶ engl. *organizational citizenship behavior directed toward individuals (OCBI)*.

riskant angesehen wird oder sogar akzeptabel wird (Fleming, 2019, S. 15). Folglich können getätigte Regelverstöße von Mitarbeitern, das Klima am Arbeitsplatz beeinflussen, ein Faktor, der in manchen Kontexten mit Regelverstößen verbunden ist (Borry, 2017, S. 78-79).

Disziplinarische Massnahmen dämpfen jedoch die Unterstützung von *PSRB* und schrecken Mitarbeiter vor einem *PSRB*-Verhalten ab. Je stärker Mitarbeiter glauben, dass sie für ihr Verhalten bestraft werden, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie Regelverstöße unterstützen oder allgemein nicht gehorchen. Der Schweregrad der Bestrafung sowie die Aufdeckungssicherheit eines Regelverstosses, sind die stärksten Einflüsse auf die Einstellung zu *PSRB* beziehungsweise auf Verstöße allgemein. Jedoch beeinflusst die Aufdeckungssicherheit das *PSRB*-Verhalten nicht (Fleming, 2019, S. 15). Entgegen der Erwartungen löst die Beständigkeit der Regelbefolgung, also die Regelkonsistenz, eine positive Einstellung zu *PSRB* und der Bereitschaft, Regeln für andere zu brechen, aus. So kann strikte Regelkonsistenz prosoziales Verhalten motivieren. Wenn eine strengere Regelbefolgung gewünscht wird, könnte die Zulassung von Ausnahmeregelungen oder üblichen Fallnormen *PSRB* reduzieren. Das Ziel der Formalisierung ist, Legitimität und Verringerung willkürlicher organisationaler Handlungen und Anweisungen. Jedoch ist der Einfluss der Formalisierung dabei widersprüchlich: einerseits werden unterstützende *PSRB*-Gefühle unterdrückt (DeHart-Davis 2017, S. 892), während diese, andererseits, nicht mit dem Verhalten von *PSRB* in Verbindung stehen (Fleming, 2019, S. 16).

Gemäss Vardaman et al., (2014) wird ein *PSRB*-Verhalten auch durch ein ethisch-moralisches Klima, dem durch gemeinsame Überzeugungen über ethisch-korrektes Verhalten in einer Organisation entstehenden Arbeitsklima, beeinflusst (Vardaman et a., 2014, S. 112).

Ambrose et al., (2015) konnten in ihrer Studie zeigen, dass *PSRB* eine deontische Reaktion auf unfaires organisationales Handeln gegenüber Klienten ist. Wenn Mitarbeiter das Gefühl haben, dass die Richtlinien ihrer Organisation den Klienten unfair behandeln würden, könnten sie gemäss ihrer Selbstjustiz handeln – sie handeln im Sinne eines klientenorientierten *PSRB*. Mitarbeiter werden als Beobachter der Beziehung zwischen Organisation und Klient angesehen, die die organisationalen Regeln nicht immer befolgen (Ambrose et al., 2015, S. 2). In Ihrem „*Deontic Customer-Directed Prosocial Rule-Breaking Model*“ gehen Ambrose et al., (2015) davon aus, dass die wahrgenommene Fairness der organisationalen Richtlinien gegenüber Klienten, die schlussendlich in einem *PSRB*-Verhalten endet von drei Faktoren beeinflusst wird. Diese drei Faktoren lassen sich jeweils in drei weitere Faktoren unterteilen (Ambrose et al., 2015, S. 11):

1. **Arbeitnehmermerkmale:** Gerechtigkeitsempfindlichkeit, moralische Identität und Empathie (Ambrose et al., (2015) fokussierten sich nur auf moralbasierte Arbeitnehmermerkmale)
2. **Kundenmerkmale:** Ähnlichkeit mit dem Arbeitnehmer, Reaktion auf die Policy, Problemlösungsbeitrag
3. **Situative Merkmale:** Teamzusammensetzung, Arbeitsklima, Unterstützung durch Vorgesetzte

Ambrose et al., (2015) nannten die Macht eines Mitarbeiters und dessen Wirksamkeit als weitere Variablen die deontisches *PSRB* beeinflussen könnten, sowie auch weitere Eigenschaften eines Mitarbeiters (z.B. Status, Beziehungslänge mit der Organisation) und der Situation (z.B. Gerechtigkeitsklima, Klima des abweichenden Verhaltens) (Ambrose et al., 2015, S. 22).

Ein weiterer Faktor, der die Wahrscheinlichkeit für ein *PSRB*-Verhalten erhöht, ist eine positive Beziehung mit den Vorgesetzten (Mayer et al., 2007). Ähnliche Ergebnisse zeigten auch Huang et al., (2014). Gemäss ihrer Studie ermutigt eine transformationale Führung Arbeitnehmer zu *PSRB*, indem sowohl prosoziales Verhalten als auch innovatives Verhalten gefördert wird. Eine derartige Führung bringt tiefe Veränderungen in die Organisation, indem das Interesse der Mitarbeiter erhöht wird und sie angeregt werden, über ihr Eigeninteresse hinaus auf das Wohl anderer zu schauen (Huang et al., 2014, S. 129). Demnach ermutigen transformationale Vorgesetzte ihre Mitarbeiter zu einem Denken ausserhalb der Grenzen des Status quo, welches sich dann in einem *PSRB* manifestieren kann (Huang et al., 2014, S. 130). Bei Smircich & Morgan (1982) findet sich eine Erklärung für die signifikanten Auswirkungen von transformationaler Führung auf das Arbeitsverhalten der Mitarbeiter. Da Vorgesetzte die „Realität“ definieren und gestalten, in der die Mitarbeiter arbeiten, hat Sinnmanagement einen der grössten Einflüsse auf Mitarbeitende (Smircich & Morgan, 1982, S. 257-258). Als offener Führungsstil erhöht die transformationale Führung durch psychologisches Empowerment, die von den Mitarbeitern wahrgenommene Arbeitsautonomie, was wiederum zu *PSRB* führt – da der Grad der Unabhängigkeit das Ausmass des abweichenden Verhaltens bestimmt (Huang et al., 2014, S. 129).

Es wird zwischen drei Kategorien des *PSRB* unterschieden: *efficiency*, *co-worker aid* und *customer aid* (Morrison, 2006, S. 10). Die Wahrscheinlichkeit eines *PSRB*-Verhaltens wird durch Arbeitsautonomie, dem *PSRB*-Verhalten anderer Mitarbeiter, der eigenen Risikofreudigkeit (Morrison, 2006, S. 5), durch einen transformationalen Führungsstil von Vorgesetzten (Huang et al., 2014, S. 129), einer positiven Beziehung zu Vorgesetzten (Mayer et al., 2007) sowie des Sinnmanagement (Smircich & Morgan, 1982, S. 257-258) erhöht.

Der Idealtypus einer Bürokratie ist eine nicht-diskriminierende Organisation mit nicht-diskriminierenden Bürokraten, die sich effizient an die standardisierten Regeln halten und keine Vorzugsbehandlungen vornehmen (Weissmüller et al., 2019, S. 1). Öffentliche Dienstleistungen sollten allen Klienten unabhängig von Rasse, Geschlecht, Ethnizität und Alter gleichermassen zugänglich sein (Jilke et al., 2018, S. 423). Diese werden als Leistungen des Staates für die Gesellschaft beschrieben und werden durch die Staatszwecke bestimmt, die in der Regel in der Verfassung formuliert sind. Da ihr Konkretisierungsgrad stark variiert, werden sie in politischen Entscheidungsprozessen oftmals detailliert (Schedler & Proeller, 2011, S. 15). Gemäss statistischen Diskriminierungstheorien können jedoch leistungsbasierte Anreize dazu führen, dass *SLB* ihre Arbeit auf Klienten fokussieren, die nicht einer Minderheit angehören, da sie diese als „leichter behandelbar“ und folglich als weniger kostspielig wahrnehmen (Jilke et al., 2018, S. 423). Die Literatur der öffentlichen Verwaltung weist viele Untersuchungen über die Ursachen und Folgen sozialer Ungleichheit bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen auf. Gründe der Ungleichheit sind dabei meistens persönliche Charakteristiken der Klienten, aber auch institutionelle Strukturen, Arbeitsroutinen sowie implizite Einstellungen und Verhalten der Bürokraten (Maynard-Moody & Musheno 2000, S. 329-330). Nebst der Effizienz und Effektivität muss gemäss Frederickson (2010) auch die Sicherstellung der sozialen Gerechtigkeit als zentraler Pfeil der öffentlichen Verwaltung angesehen werden. Nach Frederickson (2010) erfordert soziale Gerechtigkeit ein Urteil, da sich soziale Gerechtigkeit weder in der neutralen Anwendung von Regeln, Verfahren und Gesetzen ausdrückt noch in den Präferenzen von Personen, die mit der Ausübung staatlicher Macht und Autorität betraut sind. Die soziale Gerechtigkeit befindet sich zwischen diesen Polen, wo Institutionen und Interpretationen von Urteilen und Ergebnissen geprägt werden (Frederickson, 2010, S. 65).

Aktuellere Forschung hierzu untersucht, inwiefern der Verwaltungsaufwand (*administrative burdens*) als ein Mechanismus der Exklusion zum Zugang öffentlicher Dienstleistungen eine

Rolle spielt. Dabei werden drei verschiedenen Arten von Kosten unterschieden, welche die Schwierigkeiten der Bürger beim Zugang zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen erhöhen könnten: *Lernkosten* (Bürger müssen sich über die Dienstleistung und Beantragung davon informieren), *psychologische Kosten* (der Zugang zu einer Dienstleistung kann zu Stigma oder Stress führen) und *Einhaltungskosten* (Bürger müssen gewisse Regeln und Anforderungen der Dienstleistung beachten und erfüllen) (Moynihan et al., 2015, S. 46). Diese Kosten sind nicht stabil und können durch *SLB* verändert werden, da ihre Ermessensfreiheit einen beachtlichen Spielraum für eine Erhöhung und Senkung des *administrative burden* spielt (Lipsky, 1984). Ihre Arbeit wirkt sich daher auf die Schwierigkeiten aus, die Klienten beim Zugriff auf staatliche Dienstleistungen haben können, auf die sie Anspruch haben. Nach Lipsky (1984) werden solche Sparmassnahmen als *bureaucratic disentitlement* (Lipsky, 1984, S. 3) bezeichnet (Jilke et al., 2018, S. 424). Dies bezeichnet „(...) eine Form der steuerlichen und programmatischen Kürzung, die durch obskure und routinemäßige Handlungen von Behörden und durch unterlassene Maßnahmen erfolgt, die zu Verteilungsfolgen führen“ (Lipsky, 1984, S. 5). Die Idee des *administrative burden* ist am ehesten mit dem verwaltungswissenschaftlichen Konzept des *red tape* vergleichbar (Moynihan et al., 2013, S. 3).

Wie bewertet aber ein *SLB* genau, welche Fälle aufwändig und kostspielig sind? Aufgrund fehlender Ausgangsinformationen über die konkrete Kostspieligkeit des Aufwandes, gebrauchen *SLB* unvollständige (damit meinen Jilke et al., (2018) wahrscheinlich die auf den ersten Blick wahrzunehmenden Merkmale eines Klienten) Signale wie Rasse, Ethnizität und Alter eines Klienten, um Schlussfolgerungen über die zukünftige Kostspieligkeit des Aufwandes zu machen. Dadurch können *SLB* den Verwaltungsaufwand für solche schwer zu bedienenden Klienten erhöhen und Angehörige einer spezifischen Gruppen, die im Durchschnitt höhere Kosten und einen höheren Arbeitsaufwand mit sich ziehen umgehen. Folglich können Ermessensverzerrungen bei der Zuweisung von Chancen und Ressourcen zu einer Ungleichbehandlung von Minderheitengruppen führen, insbesondere bei Vorhandensein begrenzter Ressourcen (Jilke et al., 2018, S. 424). Zudem können auch gewisse Namen zu Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft führen, da Namen als soziale Indikatoren dienen (Elchardus & Siongers, 2011, S. 403). Jilke et al., (2018) fanden heraus, dass einige Namen mit einem höheren Bildungs- und Einkommensniveau verbunden sind, während andere mit der Arbeiterklasse assoziiert sind (Jilke et al., 2018, S. 433).

Da *SLB* die unterste Stelle der privaten und öffentlichen Bürokratien besetzen, prägen ihre Handlungen die Erfahrungen der Öffentlichkeit mit dem Staat und die Beurteilung der Staatslegitimität (Maynard-Moody & Musheno, 2003, S. 20). Sie stehen bei ihrer Arbeit, aufgrund der hohen Arbeitsbelastung, Rollenkonflikten und limitierten Ressourcen, oft unter Zeitdruck und daraus resultierendem Stress (Jilke & Tummers, 2018, S. 5). Die zu bearbeitenden Fälle, die Herausforderung bei der Organisation von Formularen und die ständig aktualisierenden Verwaltungsvorschriften bedeuten, dass *SLB* Entscheidungen über die relative Bedeutung verschiedener Aufgaben treffen müssen (Sandfort, 2000, S. 736). Eine Möglichkeit diese Schwierigkeiten zu bewältigen zeigen Tummers et al., (2015). Ihre Studie beinhaltet verschiedene Coping-/Bewältigungsstrategien, die *SLB* in ihrem Alltag gebrauchen. Aus Erkenntnissen der öffentlichen Verwaltung und der Psychologie definieren Tummers et al., (2015) *coping*, im Kontext der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, als Verhaltensaufwendungen, die *SLB* bei der Interaktion mit Klienten einsetzen, um externen und internen Anforderungen gerecht zu werden, sowie Konflikte zu meistern, zu tolerieren und zu reduzieren (Tummers et al., 2015, S. 1101).

Einerseits können sich *SLB* dazu entscheiden dem Klienten entgegen zu kommen (*move toward the client*). Dies löst ein positives, proaktives, kundenzentriertes und selbstloses Verhalten aus. Um den Anforderungen des Klienten gerecht zu werden, werden Regeln gebrochen oder umgangen und Ermessen in der Priorisierung angewendet. Andererseits können sich *SLB* auch vom Klient abwenden oder gegen ihn vorgehen (*move against the client*), indem sie sich unflexibel an die vorgeschriebenen Regeln halten, die den Anforderungen des Kunden zuwiderlaufen könnten und dadurch an Feindseligkeit grenzen (Tummers et al., 2015, S. 1108). Beide Handlungsstrategien stehen gleichermassen in Verbindung mit Risiken, da beide Strategien diskriminierend sind und das fundamentale Bürokratieprinzip der Gerechtigkeit verletzen (Weissmüller et al., 2019, S. 5). *SLB* passen sich der Situation an, indem sie Bewältigungsstrategien einsetzen wie zum Beispiel Mehrarbeit leisten, effektives Zeitmanagement (Standardisierung und Routinearbeit), Zuteilung der Dienstleistungen oder Priorisierung bestimmter Klienten (Tummers et al., 2015, S. 1100). Die Priorisierung bestimmter Klienten ist durch Widmung von mehr Zeit, Ressourcen und Energie gekennzeichnet (Jilke & Tummers, 2018, S. 5). Welche Klienten priorisiert werden, kann von den persönlichen Charakteristiken des *SLB*, insbesondere von Rasse und Geschlecht, abhängen oder von einem Denken in Kategorien. Zum Beispiel priorisieren Ärzte in Notfällen Patienten, die am meisten von ihrer Hilfe profitieren. Dies wird als *Triage* bezeichnet (Jilke & Tummers, 2018, S. 2).

Andere Kriterien und Gründe der Priorisierung sind zum Beispiel, die Freundlichkeit und Feindlichkeit eines Klienten (Sandfort, 2000, S. 737), die Erwartung guter Leistungen (Baviskar, 2019, S. 524) oder ob sich der Klient bemüht und sich selber einsetzt (Križ & Skivenes, 2014). Diese Idee ist dem sozialpsychologischen Ansatz der sozialen Kategorisierung ähnlich, der das Einordnen von anderen Menschen in soziale Gruppen als einen natürlichen kognitiven Prozess beschreibt (Allport, 1954; Tajfel, 2010). Mit anderen Worten: Menschen vereinfachen komplexe Prozesse, indem sie ihre allgemeinen Überzeugungen und ihr stereotypes Denken gebrauchen, um neue Bekanntschaften zu kategorisieren. Diese Klassifikation hilft, um sich in der Komplexität des Arbeitsalltags zurecht zu finden (Jilke & Tummers, 2018, S. 6).

Bei der Priorisierung von Klienten unterscheiden *SLB* zwischen drei verschiedenen Arten von Verdienstlichkeit (Jilke & Tummers, 2018, S. 2):

- **Erarbeitete Verdienstlichkeit** (*earned deservingness*): die Priorisierung motivierter Klienten führt generell zu mehr Anerkennung durch Vorgesetzte und ist besser für die Organisation. Dies ist jedoch abhängig davon, ob der Vorgesetzte die Handlung des Mitarbeiters gemäss dem *state-agent narrative* oder *citizen-agent narrative* bewertet. Wenn Vorgesetzte einem *state-agent narrative* folgen, bewerten sie die Priorisierung eines Klienten als eine geringere Leistung, da sich *SLB* an Werte wie Legalität und Egalität halten sollen und alle Klienten gleichermassen behandeln sollen. Folgen Vorgesetzte dem *citizen-agent narrative*, bewerten sie die Leistung eines *SLB*, der vor allem motivierten Klienten hilft, als höher (Tummers, 2017, S. 150). *SLB* sollten sich aber nicht härter für ihre Klienten einsetzen und auch nicht härter für ihren Klienten arbeiten, als der Klient selber (Tummers, 2017, S. 159).
- **Bedürftige Verdienstlichkeit** (*needed deservingness*): Bürokraten denken, dass Bedürftigen eher geholfen werden soll (Van Oorschot, 2000, S. 39) und helfen eher denen, die die geforderte Leistung nicht erbringen (Goodsell, 1981). Deshalb wird Älteren, Behinderten, Geflüchteten, misshandelten Kindern und Frauen eher geholfen (Jilke & Tummers, 2018, S. 9). Männer werden als weniger verdienend wahrgenommen, da sie in der Arbeitsumgebung dominanter sind (Lewis, 1992, S. 159), sowie auch in der Gesellschaft (Connell, 2014). Gemäss dem *positive feedback bias* wird Minderheiten

ebenfalls eher ein positives Feedback gegeben, da sie allgemein als strukturell benachteiligt wahrgenommen werden (Harber, 1998, S. 622).

- **Fallbedingte Verdienstlichkeit** (*resource deservingness*): das sogenannte *cream-skimming/creaming* geht davon aus, dass *SLB* vor allem denen helfen, die gute Leistungen erbringen und motiviert sind. Oder denen, die hinsichtlich der bürokratischen Erfolgskriterien das Potenzial dazu haben, da teilweise auch Leistungsanreize eine Rolle spielen (Jilke et al., 2018, S. 424). Diese Klienten verdienen eine Priorisierung, da sie ihre Investition Wert sind und die grössten Erfolgchancen haben (Hasenfeld 1985; Winter 2005). Gleichzeitig umgehen *SLB* Klienten die scheitern oder kostspielig sein könnten (Jilke et al., 2018, S. 424). *Cream-skimming/creaming* basiert auf rational strategischen Überlegungen hinsichtlich der Zielerreichung und kosteneffizientem Arbeiten. Dies führt dennoch zur Benachteiligung von spezifischen Gruppenmitgliedern, lediglich auf den Charakteristiken ihrer Gruppe basierend (Jilke et al., 2018, S. 426).

Die Vorstellung der Verdienstlichkeit, wird in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur auch *worthiness* genannt. Demnach helfen *SLB* vor allem den Klienten, die eine Investition Wert sind, da die Anstrengung eines Klienten direkt mit seinem Verdienst zusammenhängt (Maynard-Moody & Musheno, 2003, S. 94). Das Priorisieren von Klienten ist also ein Selektieren nach gewissen Kriterien und wird auch *positive Diskriminierung* genannt. Fleissige sowie schwach leistende Klienten und solche, welche einer Minderheit angehören, werden eher priorisiert (Jilke & Tummers, 2018, S. 227 & 235). Dies verdeutlicht, dass *SLB* auch auf der emotionalen Ebene vom Schicksal ihrer Klienten beeinflusst werden können (Weissmüller et al., 2019, S. 8).

Im Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen werden drei verschiedene Arten von Diskriminierung unterschieden: (a) implizite/unbewusste, (b) explizite/offensichtliche und (c) rational-strategische Diskriminierung. Theorien zur (a) impliziten/unbewussten Diskriminierung gehen davon aus, dass Diskriminierung das Produkt impliziter Einstellungen oder Stereotypen gegen eine Gruppe sind. Mit anderen Worten, das Wahrnehmen von anderen Menschen als nicht zugehörig zur eigenen Gruppe (z.B. Chugh, 2004). Gemäss Theorien zur (b) expliziten/offensichtlichen Diskriminierung, kommt Diskriminierung durch eine Abneigung und Feindseligkeit eines Individuums zu spezifischen Gruppenmitgliedern. Dadurch werden Interaktionen, auch wenn diese zu Kosten führen, mit den betroffenen Gruppenmitgliedern vermieden. Eine dritte Ansicht geht davon aus, dass Diskriminierung keine

emotionale Antwort auf Differenzen ist, sondern eher ein Produkt (c) rational-strategischer Überlegungen, welche zu Stereotypisierung von Gruppenmitgliedern führt (Jilke et al., 2018, S. 425).

Im Kontext der Verwaltungsarbeit kann die Wahrscheinlichkeit von *PSRB* erhöht werden durch: *administrative burden* (Moynihan et al., 2015, S. 46) oder Bewältigungsstrategien wie zum Beispiel Priorisierung, Standardisierung, Aufteilen der Arbeit und Routine (Tummers et al., 2015, S. 1100). Ein solches Selektionieren bestimmter Fälle kann zu (positiver) Diskriminierung führen (Jilke & Tummers, 2018, S. 227 & 235).

Individuelle Antezedenzen

Es wurde auch darüber diskutiert, ob Menschen biologisch dazu bereit sind, sich prosozial zu verhalten (z.B., Campbell, 1965, 1979; Dawkins, 1976). Hoffman (1981) konnte zeigen, dass Altruismus zumindest genetisch ein Teil der menschlichen Natur ist. Er schlug vor, dass Empathie, die Fähigkeit die Emotionen anderer stellvertretend zu erfahren, das genetisch beeinflusste Merkmal ist, das dem Altruismus zugrunde liegt (Brief & Motowidlo, 1986, S. 716). Gibt es also eine prosoziale Persönlichkeit?

Unter dem Strich kann diese Frage mit einem vorläufigen „ja“ beantwortet werden. Nach Rushton (1981) haben Individuen mit stark prosozialen Tendenzen höhere und universellere Standards über Gerechtigkeit, soziale Verantwortung und moralischer Verantwortung verinnerlicht. Gegenüber Gefühlen anderer sind sie empathischer und können dadurch die Welt aus ihrer emotionalen und motivationalen Perspektive besser sehen (Rushton, 1981, S. 264). Smith et al. (1983) gingen davon aus, dass prosoziales Verhalten mit individuellen Differenzen der Extraversion, „dem Glauben an eine gerechte Welt“ und dem Bildungslevel positiv korreliert, konnten dies jedoch nicht feststellen. Die Ergebnisse ergaben, dass prosoziales Verhalten negativ mit Neurotizismus korreliert. Der Effekt des Bildungslevels auf prosoziales Verhalten ist unklar (Smith et al., 1983, S. 660-662). Ein anderes persönliches Merkmal, das prosoziales Verhalten fördert ist Stimmung. Isen et al., (1978) gehen davon aus, dass gut gelaunte Menschen dazu neigen, sich effektiver an positive Informationen, Ereignisse und Erfahrungen aus dem Gedächtnis zu erinnern. Demzufolge werden sie wahrscheinlicher Handlungen ausführen, die mit positiven Auswirkungen verbunden sind (Isen et al., 1978, S. 9). Es kann allerdings nicht davon ausgegangen werden, dass negative Stimmungen konsistent den gegensätzlichen Effekt aufweisen (Isen et al., 1978, S. 9).

Um Einflüsse auf *PSRB* zu testen, verwendete Fleming, (2019) die Variablen Geschlecht, Alter und Rassenminderheit als Kontrollvariablen in seiner Studie. Die Ergebnisse zeigen, dass unter den Kontrollvariablen, das Alter der Studienteilnehmer einen signifikanten Einfluss auf *PSRB* hat. Demnach verhalten sich ältere Mitarbeiter eher im Sinne des *PSRB* als jüngere Mitarbeiter (Fleming, 2019, S. 13).

Vardaman et al., (2014) suchten in ihrer Studien nach weiteren Erklärungsmöglichkeiten auf der individuellen Ebene, um herauszufinden was genau *PSRB* antreibt. Gestützt auf Morrison (2006) und Dahling et al., (2012) nannten sie als mögliche Vorläufer von *PSRB* die vier Komponenten, die die Kernselbstbewertung eines Menschen (*core self evaluations, CSE*) ausmachen (Vardaman et al., 2014, S. 110): *Selbstwertgefühl, Selbstwirksamkeit, Neurotizismus und Kontrolle* (Judge et al., 1997, S. 17). *CSE* sind fundamentale, unbewusste Schlussfolgerungen von Individuen über das Selbst, andere und die Welt. Diese Faktoren sind nicht strikt kognitiv („e.g., *I am good; other people are not good; life is dangerous*“ (Judge et al., 1997, S. 18)), sondern bloss Bewertungen der eigenen Umwelt, die den Umgang mit zunehmenden Berufsverantwortlichkeiten und der Aufgabenwahrnehmung beeinflussen (Judge et al., 1997, S. 18). Ähnlich wie *CSE* und mit *CSE* zusammenhängend sind Selbstschemata, die zeigen, wie Menschen ihre Realität sehen und sie interpretieren (Markus, 1977, S. 64). Beide Ansichten beeinflussen den Grad der Zufriedenheit mit dem eigenen Beruf und tragen zu einer positiveren Einstellung gegenüber Situationen bei. Individuen mit einem positiven Selbstkonzept sind nicht nur zufriedener, da sie sich glücklicher fühlen und eher das Gefühl haben, die Situation unter Kontrolle zu haben, sondern auch, da sie in ihrer Arbeit mehr Variation, Challenge und intrinsische Motivation sehen (Judge et al., 1997, S. 30).

Die Wahrscheinlichkeit eines Mitarbeiters, sich gegenüber einem Klienten prosozial zu verhalten wird des Weiteren durch deren zwischenmenschliche Beziehung beeinflusst. Also die Art der Beziehung zwischen zwei Individuen wird durch die Wahrscheinlichkeit, dass sich der eine dem anderen gegenüber prosozial verhält, beeinflusst (Clark & Mills, 1979, S. 22). Gemäss Hornstein (1972) werden Menschen emotional stärker eingebunden, wenn jemand, wie bereits erwähnt, in ihrer „wir-Gruppe“ (Zusammengehörigkeitsgefühl) in Schwierigkeiten ist und sind dadurch motivierter, ihnen zu helfen. Folglich verhindert die Kohäsion einer Gruppe teilweise die Wahrscheinlichkeit prosozialer Handlungen eines Mitglieds der Gruppe gegenüber einem anderen (Hornstein, 1972, S. 214)

Andere Faktoren, die das prosoziale Verhalten beeinflussen, sind das Teilen von ähnlichen Meinungen und Überzeugungen (Sole et al., 1975, S. 1) und der Kleidungsstil (Emswiler et al., 1971, S. 284). Des Weiteren erhöhen auch die Freundlichkeit (Gross et al., 1975, S. 131), die körperliche Attraktivität und Rasse des potenziellen Empfängers die Chancen, dass andere ihn oder sie prosozial behandeln (Benson, et al., 1976, S. 409)

Auf der individuellen Ebene ist auch der Einfluss der *Public Service Motivation (PSM)* zu nennen. Vandenabeele, (2007) definiert *PSM* als:

„*the beliefs, 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*“ (Vandenabeele, 2007, S. 547).

PSM setzt sich aus den vier Dimensionen *Motivation für Politikgestaltung, Engagement für das Gemeinwohl, Mitgefühl* und *Selbstaufopferung* zusammen (Perry, 1996, S. 20). Perry & Wise (1990) konzipieren *PSM* als persönliche Prädisposition und beschreiben deren Grundlage als rational, normbasiert und affektiv (Perry & Wise, 1990, S. 368). Gemäss Brewer & Selden (1998) ist die Motivation dem öffentlichen Sektor zu dienen ebenfalls der Persönlichkeit zu zuordnen und ist keine arbeitsbezogene Sozialisation – *trait versus state* (Brewer & Selden, 1998, S. 417). Andererseits argumentieren Vogel & Kroll (2016), dass *PSM* eine zeitlich eher stabile Motivation ist, die aber trotzdem dynamisch ist, mit dem Alter zunimmt und mit den Organisationsmitglieder abnimmt (Vogel & Kroll, 2016, S. 53).

Der Hauptgedanke der *PSM*-Forschung ist, dass sich Menschen mit einer hohen *PSM* vom öffentlichen Sektor angezogen fühlen, da ihnen die Beschäftigung im öffentlichen Sektor ermöglicht, bedeutungsvolle (selbstlose) Arbeit für das Gesellschaftswohl zu leisten, ohne Erwartung von Gegenleistung (Perry et al., 2010, S. 682). Im Vergleich zu Mitarbeitern des privaten Sektors, sind Mitarbeiter des öffentlichen Sektors interessierter an der öffentlichen Arbeit sowie an der Politik und Policy. Sie weisen ein höheres Mass an Mitleid auf und zeigen eher selbstaufopfernde Verhaltensweisen (Brewer & Selden, 1998, S. 415 & 429; Perry, 1996, S. 5; Vandenabeele, 2007, S 553).

Ein möglicher Nachteil von *PSM* ist die höhere Wahrscheinlichkeit zu sozialen Regelbrüchen (Weissmüller et al., 2019, S. 6). Es wird angenommen, dass Menschen mit einer hohen *PSM*-Motivation durch eine intrinsische Motivation angetrieben werden, anderen helfen zu können (van Witteloostuijn et al., 2017, S. 3). Weissmüller et al., (2019) konnten in ihrer Studie mit Studenten aus Belgien, Deutschland und Holland zeigen, dass hohe *PSM*-Werte und positive

Informationshinweise eher zu regelwidrigem *PSRB* führen, was schlussendlich auch zu Diskriminierungspraktiken führen kann (Weissmüller et al., 2019, S. 1). Nach Schott & Ritz (2017) verhalten sich Menschen mit hohen *PSM*-Werten eher regelwidrig im Sinne von *PSRB*, da es für sie einfacher ist, ihre Handlung moralisch rechtfertigen zu können, wenn sie denken, dass der Regelverstoss einer grossmütigen Sache dient (Schott & Ritz, 2017, S. 36-37). Generell erhöht ein interessanter Arbeitsplatz und ein starker Wunsch nach Arbeitsplatzsicherheit die Wahrscheinlichkeit, dass ein Mitarbeiter zusätzliche Anstrengungen unternehmen wird (Frank & Lewis, 2004, S. 46).

Die Wahrscheinlichkeit von *PSRB* auf dem individuellen Niveau kann erhöht werden durch prosoziale Charakterzüge eines Menschen, das Gefühl von „wir-Gruppe“, Reziprozität (Brief & Motowidlo, 1986, 718), *CSE* (Vardaman et al., 2014, S. 110), Selbstschemata, (Markus, 1977, S. 64), körperliche Attraktivität (Benson, et al., 1976, S. 409) und *PSM* (Weissmüller et al., 2019, S. 1).

2.3 Erkenntnisse aus der Theorie

Wie vorangehend beschrieben beinhaltet dieses Teilkapitel die Zusammenfassung der Ergebnisse aus der bisherigen Forschung. Entgegen der Erwartungen führte die verwendete Literatur in erste Linie zu der Erkenntnis, dass direkte Entstehungsgründe und Motivationen von *PSRB* im Grossteil der Studien nicht behandelt werden. Da dem *PSRB* eine prosoziale Handlung zu Grunde liegt, wird vielmehr prosoziales Verhalten allgemein und damit verbundene Auswirkungen und Folgen thematisiert. Ausserdem auch Praktiken in der Verwaltung, im Kontext von Handlungs- und Ermessensspielräumen (*discretion*), die es den Mitarbeitern erlauben in ihrem Arbeitsalltag effizienter zu arbeiten. Zudem thematisiert ein Grossteil der Literatur ein von der Norm abweichendes, destruktives Verhalten (*deviant behavior*) motiviert durch, unter anderem, Eigeninteresse und Eigennutz. Aus diesen Gründen findet sich nicht in jeder Literatur über prosoziales Verhalten oder abweichendem, organisationalem Verhalten ein direkter Zusammenhang zu *PSRB*.

Die begrenzte Literatur zu „*rule breaking in isolation*“ (Fleming, 2019, S. 3), erklärt DeHart-Davis (2007) „*by the inherent paradox of [this] behaviour that is individually admired but collectively feared... a phenomenon that is beyond hierarchical control and inherently difficult to evaluate*“ (DeHart-Davis, 2007, S. 901). Deshalb wurden in dieser Arbeit nicht nur die Antezedenzen von *PSRB* isoliert betrachtet und zusammengefasst, sondern es wurden bewusst

auch Motivationen und Hintergründe prosozialen Verhaltens, welches dem *PSRB* eben vorausgeht, aufgeführt. Diese definitorische Unterscheidung ist auch im Theorieteil ersichtlich. Die Entstehung von *PSRB* kann umfassender erklärt werden, wenn auch dessen Antezedens – prosoziales Verhalten – beachtet wird. Zu betonen ist jedoch, dass die Folge eines prosozialen Verhaltens nicht immer ein *PSRB* ist. Prosoziales Verhalten kann in einem *PSRB*-Verhalten resultieren, muss aber nicht. Die Konsultation der Literatur führte auch zu der Erkenntnis, dass sich die Entstehungsgründe von *PSRB* und prosozialem Verhalten in kontextuelle und individuelle Antezedenzen aufteilen lassen.

Gründe, wie ein *PSRB*-Verhalten im Kontext der Verwaltung und der Arbeit von *SLB* entsteht, sind Handlungs- und Ermessensspielräume, die sich je nach Ausgestaltung aus den Vorschriften ergeben (Schedler & Proeller, 2011, S. 24, 25). Sowie spezifischen Gegebenheiten wie limitierten Ressourcen, unvollständigen Informationen (Tummers & Bekkers, 2014, S. 528), Regeln, die nicht der spezifischen Situation eines Klienten entsprechen (Lipsky, 1980, S. 14) und deshalb ein Urteilsvermögen fordern (Maynard-Moody & Musheno, 2012, S. 19). Reaktionen auf diese Umstände sind Verhaltensaufwendungen (Coping-/Bewältigungsstrategien), die *SLB* bei der Interaktion mit Klienten einsetzen, um externen sowie internen Anforderungen gerecht zu werden sowie Konflikte zu meistern, zu tolerieren und zu reduzieren (Tummers et al., 2015, S. 1101). Zusammengefasst ist eine Regelverletzung eine Möglichkeit von *discretion* und *PSRB* eine Variante davon, und das Resultat verschiedenster *coping*-Strategien.

Um diese Erkenntnis übersichtlich darzustellen, wurden 5 verschiedene Cluster erstellt, die eine prosoziale Handlung, mit der Möglichkeit zu *PSRB* im Kontext von Handlungs- und Ermessensspielräumen in der Verwaltungsarbeit, aus verschiedenen Gründen, jedoch immer aus der Perspektive des handelnden *SLB*, erklären. Das Cluster setzt sich aus 34 Subkategorien zusammen. Diese wurden den Clustern zugeteilt, wobei einige Male eine Subkategorie nicht ausschliesslich einem Cluster, sondern mehreren Clustern, zugeordnet werden konnte. Um die Cluster zu bilden, wurden alle Begründungen, die in der Literatur gefunden wurden, zuerst in einer Excel-Tabelle aufgenommen. Dadurch entstand eine Übersicht, mit der „gemeinsame Nenner“ gefunden werden konnten. Dies ergab schlussendlich 5 Cluster. Diese 5 Cluster stehen für die Hintergründe von *PSRB* oder prosozialem Verhalten, die zusammenfassend in der verwendeten Literatur am häufigsten als Entstehungsgründe, Zusammenhänge und Korrelationen genannt wurden. Es handelt sich dabei um die folgenden 5 Kategorien:

- I) Steigerung der Wohlfahrt und Gemeinwohl,
- II) Handlungs- und Bewältigungsstrategien,
- III) „wir-Gruppe“ und Art des Gegenübers,
- IV) individuelle Charakteristiken,
- V) Beziehung zum Vorgesetzten/Art des Vorgesetzten.

Das folgende Raster (1) fasst die Entstehung von *PSRB* und prosozialem Verhalten zusammen. Den 5 Clustern wurden die Ergebnisse der verwendeten Studien zugeordnet, die eben die 34 Subkategorien des Rasters bilden. Des Weiteren wurden die Autoren und Publikationsjahre der Studien hinzugefügt, um eventuell auffallende Trends in der Forschung zu *PSRB* und prosozialem Verhalten aufzeigen zu können. Diese Einordnung ermöglicht die Vergleichbarkeit der verschiedenen Studien und zeigt deren Gemeinsamkeit auf. Das Raster (1) ist auf der nachfolgenden Seite abgebildet:

Pro-social Rule Breaking (PSRB): wohlwollend, absichtlich und mit Fokus auf Andere			
Kontext: <i>discretion</i> (Handlungs- und Ermessensspielraum)			
Cluster			
I) Steigerung der Wohlfahrt und Gemeinwohl	... der Organisation	<i>efficiency</i>	Dahling et al., (2012); Morrison, (2006)
		Einhaltung von Richtlinien Verbesserungsvorschläge, Einwände gegen Unzulässiges, zusätzliche Anstrengungen, Freiwilligenarbeit, Bleiben bei organisationalen Schwierigkeiten, Organisation positiv repräsentieren.	Brief & Motowidlo, (1986)
		<i>PSM</i>	Perry et al., (2010)
	... eines Anderen	<i>PSRB</i> als deontische und ethische Reaktion.	Ambrose et al., (2015); Vardaman et al., (2014)
		<i>coworker assistance</i> <i>customer service reasons</i>	Dahling et al., (2012); Morrison, (2006); Brief & Motowidlo, (1986)
		<i>discretion</i> beeinflusst <i>client meaningfulness & client willingness</i> .	Tummers & Bekkers, (2014)
		<i>PSM</i>	Weissmüller et al., (2019); Brewer & Selden, (1998); Perry, (1996); Vandenamee, (2007); van Witteloostuijn et al., (2017); Schott & Ritz, (2017)
		<i>move toward the client</i> : leisten von Mehrarbeit, Standardisierung, Routine, Zuteilung der Dienstleistungen & Priorisierung	Tummers et al., (2015)
	II) Handlungs- und Bewältigungsstrategien	Priorisierung aus Erwartung guter Leistungen des Klienten.	Baviskar, (2019); Hasenfeld, (1985); Winter, (2005); Maynard-Moody & Musheno, (2003)
		Ungleichbehandlung durch soziale Kategorisierung.	Allport, (1954); Tajfel, (2010)
<i>move toward the client</i> : leisten von Mehrarbeit, Standardisierung, Routine, Zuteilung der Dienstleistungen & Priorisierung.		Tummers et al., (2015)	
Priorisierung, die sich in drei Arten der Verdienstlichkeit zeigen kann: <i>earned, resource & needed deservingness</i> .		Jilke & Tummers, (2018)	
<i>administrative burdens</i> → <i>administrative disentitlement</i> als Exklusionsmechanismus		Lipsky, (1984); Moynihan et al., (2013); Moynihan et al., (2015)	
Priorisierung je nach Eigenbemühung und Einsatz des Klienten.		Kriz & Skivenes, (2014)	
Das Verhalten anderer Mitarbeiter korreliert positiv mit <i>PSRB</i> .		Dahling et al., (2012); Morrison, (2006)	
III) „wir-Gruppe“-Gefühl	Prosoziales Verhalten ist beeinflusst durch Freundlichkeit.	Gross et al., (1975), Sandfort, (2000)	
	Prosoziales Verhalten ist beeinflusst durch die körperliche Attraktivität.	Benson et al., (1976)	
	Prosoziales Verhalten ist beeinflusst durch die zwischenmenschliche Beziehung.	Clark & Mills, (1979)	
	Prosoziales Verhalten ist beeinflusst durch den Kleidungsstil.	Emswiller et al., (1971)	
	Prosoziales Verhalten ist beeinflusst durch das Teilen von ähnlichen Meinungen und Überzeugungen.	Sole et al., (1975)	
	Menschen werden emotional stärker eingebunden, wenn jemand in ihrer "wir-Gruppe" in Schwierigkeiten ist und sind dadurch motivierter, ihnen zu helfen.	Hornstein, (1972)	
	Prosoziales Verhalten durch Empathie und Altruismus.	Hoffman, (1981)	
IV) individuelle Charakteristiken	Individuen mit stark prosozialen Tendenzen haben höhere und universellere Standards über Gerechtigkeit, soziale Verantwortung und moralischen Verantwortung verinnerlicht.	Rushton, (1981)	
	<i>CSE</i> als Vorläufer von <i>PSRB</i> .	Vardaman et al., (2014)	
	Gute Laune fördert prosoziales Verhalten.	Isen et al., (1978)	
	Risikofreudigkeit ist positiv mit <i>PSRB</i> verbunden.	Morrison, (2006)	
	<i>PSM</i> als persönliche Prädisposition.	Perry & Wise, (1990)	
	Ältere Mitarbeiter neigen eher zu <i>PSRB</i> als jüngere Mitarbeiter.	Fleming, (2019)	
	Eine positive Beziehung mit dem Vorgesetzten erhöht die Wahrscheinlichkeit für <i>PSRB</i> .	Mayer et al., (2007)	
V) Beziehung zum Vorgesetzten/Art des Vorgesetzten	Eine transformationale Führung der Vorgesetzten ermutigt Arbeitnehmer zu <i>PSRB</i> .	Huang et al., (2014)	
	Priorisierung motivierter Klienten abhängig vom Bewertungsprinzip des Vorgesetzten.	Tummers et al., (2017)	
	<i>PSM</i> als persönliche Prädisposition.	Perry & Wise, (1990)	
	Arbeitsautonomie ist positiv mit <i>PSRB</i> verbunden.	Morrison, (2006)	
	<i>PSRB</i> ist durch ein ethisch-moralisches Klima beeinflusst.	Vardaman et al., (2014)	

Tabelle 2 Zusammenfassung: Pro-social Rule Breaking (PSRB) und prosoziales Verhalten in Raster (1) (eigene Darstellung in Anlehnung an die verwendete Literatur)

Die Einordnung der Studienergebnisse in die 5 Cluster führte zu einer weiteren Erkenntnis. Bei Betrachtung der Cluster III) „wir-Gruppe“ und Art des Gegenübers und IV) individuelle Charakteristiken fällt auf, dass vor allem bei diesen zwei Clustern die Mehrheit der Subkategorien eher ältere Studien sind, und das menschliche Handeln ausschliesslich aus der subjektiven Perspektive beschreiben. Merkmale und Charakter eines Menschen sowie seine genetische Prädisposition werden als Voraussetzung für prosoziales Verhalten oder *PSRB* angesehen. Wie bereits in der Theorie erwähnt, sind die Ansichten dazu unterschiedlich. Neuere Studien nennen nebst den individuellen Charakteristiken des *SLB* und persönlichen Merkmalen des Gegenübers auch den Kontext, also die Umgebung in der der *SLB* arbeitet als Gründe für ein anderwärtiges Verhalten.

Als Begründung für diese Erkenntnis, können Herbert A. Simons (1979) Überlegungen zur menschlichen Entscheidungsfindung und Problemlösung sowie zur eingeschränkten Rationalität herangezogen werden (Kalantari, 2010, S. 510). Simons *theory of bounded rationality* basiert auf der Verhaltenstheorie der eingeschränkten Rationalität. Diese stellt die Annahme der Rationalität des Entscheidungsträgers in Frage und betont seine kognitiven Grenzen (Simon, 1979, S. 502). „(...) Obwohl Rationalität das Ziel der organisatorischen Entscheidungsfindung ist, sind Entscheidungsträger durch kognitive Fähigkeiten (Gewohnheiten, Werte, Reflexe, Wissen usw.) sowie externe (Umwelt-)Faktoren eingeschränkt. Daher kann die Entscheidung nicht optimiert werden“ (Kalantari, 2010, S. 513). Folglich treffen Entscheidungsträger aufgrund von begrenztem Wissen und begrenzter Rationalität durch die Suche nach Handlungsalternativen befriedigende Entscheidungen und nicht optimale (Simon, 1955, S. 101, 104). Da organisatorische Faktoren (Umwelt) die Ressourcen und Bedingungen, die einem Entscheidungsträger zur Verfügung stehen, beeinflussen, kann der Mensch in der realen Welt nicht als Nutzenmaximierer (im Gegensatz zu den rationalen Theorien des klassischen und neoklassischen Ansatzes) betrachtet werden. Diese Umwelt versetzt den Entscheidungsträger in eine schwer kontrollierbare Lage (Kalantari, 2010, S. 514). In diesem unsicheren Umfeld „besteht die Aufgabe der Verwaltung darin, dieses Umfeld so zu gestalten, dass der Einzelne bei seiner Entscheidung so nahe wie möglich an die Rationalität (gemessen an den Zielen der Organisation) herankommt“ (Simon, 1976, S. 240-241). Zusammengefasst: zum Verständnis von Entscheidungen ist eine umfassende Einschätzung des Kontexts, in denen sie auftreten, erforderlich – *context matters* (Fantino, 2005, S. 166).

Dies ist die Zusammenfassung der Erkenntnisse, die in der internationalen Literatur zur Entstehung von prosozialem Verhalten und *PSRB* zu finden sind. Doch wie sieht es in der Schweiz aus? Diese Frage wird als Teil der Forschungsfrage in den nächsten zwei Kapiteln beantwortet. Indem *SLB* einer Schweizer Gemeinde befragt wurden, zeigt diese Arbeit an einem konkreten Beispiel, einen Überblick der alltäglichen Arbeit von *SLB* mit dem Fokus auf prosoziales Verhalten und *PSRB*.

3. Empirie: Methodisches Vorgehen

Im folgenden Kapitel wird die methodische Vorgehensweise dieser Arbeit beschrieben. Das Kapitel 2, der erste Teil dieser Arbeit, stellt den deskriptiven/theoriebildenden Teil dar. Basierend auf dem Bürokratieansatz von Max Weber, wurde das Verständnis einer Bürokratie beschrieben. Mithilfe organisationstheoretischer sowie verwaltungswissenschaftlicher Literatur wurde die Notwendigkeit von Formalisierung und das Vorkommen von Handlungs- und Ermessensspielräumen in Organisationen aufgezeigt. In einem weiteren Schritt wurde ausgehend von Ergebnissen der bisherigen Forschung zu prosozialem Verhalten und zum Phänomen *PSRB* ein mehrdimensionales Raster (1) erstellt, das die dahinterstehenden Gründe von prosozialem Verhalten und *PSRB* zusammenfasst. Die folgende Darstellung stellt zusammengefasst die beschriebene Entstehung von prosozialem Verhalten und *PSRB* graphisch dar:

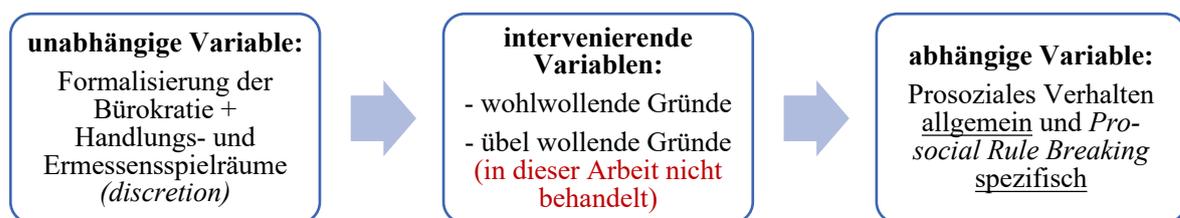


Abbildung 1 Entstehung von Pro-social Rule Breaking (eigene Darstellung).

Interviewdurchführung und Stichprobe

Der empirische Vorgang dieser Arbeit ist qualitativer Art, da die Theoriebildung zum klassischen Bereich der qualitativen Forschung gehört. Dieser beinhaltet die Aufdeckung für den jeweiligen Gegenstand relevanten Einzelfaktoren und die Konstruktion von möglichen Zusammenhängen dieser Faktoren (Mayring, 2010, S. 22). Der Grundgedanke ist, Texte systematisch zu analysieren, indem das Material mit einem theoriegeleiteten Kategoriensystem bearbeitet wird (Mayring, 2016, S. 114).

Für diesen zweiten Teil der Arbeit wurden *SLB* einer Gemeinde im Kanton Bern befragt. Da es in dieser Arbeit nicht darum geht, die Arbeitsweise und Herausforderung *einer* spezifischen Gemeinde in der Schweiz aufzuzeigen, wird im Folgenden nicht genannt, aus welcher Schweizer Gemeinde *SLB* befragt wurden. Der Entscheid zur Anonymität wurde auch zum Schutz der befragten *SLB*, des Gemeindehauses und ihrer Arbeitsweise gemacht. Die Stichprobe setzt sich aus insgesamt 6 Mitarbeitern zusammen. Das Aufnahmekriterium für die Stichprobe war, dass die Mitarbeiter täglichen Kontakt mit Klienten haben. Da alle Namen anonymisiert wurden, wurde den Interviewpartner bei der Interviewtranskription eine Zahl

zwischen 1 und 6 zugewiesen. Die 6 Interviews wurden im Zeitraum zwischen dem 13. Dezember 2019 und 8. Januar 2020 durchgeführt und mit einem iPhone aufgenommen. Die Transkriptionen der Interviews 1-6 finden sich der Reihe nach im Anhang (S. 82-166) dieser Arbeit.

Die Daten qualitativer Interviews also die Erzählungen und Aussagen der Befragten sind immer *kontextabhängig*. Dies verdeutlicht, dass es bei einer qualitativen Vorgehensweise nicht um anzustrebende Objektivität geht, sondern um einen angemessenen Umgang mit Subjektivität. (Helfferich, 2011, S. 155). Deshalb ist das Merkmal *Offenheit* für die Interviewdurchführung selbst wichtig. Der Befragte soll selbst, also ohne Antwortvorgaben, antworten können (Mayring, 2016, S. 68). Vorteile davon sind, dass einerseits überprüft werden kann, ob der Befragte die Frage verstanden hat. Andererseits kann der Befragte seine Perspektive und Deutung offenlegen und selbst Zusammenhänge im Interview entwickeln (Kohli, 1978). Diese Tatsache verdeutlicht auch den Mehrwert einer qualitativen Vorgehensweise, nämlich dass auch durch Einzelfallanalysen ein Erkenntnisgewinn entstehen kann (Wichmann, 2019, S. 54). Aus diesem Grund wurde ein halbstrukturierter Fragenkatalog mit Einstiegs- und Leitfragen erstellt, der dem Befragten ermöglicht über den Fragenrahmen hinaus zu erzählen, mit dem Ziel an möglichst viele Informationen zu gelangen, ohne die Befragten mit Fragen unter Druck zu setzen. Um über alle Interviewpartner hinweg die Interviewsituation so angenehm und gleich wie möglich zu halten, wurden alle Interviews am selben Ort und der Ablauf eines Interviews immer gleich gestaltet. Alle Interviews wurden face-to-face im Gemeindehaus der Gemeinde und auf Berndeutsch durchgeführt.

Der Ablauf eines Interviews gliederte sich in vier Schritte. Jeder der vier Schritte bildet ein separates Dokument (Anhang, S. 78-81):

1. **Informationsblatt:** Als erstes wurde jedem Interviewpartner ein Informationsblatt ausgehändigt, das die wichtigsten Informationen des Interviews enthält sowie das Ziel und den Vorgang dieser Arbeit beschreibt. Das Informationsblatt enthält ausserdem Kontaktdaten für allfällige Fragen und/oder Bemerkungen.
2. **Einwilligungserklärung:** Die Einwilligungserklärung enthält zusammengefasst dieselben Informationen wie das Informationsblatt. Der einzige Unterschied ist, dass die Teilnehmer durch ihre Unterschrift auf diesem Dokument ihre Einwilligung zur Durchführung,

Aufnahme und Gebrauch des Interviews, sowie des weiteren Vorgehens schriftlich bestätigen und sich dadurch einverstanden erklären. Da die Namen der Interviewpartner anonym sind, sind die unterschriebenen Einwilligungserklärungen nicht im Anhang zu finden.

3. **Leitfaden:** Für die Interviewdurchführung wurde ein halbstrukturierter Leitfaden mit 25 Fragen erstellt, mit dem Ziel, die Interviewpartner möglichst frei reden zu lassen. Die Interviewfragen wurden basierend auf der Theorie formuliert und sind einordbar im Raster (1). Der Leitfaden wurde dem Teilnehmer nicht ausgehändigt.
4. **Protokollbogen:** Der Protokollbogen diente als Zusammenfassung des Interviews. Das Dokument beinhaltet die wichtigsten Merkmale und Fakten des Teilnehmers sowie Auffälligkeiten der Interviewsituation. Ausserdem diente eine Checkliste, zur Überprüfung (☒) dieser 4 durchzuführenden Schritte. Wegen der Anonymisierung ist der Protokollbogen eines Teilnehmers auch nicht im Anhang.

Das Sample bietet ein berufliches Umfeld, das sich für die Untersuchung von *PSRB* eignet, da es inmitten beträchtlichen Ermessens, Autonomie und Forderungen nach Verantwortlichkeit, Redlichkeit und rechtmäßigem Verhalten ist (Fleming, 2019, S. 2). Diese Mitarbeiter müssen regelmässig schwierige Entscheidungen treffen, und das in kurzer Zeit wobei ihre Urteile schwerwiegende Folgen für die Klienten mit sich ziehen können. Dabei steht die soziale Gerechtigkeit, mit unvollständiger Information, oft im Konflikt mit widersprüchlichen Regeln (Tummers & Bekkers 2014; Maynard-Moody & Musheno 2012) und dem Arbeitsdruck (Schott et al., 2016). Die Interaktionen der Klienten reichen von einmaligen oder kurzen Interventionen bis hin zu längerfristigen Beziehungen, die wahrscheinlich den Gebrauch bürokratischen Ermessens prägen (Fleming, 2019, S. 2)

Transkription und Auswertung

Die Interviews wurden nach der Durchführung jeweils mit dem Programm f5 transkribiert: „Durch wörtliche Transkription wird eine vollständige Textfassung verbal erhobenen Materials hergestellt, was die Basis für eine ausführliche interpretative Auswertung bietet“ (Mayring, 2016, S. 89). Obwohl die Interviews auf Berndeutsch durchgeführt wurden, wurden die Interviews auf Schriftdeutsch verschriftlicht da, „die Übertragung in normales Schriftdeutsch (...) die weitgehende Protokolltechnik“ ist und die inhaltlich-thematische Ebene im

Vordergrund ist (Mayring, 2016, S. 89). Das Ziel war, die Interviews so exakt wie möglich zu übersetzen und zu transkribieren. Deshalb wurden Auffälligkeiten wie Überlappungen, Lacher, Pausen, Seufzer, Stocker („ehm“) und langes Überlegen, direkt in der Transkription, durch *die kommentierte Transkription* festgehalten.

Nach Mayring (2010) können mithilfe qualitativer Daten Gegenstände eines Bereichs in verschiedene Klassen eingeordnet werden (Mayring, 2010, S. 17). Dadurch kann das Ziel der qualitativen Analyse „die volle Komplexität ihrer Gegenstände erfassen“ erreicht werden (Mayring, 2010, S. 19). Mit der Konstruktion eines deskriptiven Systems kann das Material Überbegriffen in einem Kategoriensystem zugeordnet werden (Mayring, 2016, S. 100): nach der Transkription wurden die Interviews mithilfe des Rasters (1) ausgewertet, da dieses durch seine mehrdimensionale Gestaltung bereits literatur- und theoriebasierte Kategorien aufweist und die 25 Fragen so formuliert wurden, dass sie in das Raster (1) einordbar sind. Ein Unterschied des Kodiersystems (Anhang, S. 167-176) zu Raster (1) ist jedoch, dass das Kodiersystem in der letzten Spalte die zusammengefassten Antworten der Interviewpartner aufweist. Die Zusammenfassung von Antworten jedes einzelnen Interviews war der erste Schritt der Codierung und diente der Vereinfachung der Antworten aus einem Interview. In einem nächsten Schritt wurden die Antworten der Interviewpartner den Subkategorien (und somit einem der 5 Cluster) in der ersten Spalte des Rasters (1) versucht einzuordnen.

Da ein deskriptives System auch als Ausgangspunkt für quantitative Analysen ist (Mayring, 2016, S. 103), wurde in der Mitte des Kategoriensystems, getrennt mit einem dicken Rahmen, eine zusätzliche Spalte (#) erstellt. Dadurch war es möglich, die verschiedenen Antworten den Subkategorien der Cluster zuzuordnen, um Aussagen über die am häufigsten genannten Gründe aufzuzeigen. Folglich entstanden im Kodiersystem zwei voneinander unabhängig zu betrachtende Seiten: die linke Seite des Kodiersystems beinhaltet die Theorie, sowie die Spalte, die die Häufigkeit dieser theoretischen Begründungen in den Aussagen aufweist. Die rechte Seite des Kodiersystems beinhaltet die eingebetteten Fragen und die dazugehörigen Antworten der 6 Interviewpartner. Falls eine Aussage der Theorie auf der linken Seite des Kodiersystems eingeordnet werden konnte, fundierte sie die Ergebnisse der bisherigen Literatur und Forschungsergebnisse. Falls eine Aussage nicht eingeordnet werden konnte, war die Idee, dass diese Aussage einen neuen Begründungspunkt bildet und somit das Raster (2) entsteht. Dadurch konnten zwischen Ergebnissen der bisherigen Forschung und Antworten der *SLB* der befragten Gemeinde entweder Gemeinsamkeiten oder Unterschiede aufgezeigt werden.

Da die qualitative Inhaltsanalyse an „alltäglichen Prozessen des Verstehens und Interpretierens sprachlichen Materials“ anknüpft (Mayring, 2010, S. 38), sollte die Kombination des theoretischen Teils und qualitativen Teils dieser Arbeit, sowie der beiden Raster die Antwort für die zu untersuchende Forschungsfrage darstellen. Das Ziel war, mit den Antworten der Interviewten den ersten, deskriptiven Teil der Arbeit zu unterstützen oder gar Neues aufzeigen, um das Raster (1) entweder zu fundieren und/oder zu ergänzen.

4. Ergebnisse

Nachdem die Interviews durchgeführt und transkribiert wurden, wurden die Antworten zusammengefasst und im Kodiersystem eingefügt. Die Ergebnisse werden im folgenden Kapitel beschrieben und in Bezug auf das Raster (1) kommentiert und interpretiert. Als Veranschaulichung werden an passender Stelle direkte Zitate aus den Interviews⁷ der *SLB* eingefügt. Da das Interview mit einem halbstrukturierten Leitfaden durchgeführt wurde, kam es vor, dass die Interviewpartner gewisse Fragen selber vorgegriffen haben oder Antworten auf eine Frage nachträglich ergänzt haben. Deshalb wurde Ergänztes an passender Zitatstelle hinzugefügt. Zusätzliche Informationen in einer Antwort, die nicht für das Verständnis der Antwort oder der direkten Beantwortung der Frage dienen, wurden ausgelassen⁸ (sofern sie den Sinn der Antwort nicht verändern).

Um die Interviewsituation aufzulockern, wurden dem Interviewpartner als erstes Einstiegsfragen gestellt. Diese vier Fragen können nicht gezielt einem der Cluster zugeordnet werden, da das Ziel war, allgemein etwas über den in der Theorie beschriebenen Arbeitskontext von *SLB* zu erfahren. Gemäss Jilke & Tummers (2018) stehen *SLB* oft unter Zeitdruck und Stress aufgrund der hohen Arbeitsbelastung und limitierten Ressourcen (Jilke & Tummers, 2018, S. 5). Durch die gezielte Formulierung der Fragen, gaben die Antworten aufschlussreiche Erkenntnisse und Bestätigung über die Arbeit von *SLB*, da die Erwähnung und Information folgender Stichworte erreicht wurde: *vielseitige Arbeitstage, Zeitmangel, Personalmangel, grosser Arbeitsumfang, hohe Arbeitsbelastung und Arbeitswerte im Team*.

Der Arbeitsalltag der *SLB*, in der befragten Gemeinde, wird als abwechslungsreich und vielseitig beschrieben. Die Arbeit setzt sich aus verschiedenen administrativen und operativen Tätigkeiten im Bereich der Klienten- und Kundenbetreuung zusammen, sowie durch Kliententermine, Schreiben von Berichten, Führen von Telefonaten, Betreuung und Beratung der Klienten am Schalter und Auslösen von Budgets. Die Arbeitsbelastung ist im Winter und gegen Jahresende am höchsten, wobei die Wahrnehmung der Höhe der Arbeitsbelastung individuell ist. Ein Teil der Interviewpartner findet, dass zu wenig Zeit zur Bearbeitung (Zeitgutschrift) pro Dossier zur Verfügung steht, was dazu führt, dass die verfügbare Zeit individuell aufgeteilt werden muss:

„(...)Und bei jemandem, bei dem man halt nicht wirklich etwas verändern kann, setzt man halt weniger Prioritäten als bei jemandem, bei dem man eher das Gefühl hat, dass

⁷ Die Interviews (I) werden in folgender Form zitiert: I(Interviewcode 1-6), Zeile (X-X).

⁸ Kennzeichnung von Auslassungen: (...)

*man sie eher noch ein wenig enger **begleiten** muss und dann würde etwas passieren.“*

(11, Zeile, 226-229).

Andere hingegen empfinden die Arbeitsbelastung zwar hoch, aber passend. Der Personalbestand und die verfügbare Zeit sind knapp:

*„Und ich habe das Gefühl, dass sich die Aufgaben in den letzten Jahren nicht vereinfacht haben, im Gegenteil. Die **Aufgaben sind vielfältiger, komplexer und aufwändiger geworden zum Abarbeiten**. Das heisst, **es braucht auch Leute, die das entsprechende Know-how und die Erfahrungen haben**. Und da kann man nicht immer zwingend sagen, dass man das mit gleichem Zeit- und Ressourcenaufwand erledigen kann wie zuvor.“* (15, Zeile 88-93).

Dieses Problem lässt sich jedoch durch ein stabiles Team, genügend verschiedenes Fachwissen, gute Arbeitsaufteilung und Jahresarbeitszeit minimieren.

Die Digitalisierung ist im Gemeindehaus noch nicht sehr fortgeschritten. Die Büro- und Informatikausstattung, sowie die Infrastruktur sind nicht vom Neusten, jedoch ausreichend. Des Weiteren sind Wissens- und Informationsressourcen gut zugänglich, da es interne Bibliotheken hat und die Möglichkeit Fachbücher zu bestellen. Obwohl mit gut funktionierenden Informatiksystemen gearbeitet wird, ist der Zugang zu einigen Daten aus Gründen des Datenschutzes erschwert.

Als wichtige Werte werden Zusammenarbeit, Wertschätzung und Kommunikation beschrieben. Diese Werte werden einerseits auf der Teamseite als grundlegende Werte und Einstellungen eines funktionierenden Teams beschrieben, sowie auch gegenüber Klienten, um eine gute und angenehme Dienstleistung zu bieten. Das Ziel ist, durch Freundlichkeit, Gleichbehandlung und Fairness die Hemmschwelle für die Klienten möglichst klein zu halten. Die Klienten sollen sich trauen in das Gemeindehaus zu kommen und dort um Hilfe oder Informationen zu bitten. Vor Ort soll erreicht werden, dass sich jeder Klient wohl und ernst genommen fühlt. Dabei sind das menschliche Gespür und ein unvoreingenommener Umgang seitens der *SLB* essenziell. Die Haltungen werden aus Vorschriften abgeleitet, in denen auch steht, dass Handlungsspielräume genutzt werden sollen. Allgemeine Wertvorstellungen über die Arbeit und den Umgang im Team entstehen aus der Teamkultur.

Interpretation

Obwohl die Antworten auf die ersten vier Fragen den Arbeitskontext von *SLB* sehr gut beschreiben und die Theorie fundieren, werfen sie aber auch weitere Fragen auf. Was wird unter *hoher Arbeitsbelastung* und *limitierten Ressourcen* verstanden? Aus den Interviews wurde erkenntlich, dass eine *hohe Arbeitsbelastung* individuell wahrgenommen und angesehen wird. Einerseits berichten die Befragten von zu wenig Zeit für ein Dossier eines Klienten, wobei sich nicht alle darüber einig sind. Jedoch berichten alle Befragten von einer *genügend hohen Arbeitsbelastung* und *limitierten Ressourcen*. Gründe dafür könnten sein, dass die Befragten unterschiedlichen Alters sind, unterschiedliche Aufgabenbereiche und Verantwortungen haben, eine unterschiedliche Anzahl an Berufserfahrung haben sowie mit unterschiedlichem Beschäftigungsgrad angestellt sind.

Die Ergebnisse zeigen, dass Entscheidungen rational gefällt werden und Fälle nicht einfach der Reihe nach abgearbeitet werden: bei veränderbaren Situationen der Klienten werden Prioritäten gemacht. Führen solche Entscheidungen eben doch zu Ungleichbehandlung?

Eine Antwort führte zudem zu einer möglichen Erkenntnis, die in der Theorie nicht gefunden wurde. Da der Zugang zu einigen Informationen aufgrund des Datenschutzes erschwert ist, könnte dies auch ein möglicher Grund für das Entstehen eines prosozialen Verhaltens oder eines *PSRB* sein. Obwohl diese Begründung in keiner der Antworten gefunden werden kann, kann hier noch einmal auf *Jilke et al., (2018)* verwiesen werden. *Jilke et al., (2018)* gehen davon aus, dass *SLB* mit fehlenden Ausgangsinformationen über den zukünftigen Verwaltungsaufwand und über die Kostspieligkeit eines Falles zurechtkommen müssen (*Jilke et al., 2018, S. 424*). Zudem kann sich *PSRB* aus Effizienzgründen ergeben (*Dahling et al., 2012; Morrison, 2006*). Zusätzlicher Aufwand, der wegen fehlenden Informationen aus Datenschutzgründen herbeigeführt wird, könnte versucht werden zu umgehen. Dies würde zwar zu einem verkürzten administrativen Prozess führen aber wahrscheinlich auch zu Ungleichbehandlung.

Im Folgenden werden die Ergebnisse und Interpretation pro Cluster (**I-V**) dargestellt. Dabei wird die Arbeitsweise in der Gemeinde beschrieben und angegeben, ob und inwieweit die Antworten den Clustern zugeordnet werden konnten und ob Aussagen die Subkategorien in den Clustern bestätigen.

I) Steigerung der Wohlfahrt und Gemeinwohl

Der Beruf im Sozialdienst allgemein und eine gute Sozialarbeit wird von den *SLB* als Beitrag zum Gemeinwohl angesehen. Einerseits wird Klienten ein würdiges Leben an der Sozialgrenze ermöglicht. Andererseits besteht die Arbeit auch im Einsatz für Rechte von Menschen, die es nicht mehr können. Gründe dafür können zum Beispiel das Alter des Klienten oder eine fehlende Urteilsfähigkeit sein. Da es, gemäss den Antworten, in der Gesellschaft viele Behauptungen bezüglich der Abläufe in der Sozialhilfe gibt, besteht die Arbeit auch aus dem Weitergeben von richtigen Informationen gegen Aussen:

*„Also wirklich auch in meiner Familie und auch sonst kommt man manchmal auf dieses Thema. Und dann finde ich es gut, wenn man probieren kann dies **zu entkräften** und sagen kann ‘hey dieses Argument stimmt nicht, es ist so und so’. Und dann hoffe ich, dass das in der **Bevölkerung so auch ein wenig weitergetragen** wird, dass beim Sozialdienst eben **nicht immer alles Schmarotzer sind, sondern dass das eben wichtig ist, was wir hier machen.**“ (I3, Zeile 306-311).*

Da die Sozialhilfe als Auffangnetz vieler angesehen wird, ist die Akzeptanz und Respektierung aller Klienten sowie das Verstehen des Willens des Gegenübers den *SLB* ein Anliegen. Ausgedrückt wird dies durch angebrachtes Empfangen aller Klienten und ernst nehmen jeglicher Anliegen. Intern wird durch gute Laune, Weitergabe von Wissen, Unterstützung, „ein offenes Ohr“ und Harmonie im Team dazu beigetragen.

Effizienz wird in der Gemeinde vor allem durch strukturiertes Arbeiten mit Fokus auf Klienten, überblicken der Pendenzen und eine gute Organisation sichergestellt. Eine negative Folge davon kann eine fehlende Flexibilität sein. Die Kommunikation und Absprache der Arbeitsabläufe im Team werden als wichtig beschrieben, da dadurch Arbeiten zwischen den Teammitgliedern delegiert und verteilt werden können. Durch den Einbezug von Inputs der Teammitglieder und neuen Mitarbeitern werden ältere Arbeitsabläufe überdacht und sollen bei Umstrukturierungen auch verändert werden und nicht aus Gründen langen Bestehens beständig bleiben. Nebst Organisation und Planung ist Spontanität auch gefragt, und ab und zu Mehrarbeit notwendig, da eine exakte Planung nicht immer möglich ist. Effizienz wird auch sichergestellt dadurch, dass das zu Bearbeitende nicht mehrere Male sortiert und bei Seite gestellt wird, sondern wirklich bearbeitet wird. Deshalb ist es auch bedeutend, dass genügend Zeit für alleiniges und konzentriertes Arbeiten reserviert wird. Bei hohem Arbeitsvolumen kann es vorkommen, dass nicht jede Arbeit mehrere Male kontrolliert wird, da Perfektionismus auch als nicht effizient angesehen werden kann:

(...) „*Ich hatte **früher einen höheren Perfektionismus als ich ihn heute habe***“ (...) (I6, Zeile 188-189).

Das Vorhandensein von Handlungs- und Ermessensspielräumen wird nicht einheitlich klar bejaht. Die Mehrheit nimmt *discretion* in der selbstständigen Arbeit, Organisation und Arbeitseinteilung wahr. Zudem ist ein Handlungsspielraum auch vom jeweiligen Arbeitsbereich abhängig, da es Bereiche gibt, die gesetzlich strenger und enger geregelt sind als andere. Jedoch steht in den Gesetzen und Haltungsvorschriften auch, dass Handlungsspielräume genutzt werden sollen und Entscheidungen innerhalb der angebrachten Möglichkeiten gefällt werden sollen:

„(...) ***Aber im Bereich der Sozialarbeit gibt es diesen Spielraum. Da man wirklich auch die Situation der Person anschauen kann. Dieser Spielraum ist zwar begrenzt, aber man kann wie sagen zum Beispiel 'bei dieser Person ist es sinnvoll, wenn wir hier eine Leistung übernehmen, da dies dann auch die Chance erhöht, dass die Person abgelöst werden kann'.*** (...) (I3, Zeile 422-426). *Ja, es steht im 'Ermessen', das ist häufig geschrieben. Also im Ermessen von, meistens der Sozialarbeiterin oder des Sozialarbeiters. Das ist wirklich so vorgegeben. Es gibt Sachen, die fix sind, zum Beispiel so viel Lebensunterhalt bekommt eine Person, aber es gibt in Teilen der Bereiche Ermessensspielraum.*“ (I3, Zeile 451-454).

Die Definition von Handlungsspielräumen ist auch abhängig von dessen Interpretation, dem Auftragsverständnis und der Vorstellung der Zusammenarbeit des SLB. Als Beispiel wurden Mandate, Beistandsschaften, genannt. In diesem Bereich sind Gesetze eher auf einen einzelnen Fall, also „massgeschneidert“, formuliert. Jedoch wird dabei nicht nur eine Beistandsvertretung als Aufgabe wahrgenommen. Durch den Gebrauch von Handlungsspielräumen wird auch eine gewisse Wissensvermittlung durch den SLB beabsichtigt, mit dem Ziel dem Klienten durch die Hilfe langfristig auch etwas beibringen zu können:

„(...) *Und ja... dabei glaube ich, dass es wirklich auf das **Ermessen** der Beistände darauf ankommt. Also will ich das oder will ich immer wieder eine **Aushandlung mit ihm und einen Lernprozess anregen** oder ist mir das **zu mühsam und ich will einfach meinen Job machen**. Aber ich finde eben, **dass der Job mehr ist, ihm dieses Wissen zu vermitteln und genau in diese Aushandlung eben zu gehen***“ (I1, Zeile 425-430).

Handlungsspielräume werden in der Sozialhilfe insofern als problematisch angesehen, da es häufig das Finanzielle tangiert. Die Ermöglichung oder Gutschrift zusätzlicher Leistungen darf

nur bis zu einer gewissen Betragshöhe selber entschieden werden. Bei höheren oder wiederkehrenden Beträgen wird der Fall und die eigenen Empfehlungen im Team vorgestellt und besprochen, und das weitere Vorgehen gemeinsam oder durch die Führungskräfte bestimmt. Handlungsspielräume werden jedoch nicht nur positiv angesehen:

*„Ja (zögert), **manchmal fast ein wenig zu viel**. Manchmal wäre es praktischer, wenn man sich fachlich mehr austauschen könnte und ja das macht es in dem Fall besser. Dafür fehlt manchmal die Zeit, zum Beispiel dass man in einer kleinen Gruppe zusammen redet, zum Beispiel bei Kindsschutzsachen. **Da finde ich es teilweise schwierig alleine zu entscheiden**. Also ich muss eigentlich nicht alleine entscheiden, aber es hat halt Vor- und Nachteile... ja...“ (I4, 149-154).*

Des Weiteren wird die Möglichkeit von Handlungsspielräume auch nicht von allen Befragten gleichermaßen wahrgenommen. Jedoch herrscht allgemeines Verständnis darüber, dass Handlungen getätigt werden dürfen

*„(...) nach sogenannten **‘vernünftigen Gedanken’**. Damit wir die **Leute zufriedenstellen können** und es einfach... wirklich **gescheit durchdacht** ist. Man muss das dann dem Mandatsträger trotzdem sagen, aus welchen Gründen man dies so gemacht hat. Weil sie die Entscheidungsgrundlage haben, da sie den Fall führen und sie definieren auch, was stellvertretend möglich ist. Wenn es den Rahmen dann sprengt, dann muss man den **gesunden Menschenverstand** walten lassen (...)“ (I5, Zeile 158-164).*

Interpretation

Die Antworten haben gezeigt, dass die *SLB* ihre Arbeit als Beitrag zum Wohlergehen des Gemeinwohls wahrnehmen. Fast alle Subkategorien des Clusters konnten in den Antworten gefunden werden, ausser *PSM*: *PSM* war aus den Antworten sehr schwierig zu interpretieren. Nach der Interviewdurchführung füllten die Befragten jedoch einen Protokollbogen aus, der unter anderem nach der Motivation der Berufswahl fragt. Fokus bei der Berufswahl aller *SLB* war, die Zusammenarbeit mit Menschen und Hilfe für andere Menschen. Diese Begründung würde wiederum für *PSM* sprechen.

Zusammengefasst kann die allgemeine Bezeichnung *move toward the client* nach Tummers et al., (2015) bestätigt werden. Abhängig von der Situation des Klienten wird in Richtung des Wohlergehens des Klienten entschieden. Aus den Interviews konnte jedoch eine Erkenntnis gefunden werden, die so in der Theorie nicht steht. Ein Handlungsspielraum mit resultierendem prosozialem Verhalten (sei das jegliches Entscheidungsfällen oder Vorziehen der Bearbeitung des Dossiers) ist eher situationsabhängig und nicht abhängig von der Person. Obwohl diese

Unterscheidung fein ist, ist sie dennoch erwähnenswert. Es kann demnach vorkommen, dass ein *SLB* eine prosoziale Entscheidung für einen Klienten macht, die aber eben nicht aufgrund von Merkmalen des Klienten gefällt wurde, sondern aufgrund seiner dringenden Situation. Überraschenderweise ist die Wahrnehmung von *discretion* unterschiedlich, da unklar und nicht definiert ist, was ein Handlungsspielraum genau ist und bedeutet. Dies zeigte sich, indem nicht alle Antworten bezüglich der Möglichkeit und Vorkommen von Handlungsspielräumen gleich waren. Gründe dafür könnten wiederum das Alter, Verantwortung und Berufserfahrung der Befragten sein.

II) Handlungs- und Bewältigungsstrategien

Um den Arbeitsalltag zu bewältigen, werden verschiedene individuelle Bewältigungsstrategien genannt. Mithilfe von *Outlook* werden Pendenzen im Überblick gehalten. Es werden auch regelmässige Termine (Meetings und Telefonate) mit den Klienten vereinbart und teilweise auch der aufgewendete Zeitaufwand für ein Klientendossier notiert, um über den Zeitaufwand im Total und die Kontakthäufigkeit mit einem Klienten einen Überblick zu haben. Die Sozialarbeiter formulieren Handlungspläne mit den Klienten um die Zusammenarbeit und Vorstellungen beider Seiten genau zu definieren und um, zu einem späteren Zeitpunkt, den Fortschritt zu beurteilen.

Als Strategien werden vor allem fokussiertes, organisiertes, bewusstes und zielnäheres Arbeiten beschrieben. Wenn möglich werden die Arbeiten sofort erledigt und nicht aufgeschoben, da das Einlesen in einen Fall nach vergangener Zeit schwieriger ist. Eine bewusste Entschleunigung gewisser Dinge wird auch angestrebt. Motivation wird ebenfalls als Strategie genannt, da die Freude am Beruf bedeutend ist. Des Weiteren wird der Austausch im Team sowie der Austausch mit Drittpersonen genannt, in dem das sogenannte „Helfersystem“ eines Klienten aktiviert werden kann, um das Vorgehen der Zusammenarbeit zu erleichtern beziehungsweise voranzutreiben.

Gemäss den Antworten werden Fälle von Klienten zwar nicht direkt nach Kriterien sortiert, jedoch wird nach den Kriterien Dringlichkeit, Thema, Wichtigkeit und Relevanz gehandelt. Teilweise gibt es auch interne Vorgaben, welche Fälle Vorrang haben. Falls nicht, werden Fälle nach dem Kriterium „frist in, first out“ bearbeitet.

*„(...)Also ich **überfliege es zuerst**, aber wenn ich jetzt sehe, dass ein Fall nicht **sehr dringend** ist, eben beispielsweise ein **Heimfall** oder **kein Vermögen**, oder was auch immer. Oder einen, den man einstellen muss, dann bearbeite ich wirklich **zuerst die, die zuerst gekommen sind**. Und nachher dem Datum nach. Ansonsten.... wenn man wirklich*

*sieht, dass es ein Fall ist, in welchem **jemand wirklich auf das Geld angewiesen ist und bestimmten Anspruch hat, dann nehme ich den.** (...)“ (I2, Zeile 191-196).*

Den *SLB* ist jedoch bewusst, dass Priorisieren und eine Sortierung nach Wichtigkeit schwierig ist, da Wichtigkeit ein subjektives Kriterium ist:

*„(...)Aber ich habe das Gefühl, dass grundsätzlich bei uns schon, das was man gerade sieht ist am Wichtigsten. **Es ist manchmal auch schwierig, wie man priorisiert also was ist jetzt denn wichtig. Und das ist dann auch eine Frage der Person, die es macht.**“ (I3, Zeile 510-512).*

Die Fälle werden aber situations- und notfallabhängig bearbeitet, wobei Acht gegeben wird, dass die Bearbeitung innerhalb der Frist liegt und innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit.

Je nach Verantwortung und Arbeitsbereich des *SLB* ist die Klientenbetreuung unterschiedlich organisiert. Da ein Teil der Befragten (2) Sozialarbeiter sind, haben sie Klienten, die ihnen zugeteilt sind. Bei Abwesenheit übernimmt die Vertretung die Verantwortung. Einen Wechsel (wenn ein Klient einem anderen Sozialarbeiter zugeteilt wird), gibt es nur in Fällen von neueintretenden Mitarbeitern, schwieriger, angespannter oder längerer Klientenzusammenarbeit. Die Aufgabengebiete werden den Sozialarbeitern nach Zufallsprinzip, jedoch im Hinblick auf ihre Stärken und den Ausbildungsbereich zugeteilt. Die Idee ist jedoch, dass im Gemeindehaus, in der jeweiligen Abteilung jeder *SLB* zu allen Angelegenheiten eine richtige Auskunft geben kann, um mehr Erfahrungen sammeln zu können. Wenn der Fall eines Klienten einem Mitarbeiter jedoch schon bekannt ist, hilft dieser. In besonderen Fällen und Schwierigkeiten wird entsprechend den Bedürfnissen der Klienten gehandelt:

*„Es gibt Klienten, die an den Schalter kommen und **nicht mit einer Frau sprechen möchten.** Wenn eine Frau am Schalter ist, sind diese **völlig überfordert.** Dann geht es ihnen nicht gut. Das weiss man. Und es gibt auch **andere Gründe.** Das sind **meistens sprachliche...** (...)“ (I5, Zeile 286-289).*

Interpretation

Obwohl nicht nach Kriterien sortiert wird, wird dennoch nach Kriterien gehandelt. Gemäss den Antworten arbeiten alle auf diese Weise, da es eben Fristen gibt, an die sich das ganze Gemeindehaus halten muss. Da das Empfinden von Dringlichkeit und Wichtigkeit subjektiv wahrgenommen wird, kann schon von einer Priorisierung ausgegangen werden. Entgegen der

Theorie geht eine Priorisierung nicht von Merkmalen eines Klienten aus, sondern viel mehr vom einzelnen Mitarbeiter selber. Also von dessen Bewertung von Dringlichkeit und von seiner Bewertung der Veränderbarkeit der Klientensituation – beides im Kontext der Einhaltung von Fristen. Es kann teilweise von einer fallbedingten Verdienstlichkeit (*resource deservingness*) nach Gilke et al., 2018 ausgegangen werden. Jedoch nicht bezüglich der Motivation, Eigenbemühung oder zukünftigen Leistungen oder aus Erwartung guter Leistungen des Klienten, sondern bezüglich seiner veränderbaren Situation, also den Erfolgchancen des Klienten (Hasenfeld 1985; Winter 2005). Umgekehrt tragen aber Motivation und Eigenbemühung zu den eigenen Erfolgchancen bei. Deshalb kann diese Schlussfolgerung nicht direkt gemacht werden. Durch eine Priorisierung (unabhängig durch welches Kriterium) kann zusammengefasst also auch der Verwaltungsaufwand (*administrative burden*) durch den *SLB* verändert werden.

Das Verhalten oder prosoziales Verhalten anderer Teammitglieder wurde nicht näher erwähnt.

III) „wir-Gruppe“ und Art des Gegenübers

Da es verschiedene Klienten mit unterschiedlichen Situationen, Motivationen und auch verschieden hohen Forderungen und Misstrauen gibt, hängt die Art der Befragten vom Benehmen der Klienten ab.

*„Ja das ist schon so... Wenn natürlich jetzt jemand **frech** vorbeikommt und dann natürlich irgendwie so **dumme Bemerkungen** macht, dann ist man natürlich auch gerade **ein wenig gereizter**. (...)“ (I6, Zeile 350-352).*

SLB treten vor allem anders bei Freundlichkeit, Dankbarkeit und Respekt dem Gegenüber anders auf. Bei unanständigem oder aggressivem Benehmen oder bei besserwisserischem Widersprechenden der Klienten ist eine sachliche Reaktion der *SLB* schwierig und nicht immer möglich. Zudem möchten sich die *SLB* auch nicht jedes Verhalten der Klienten gefallen lassen:

*„(...) Ich tue alle... **Ich versuche eigentlich allen gleich zu begegnen, wie sie daherkommen und wie sie sind**. Es gibt schon Momente und Situationen, in denen ich sagen muss ‘Sie können die Sonnenbrille am Schalter abnehmen, wenn ich mit Ihnen spreche’ zum Beispiel. **Es gibt alles** (lacht).“ (I5, Zeile 306-310).*

Die Folge solcher Situationen sind kurzangebundene Auskünfte und Erklärungen seitens der *SLB*. Weitere beeinflussende Faktoren, die genannt werden, sind Mitgefühl, Empathie und auch

Sympathie. Diese genannten Faktoren beeinflussen zwar nicht die Entscheidung, die vom *SLB* gefällt wird, sondern auch den Auftritt gegenüber Klienten. Dies ist wiederum auch abhängig von den Berufserfahrungsjahren des *SLB*.

*„Eigentlich... Ich hoffe eigentlich nicht. Aber **wahrscheinlich passiert es unterbewusst oder manchmal bewusst, eben doch.** Man hat halt manchmal **Vorurteile...** und eigentlich versucht man das bei uns wirklich nicht zu haben. Und ich denke wir haben sicherlich weniger, als andere Leute, die vielleicht nicht auf dieser Abteilung arbeiten oder ich zumindest habe das Gefühl. Ich denke es ist immer so... Manchmal hört man schon so „ja dort ist gerade ein Junkie“ und wenn er daherkommt und man das Gefühl hat, dass er nicht ganz präsent ist... **ja... dann kann es sein, dass sich mein Verhalten auch ändert.**“ (13 Zeile, 615-622).*

Ein höheres Mitgefühl kann beispielsweise entstehen, wenn der Klient ähnliche Lebensumstände, wie der *SLB*, hat oder Erinnerungen an eine dem *SLB* bekannte Person hervorruft. Es wird stark darauf geachtet, dass jeder Klient gleichbehandelt wird, da es um die Rechte der Klienten geht und jedem das Gleiche zusteht. Falls sich ein Klient ungleichbehandelt fühlt oder unzufrieden ist, hat er, nebst einer Rückmeldung, auch die Möglichkeit sich mit einer schriftlichen Begründung an die Bereichsleitung zu wenden. Des Weiteren wurde gesagt, dass Widerstand und eine Verhinderungsmotivation des Klienten die Ausgangslage verändern, da eine Kooperation beider Seiten notwendig ist.

Interpretation

Die Ergebnisse zeigen, dass sich ein *SLB* durchaus anders gegenüber Klienten verhalten kann. Wenn demnach das Verhalten des Klienten nicht neutral oder fordernd ist, ändert ein *SLB* automatisch sein Verhalten und seinen Auftritt dem Klienten gegenüber. Damit ist nicht das Verhalten im Sinne von Entscheidungen für oder gegen den Klienten gemeint, sondern der Auftritt eines *SLB* gegenüber einem Klienten. Schlussfolgernd ist ein *SLB* offener im Umgang mit freundlichen Kunden und eher bereit freundlichen Klienten zu helfen. Gründe, die direkt zu prosozialem Verhalten führen und diesem Cluster zugeordnet sind, sind schwierig zu erfragen. Jedoch lässt sich aus den Interviews schlussfolgern und bestätigen, dass prosoziales Verhalten durch zwischenmenschliche Beziehung und Freundlichkeit beeinflusst wird.

IV) individuelle Charakteristiken

Über alle Antworten hinweg wird Empathie als bedeutend und als Muss in diesem Beruf beschrieben. Nicht nur gegenüber Klienten, sondern auch gegenüber Teammitgliedern:

*„(...)Aber ich bin ganz fest davon überzeugt, dass **Empathie etwas sehr Wichtiges ist in unserem Job. Und da muss man sozusagen die Balance finden, wie fast man empathisch ist und sich auf die Situation einlässt, in der sich der Klient befindet oder wie fest man sich auch abgrenzt von dem. Und dort die Balance zu finden, zwischen gutem Mittelmaß damit man nicht anfängt mitzuschwingen, quasi wenn der Klient in einer blöden Situation ist, dass man nicht anfängt mitzutruern quasi... (...)**“ (I4, Zeile 342-348).*

Es ist wichtig, dass Gegenüber wahrzunehmen und seinen Zustand zu spüren. Dabei ist ein Gespür für Hilfe notwendig. Es gibt in der Tat gewisse Vorkommnisse und Fälle, die *SLB* auch ausserhalb der Arbeitszeit beschäftigen oder länger beschäftigen als andere und emotional werden lassen. Dies können einerseits Kinder sein, da es diesbezüglich immer strittige Situationen sind, denen eine fehlende Gewissheit nachgeht, oder da der *SLB* selber Kinder hat. Auch ältere Frauen wurden hierzu genannt, sowie allgemein gewisse Schicksale von Menschen, die nachdenklich machen:

*„**Ich persönlich habe sehr viel Mitgefühl mit den Leuten. Mich hat schnell mal jemand (lacht). Aber man muss dabei halt auch wirklich zwischen Arbeit und Privat unterscheiden können. Und das ist manchmal schon schwierig. Klar... Ich fühle mich halt manchmal schon in die Leute rein und wenn jemand zum Beispiel zu wenig Geld hat, verstehe ich ihre Situation. Schlussendlich muss man bei der Arbeit hart bleiben können und sagen, dass wir unser Möglichstes probieren aber wir können auch nicht hexen. Von dem her darf man sicher ein gewisses Mitgefühl haben, aber man muss es auch eingrenzen können** (I2, Zeile 341-352).*

Es wurde jedoch auch gesagt, dass solche Fälle auch eine Reflexion gewisser Dinge bewirken. Zum Beispiel ob richtig gehandelt wurde oder nicht. Aus diesem Grund werden Fälle auch im Team besprochen, kommentiert und auch gemeinsam bedauert. Solche „bleibenden“ Vorkommnisse, ob positiv oder negativ, können folgernd auch auf die Laune der *SLB* einen Einfluss haben:

*„(...) **Über die Jahre muss ich sagen, ich bin jetzt nicht... also gewisse Sachen, die mir wirklich an den Leib gehen. Manche Sachen kann ich natürlich auch viel lockerer sehen. Wenn jetzt etwas entschieden wird, mit dem ich nicht einverstanden bin, also... Da geht jetzt nicht die Welt runter. Wenn irgendetwas am Schalter passiert, wenn mich jemand***

*wirklich so daneben behandelt, dann bin ich **in dem Moment sicher enttäuscht und sauer und so... Aber nachher ist das auch wieder gut.** (...)*“ (I6, Zeile 569-575).

Gewisse Vorkommnisse werden auch als nervend beschrieben und haben, je nach Person, Stress und schlechte Laune als Folge. Alle Befragten berichteten, dass sie nicht mit allen Entscheidungen, die gefällt werden, einverstanden sind. Dafür gibt es verschiedene Gründe. Einerseits werden gewisse Vorgänge als zu bürokratisch empfunden. Es kommt zudem vor, dass Empfehlungen, die auf tieferer Verwaltungsstufe gemacht werden, nicht immer von der höheren Verwaltungsstelle beachtet werden. Das Schweizer Bürokra­tiesystem wird als sehr aussch­lussreiches System aber mit vielen Eigenlogiken beschrieben. Teilweise sind die *SLB* auch nicht mit allen gesetzlichen Vorgaben einverstanden oder mit Entschei­den, die für den Klient zwar positiv sind, aber aus der Sicht des *SLB* unverdient. Jedoch finden die Meisten Befragten die Mehrzahl der internen Entscheide in Ordnung und können hinter dem Sozialstaat und der Verwaltungsarbeit stehen.

Interpretation

Dieses Cluster war am schwierigsten zu erfragen, da Persönlichkeitsmerkmale der Befragten bekannt sein müssten. Aus den Antworten kann aber ein prosoziales Verhalten durch Empathie und auch durch Risikofreudigkeit bejaht werden. Jedoch wurde aus den Antworten heraus klar, dass Empathie wirklich individuell ist. Ob ein prosoziales Verhalten auch durch *CSE* und Altruismus herbeigeführt wird, ist dahingestellt.

Die Ergebnisse zeigten jedoch, dass gewisse Ereignisse durchaus einen Einfluss auf die Laune der *SLB* haben können. Umgekehrt könnte, wie in der Theorie beschrieben (Isen et al., 1978, S. 1), gute Laune folglich prosoziales Verhalten fördern. Obwohl *PSM* nicht direkt erfragt wurde, kann bei *SLB* von einer *PSM* ausgegangen werden, da die Mehrheit der Befragten hinter ihrer Arbeit und der Sozialarbeit im Allgemeinen steht. In Frage gestellt ist auch ob ältere Mitarbeiter eher zu *PSRB* neigen als jüngere Mitarbeiter. Da ältere Mitarbeiter mehr Berufserfahrung aufweisen und verschiedenste Fälle erlebt haben, könnte dies gerade in die entgegengesetzte Richtung laufen.

V) Beziehung zum Vorgesetzten/Art des Vorgesetzten

Die Führungskräfte in der Gemeinde sind eher neu und werden über alle Antworten hinweg als sehr positiv beschrieben. Vorherrschend ist ein *laissez-faire* und direkter Führungsstil mit viel Freiraum. Falls Probleme oder Unsicherheiten auftreten, stehen die Führungskräfte hilfreich

zur Seite. Der Führungsstil wird gleichzeitig als locker aber auch als bestimmt und richtungsangebend beschrieben, da es auch vorkommt, dass die Vorgesetzten für die Mitarbeiter entscheiden, wenn diese unsicher sind. Die Mitarbeiter fühlen sich von ihren Vorgesetzten wertgeschätzt und einbezogen. Zusammengefasst werden die Führungskräfte als kommunikativ, kooperativ und teilweise auch als innovativ charakterisiert. Der Umgang zwischen Mitarbeiter und Vorgesetzten ist partizipativ.

Da es den Führungskräften teilweise an Fachwissen und Praxis fehlt, fragen die *SLB* in erster Linie bei ihren Mitarbeitern um Rat und Hilfe, wenn Unsicherheiten auftreten. Dies vor allem bei punktuellen Fragen und bezüglich fachlicher Angelegenheiten und Umsetzungen, da es innerhalb eines Teams Personen gibt, die auf bestimmte Bereiche spezialisiert sind und ein grosses Wissen und viel Erfahrung darüber haben. Bei bereichsübergreifenden Fragen wird bei Personen im ganzen Gemeindehaus nachgefragt. Falls es sich jedoch um persönliche, organisatorische oder führende Angelegenheiten handelt, sind die Führungskräfte die entsprechenden Ansprechpersonen. Fragen bezüglich der Ausweitung von Handlungs- und Ermessensspielräumen werden ebenfalls an die Vorgesetzten gerichtet. Falls grössere Angelegenheiten sind, werden diese im Plenum besprochen und gemeinsam eine Entscheidung gefällt.

Die *SLB* beschreiben ihre Arbeitsautonomie als sehr hoch, da sie viele Freiheiten haben und flexibel in der Organisation sein können. So lange die Schalter- und Telefonöffnungszeiten gewährleistet sind und die *SLB* zu den Blockzeiten anwesend ist, sind die Arbeitszeiten und die Arbeitsaufteilung individuell ein teilbar. Wie bereits erwähnt, sind die Handlungsspielräume je nach Bereich unterschiedlich gross. Jedoch ist eine Begründung für die eigenen Handlungen immer zwingend:

*(...) „Aber ja... in der Grauzone bewegen wir uns immer. Aber ich kann es dann auch immer **begründen**, wieso ich es nicht abgeseget habe. (...)*“ (I1, Zeile 859-860).

Alle Befragten fühlen sich in ihrem Team wertgeschätzt und beschreiben ihr Team als ein eingespieltes Team, da ein offener und wohlwollender Umgang besteht und der Zusammenhalt hoch ist. Die Teambesprechungen werden als entlastend empfunden, da ein Austausch und konstruktive Kritik akzeptiert und gewünscht ist. Die Teamarbeit funktioniert gut, da auch die Lernenden eingebunden werden und die Führungskräfte Wertschätzung zeigen. Alle *SLB* gehen davon aus, dass das vorherrschende organisationale Klima einen grossen und direkten Einfluss auf die Person und deren Arbeit hat. Gemäss den Antworten beeinflusst das organisationale

Klima die eigene Motivation und Kreativität sowie die Arbeitsqualität. Bei gutem Klima fühlt man sich wohl und sicherer in seiner Arbeit:

*„Ich mag es, wenn es **strukturiert und klar** ist. Das gibt mir auch mehr **Sicherheit** und macht mir **meine Sachen auch einfacher**. Was ich wirklich nicht so mag sind **Unklarheiten oder Nichtzuständigkeiten**, wenn gewisses nicht klar ist... Das macht bei uns am Schalter **Druck**, (...) weil die Leute am Telefon, die möchten jetzt eine Antwort.“*
(I5, Zeile 568-575).

Es wurde auch gesagt, dass das organisationale Klima einen Einfluss auf die Ausnutzung und Ausweitung der Handlungsspielräume hat. Eine gute Organisation im Team und ein angenehmes organisationales Klima erleichtert wiederum die Arbeit und steigern die individuelle Leistung und Effizienz, und dadurch auch die Arbeitsqualität. Die Teamkultur und das eigene Befinden werden negativ beeinflusst durch demotivierte Mitarbeiter, destruktive Kritik und fehlende Wertschätzung:

*„Ja das ist **Gift** und ein **gegenseitiges Anstecken**. Und vor allem wenn man einen Tag hatte, an dem man gar nicht aus dem Bett kam und man **keine Lust** hat...“* (I3, Zeile 870-871).

Zusammengefasst ist bei einem nicht funktionierenden Team und fehlender Zusammenarbeit, die Belastung gross und kein Wohlgefühl vorhanden.

Interpretation

Aus allen Antworten ist deutlich, dass die Beziehung zu den Vorgesetzten als angenehm und positiv empfunden wird. Gemäss Mayer et al., (2007) erhöht eine positive Beziehung mit dem Vorgesetzten ein *PSRB*-Verhalten. Obwohl dies in den Antworten nicht explizit genannt wurde, könnte dies durchaus möglich sein. Die Vorgesetzten werden als primäre Ansprechperson angesehen (nur nicht bei fehlendem Fachwissen), wobei keiner der Befragten berichtete, aus irgendeinem Grund, nicht beim Vorgesetzten um Hilfe oder Rat fragen zu können. Die Führung der Vorgesetzten kann als transformational beschrieben werden, da die Vorgesetzten als offen und innovativ beschrieben werden und den Rücken der Mitarbeiter in prekären Situationen stärken. Nach Huang et al., (2019) erhöht ein offener Führungsstil die von den Mitarbeitern wahrgenommene Arbeitsautonomie, wobei Arbeitsautonomie wiederum positiv mit *PSRB* verbunden ist (Huang et al., 2014, S. 129). Dies wurde auch entsprechend in den Antworten genannt: alle Mitarbeiter empfinden, ihre Arbeitsautonomie als hoch und mit vielen Freiheiten. Bei guter und strukturierter Organisation fühlen sich die *SLB* wohl und sicher in ihrer Arbeit.

Die Teamarbeit im Gemeindehaus wird als sehr angenehm empfunden. Alle Befragten fühlen sich von ihrem Team wertgeschätzt und sind davon überzeugt, dass das im Team vorherrschende organisationale Klima einen bedeutenden Einfluss auf die eigene Arbeit das Verhalten und Befinden der Mitarbeiter hat. Bei Betrachtung des gesamten Interviews ist festzustellen, dass die Mitarbeiter ähnliche gemeinsame Überzeugungen bezüglich ihrer Arbeit teilen. Diese Tatsache könnte auch ein *PSRB*-Verhalten beeinflussen (Vardaman et al., 2014, S. 112), da auch gesagt wurde, dass das organisationale Klima die Ausweitung von *discretion* beeinflusst. Das heisst, bei empfundener Sicherheit, Wertschätzung und Ermutigung seitens der Teammitglieder und der Vorgesetzten könnte die Wahrscheinlichkeit für ein *PSRB*-Verhalten erhöht werden.

Raster 2

Aus den Ergebnissen und der Interpretation konnte nun das Raster (2) aufgestellt werden, welches die Zusammenfassung des Ergebnisteils darstellt. Das Raster (2) setzt die Theorie in Vergleich zu den Ergebnissen aus den Interviews. Die Subkategorien, die aus den Antworten bestätigt werden können, sind nicht eingefärbt. Die Subkategorien, die nicht genannt wurden, sind grau eingefärbt. Die Erkenntnisgewinne also Subkategorien die neu, auf Basis der Interviews gebildet wurden, sind orange eingefärbt:

Pro-social Rule Breaking (PSRB): wohlwollend, absichtlich und mit Fokus auf Andere		
Kontext: <i>discretion</i> (Handlungs- und Ermessensspielraum)		
Cluster		
I) Steigerung der Wohlfahrt und Gemeinwohl	... der Organisation	<i>efficiency</i>
		Einhaltung von Richtlinien Verbesserungsvorschläge, Einwände gegen Unzulässiges, zusätzliche Anstrengungen, Freiwilligenarbeit, Bleiben bei organisationalen Schwierigkeiten, Organisation positiv repräsentieren.
		<i>PSM</i>
	... eines Anderen	<i>PSRB</i> als deontische und ethische Reaktion.
		<i>coworker assistance, customer service reasons</i>
		<i>discretion</i> beeinflusst <i>client meaningfulness & client willingness</i> .
		<i>PSM</i>
		<i>move toward the client</i> : leisten von Mehrarbeit, Standardisierung, Routine, Zuteilung der Dienstleistungen & Priorisierung
II) Handlungs- und Bewältigungsstrategien	Priorisierung aus Erwartung guter Leistungen des Klienten.	
	Ungleichbehandlung durch soziale Kategorisierung.	
	<i>move toward the client</i> : leisten von Mehrarbeit, Standardisierung, Routine, Zuteilung der Dienstleistungen & Priorisierung.	
	Priorisierung, die sich in drei Arten der Verdienstlichkeit zeigen kann: <i>earned, resource & needed deservingness</i> .	
	<i>administrative burdens</i> → <i>administrative disentitlement</i> als Exklusionsmechanismus	
	Priorisierung je nach Eigenbemühung und Einsatz des Klienten.	
	Das Verhalten anderer Mitarbeiter korreliert positiv mit <i>PSRB</i> .	
	Handlung nach folgenden Kriterien: zeitliche Dringlichkeit, Wichtigkeit und Veränderbarkeit der Situation des Klienten (innerhalb vorgegebener Fristen).	
	Datenschutzprobleme könnten die Wahrscheinlichkeit für <i>PSRB</i> erhöhen.	
III) „wir-Gruppe“-Gefühl	Prosoziales Verhalten ist beeinflusst durch Freundlichkeit.	
	Prosoziales Verhalten ist beeinflusst durch die körperliche Attraktivität.	
	Prosoziales Verhalten ist beeinflusst durch die zwischenmenschliche Beziehung.	
	Prosoziales Verhalten ist beeinflusst durch den Kleidungsstil.	
	Prosoziales Verhalten ist beeinflusst durch das Teilen von ähnlichen Meinungen und Überzeugungen.	
	Menschen werden emotional stärker eingebunden, wenn jemand in ihrer "wir-Gruppe" in Schwierigkeiten ist und sind dadurch motivierter, ihnen zu helfen.	
	Prosoziales Verhalten durch Empathie und Altruismus.	
IV) individuelle Charakteristiken	Individuen mit stark prosozialen Tendenzen haben höhere und universellere Standards über Gerechtigkeit, soziale Verantwortung und moralischen Verantwortung verinnerlicht.	
	<i>CSE</i> als Vorläufer von <i>PSRB</i> .	
	Gute Laune fördert prosoziales Verhalten.	
	Risikofreudigkeit ist positiv mit <i>PSRB</i> verbunden.	
	<i>PSM</i> als persönliche Prädisposition.	
	Ältere Mitarbeiter neigen eher zu <i>PSRB</i> als jüngere Mitarbeiter.	
	<i>PSRB</i> abhängig vom subjektiven Selbstverständnis der Entscheidungsfaktoren.	
	Eine positive Beziehung mit dem Vorgesetzten erhöht die Wahrscheinlichkeit für <i>PSRB</i> .	
V) Beziehung zum Vorgesetzten/Art des Vorgesetzten	Eine transformationale Führung der Vorgesetzten ermutigt Arbeitnehmer zu <i>PSRB</i> .	
	Priorisierung motivierter Klienten abhängig vom Bewertungsprinzip des Vorgesetzten.	
	<i>PSM</i> als persönliche Prädisposition.	
	Arbeitsautonomie ist positiv mit <i>PSRB</i> verbunden.	
	<i>PSRB</i> ist durch ein ethisch-moralisches Klima beeinflusst.	
	Sicherheit, Ermutigung und Wertschätzung erhöhen die Wahrscheinlichkeit für <i>PSRB</i> .	

Tabelle 3 Zusammenfassung: Pro-social Rule Breaking (PSRB) und prosoziales Verhalten in Raster (2) (eigene Darstellung in Anlehnung an die verwendete Literatur)

5. Diskussion

Basierend auf der Bürokratietheorie von Max Weber wurde das Funktionieren einer Bürokratie und ihrer Merkmale aufgezeigt. Regeln sind für die Organisation einer Bürokratie notwendig, da Regeln als elementare Bausteine einer Organisation und Bürokratie gelten und zu den organisationalen Komponenten gehören (Schulz 2003, S. 1079). Je nach Ausgestaltung der Vorschriften ergeben sich Handlungs- und Ermessensspielräume (Schedler & Proeller, 2011, S. 24, 25) für die *SLB*, die positive Auswirkungen für die Klienten haben können (Tummers & Bekkers, 2014, S. 544). Eine wohlwollende Regelverletzung, der eine positive Motivation und ein prosoziales Verhalten zu Grunde liegen, wird als *PSRB* bezeichnet (Morrison, 2006, S. 6). *PSRB* nimmt eine wichtige, aber vernachlässigte Position in bestehenden Rahmenbedingungen organisationaler Abweichungen ein (Dahling et al., 2012, S. 22) und ist ein eher neuartiges Phänomen in der Organisationsliteratur (Ferreira et al., (2017, S. 200). Die Konsultation der Literatur zeigt, dass dieses Thema im Kontext der Schweizer Verwaltung praktisch unerforscht bleibt.

Faktoren und Gründe, die ein *PSRB* hervorrufen, konnten zwar gefunden werden, führten jedoch auch zu der Erkenntnis, dass die genannten Gründe, die in der Literatur gefunden wurden, nicht direkt zu *PSRB* führen. Dadurch kann *PSRB* nicht isoliert betrachtet werden. Da dem *PSRB* ein prosoziales Verhalten vorausgeht, wurden in der Literatur vermehrt Gründe und Motivationen gefunden, die zu einem prosozialem Verhalten führen. Deshalb behandelt der theoretische Teil dieser Arbeit nicht nur die Motivation und Entstehungsgründe von *PSRB*, sondern auch von prosozialem Verhalten. Zu betonen ist jedoch, dass die Folge eines prosozialem Verhaltens nicht immer ein *PSRB* ist. Eine weitere Erkenntnis ist, dass die Entstehungsgründe von prosozialem Verhalten und *PSRB* in kontextuelle und individuelle Antezedenzen aufgeteilt werden können. Um eine genauere Begründung aufzuzeigen, wurden ausgehend davon 5 Cluster gebildet, die die 5 Hauptgründe und Motivationen der Entstehung von *PSRB* und prosozialem Verhalten zusammenfassen.

Für das Public Management gibt es zu diskutierende Auswirkungen. Erstens, wenn sich *PSRB* von destruktiven Regelverstößen unterscheidet, gibt es Überlegungen zu Interventionen. Regeln die aus prosozialem Gründen gebrochen werden, können auf schlechte Eigenschaften der Regeln selbst hindeuten, wie zum Beispiel *red tape* (DeHart-Davis, 2017, S. 127), schwache Spezifikation oder schlechte Zweck-Mittel-Begründungen. *PSRB* könnte als Hilfe für die Identifikation von mangelhaft verfassten Regeln angesehen werden, die einer Überarbeitung bedürfen. Zudem ist wichtig zu beachten, dass eine Regelbefolgung nicht immer vorteilhaft ist

(Fleming, 2019, S. 17). *SLB* verhalten sich bei spezifischen Regeln im Sinne von *PSRB*, wegen der universellen Anwendung dieser Regeln. Diese stellen eine Bedingung dar, die den Handlungs- und Ermessensspielraum sowie ihre berufliche Autonomie bei der Erfüllung der Bedürfnisse und Anforderungen der Klienten einschränken (Fleming, 2019, S. 16). Was als *PSRB* angesehen wird, variiert jedoch im Laufe der Zeit, je nach Kultur und gesellschaftlichen Machtstrukturen (DeHart-Davis, 2017, S. 69). Andererseits kann *PSRB* als ein Instrument zur Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen und als ein unvermeidliches Phänomen betrachtet werden, das es zu bewältigen gilt (Fleming, 2019, S. 17):

„Öffentliche Organisationen müssen lernen, die potenziell aufschlussreichen, kreativen Ideen und die Energie von Andersdenkenden zu nutzen, um konstruktive Veränderungen, wenn angebracht, im System herbeizuführen“ (O’Leary, 2010, S. 15).

Um die theoretische Grundlage zu überprüfen, wurden Interviews in einem Gemeindehaus in der Schweiz durchgeführt. Zusammenfassend konnten die 5 Hauptgründe und Motivationen von *PSRB* und prosozialem Verhalten (5 Cluster) mehrheitlich bestätigt werden. Folgend werden die zentralen Punkte der Ergebnisse noch einmal aufgegriffen.

Aus den Interviews lässt sich feststellen, dass die Wahrnehmung von hoher Arbeitsbelastung, und limitierten Ressourcen, sowie die Wahrnehmung des Ausmasses und Vorhandenseins von Handlungsspielraum individuell, also ein subjektives Selbstverständnis, ist. Je nach Person, Aufgabenbereich und Verantwortung werden diese drei kontextbeschreibenden Merkmale unterschiedlich verstanden und wahrgenommen. Nach Lipsky (1980) ist *discretion* ein relatives Konzept, und je grösser der Grad an *discretion*, desto bedeutender ist die Analyse und das Verständnis des Arbeitsverhaltens eines einzelnen *SLB* (Lipsky, 1980, S. 15). Gründe für diese subjektive Auffassung könnten das Alter des *SLB*, der Beschäftigungsgrad, die Anzahl Jahre an Berufserfahrung (intern sowie extern), und unterschiedliche Grade an Verantwortung sein. Da diese Merkmale bei der Stichprobe nicht konstant gehalten wurden, könnten sie eine Begründung für das subjektive Selbstverständnis von hoher Arbeitsbelastung, limitierten Ressourcen und Handlungsspielraum sein. Mit anderen Worten: pauschal nach hoher Arbeitsbelastung, limitierten Ressourcen und Handlungsspielräumen zu fragen, erwies sich als schwierig, da es zu den Begriffen keine kontextspezifischen, präzisen Definitionen gibt. Dies führte dazu, dass nicht genaue Aussagen darüber gemacht werden können. Wenn folglich *discretion* nicht einmal wahrgenommen wird, könnte dies zu einer Einschränkung des eigenen Handelns führen. Das Handeln wiederum ist eingeschränkt durch kognitive Fähigkeiten und

externe (Umwelt-)Faktoren (Kalantari, 2010, S. 513), also durch die Struktur, in der sich die *SLB* befinden (Sandfort, 2000, S. 741-742).

Obwohl die Gleichbehandlung aller Klienten für die befragten *SLB* am wichtigsten ist, werden Fälle von Klienten, die sich in einer veränderbaren Situation befinden, eher bearbeitet. Die Begründung der *SLB* dafür ist, dass nach den Kriterien *Veränderbarkeit einer Situation*, *Wichtigkeit* und *zeitliche Dringlichkeit*, also somit auch nach dem Schweregrad einer Angelegenheit gehandelt wird – jedoch immer innerhalb der vorgegebenen Fristen. Die Befragten berichteten, dass rational entschieden wird, ob die Situation eines Klienten veränderbar ist oder eben nicht. Daraus ergibt sich, dass eine rationale Entscheidung seine Zeit für Klient A einzusetzen, gleichzeitig die rationale Entscheidung ist, sich nicht für Klient B einzusetzen. Dass das Entscheiden zu einer Priorisierung und die Bewertung der Veränderbarkeit einer Situation individuell ist, ist den *SLB* jedoch bewusst. Folglich würde ein selbständiges, rationales Entscheiden ebenfalls zu Ungleichbehandlung allgemein führen. Ungleichbehandlung als Folge könnte auch aus dem erschwerten Zugang zu Informationen entstehen. Demnach könnten Datenschutzprobleme die Wahrscheinlichkeit für prosoziales Verhalten oder *PSRB* ebenfalls erhöhen.

Die Priorisierung eines Falles ergibt sich folglich aus individuellen Entscheidungsfaktoren gemäss der subjektiven Empfindung des *SLB* der Kriterien *dringend*, *wichtig* und *veränderbar*. Dies führt auch zu der Erkenntnis, dass die Priorisierung eines Falles nicht mit dem Klienten und/oder seinen Merkmalen direkt in Verbindung steht, sondern eher von seiner Situation abhängt – also kontext- und situationsabhängig ist. Dadurch wird der von Jilke und Tummers (2018) genannte Begriff *Triage* bestätigt. Damit ist eine Einstufung und Priorisierung von Klienten in Notfällen gemeint (Jilke & Tummers, 2018, S. 2). Da das Ziel ist, dem Klienten zu helfen und somit zu Gunsten des Klienten gehandelt wird, kann *move toward the client* (Tummers et al., 2015, S. 1108) und fallbedingte Verdienstlichkeit (*resource deservingness*) (Jilke et al., 2018, S. 424) trotzdem bestätigt werden. Bei nicht „dringenden“ Fällen, werden die Fälle nach dem Kriterium „*first in, first out*“ oder nach internen Kriterien (unbekannt) bearbeitet. Folgernd ist zum Verständnis von Entscheidungen eine umfassende Einschätzung des Kontexts, in denen sie auftreten, erforderlich (Fantino, 2005, S. 166). Durch die Priorisierung der *SLB* kann des Weiteren somit auch davon ausgegangen werden, dass *SLB* durch ihr Handeln auch den Verwaltungsaufwand, *administrative burden* (Moynihan et al., 2015, S. 46), verändern können und schliesslich *bureaucratic disentanglement* (Lipsky, 1984, S. 3) beeinflussen.

Obwohl die Entscheidungen der *SLB* nicht anhand vom Verhalten oder anderen Merkmalen des Klienten gefällt werden, unterscheidet sich der Auftritt der *SLB* gegenüber verschiedenen Klienten: bei unangebrachtem, unanständigem und unfreundlichem Verhalten distanzieren sich die *SLB* und informieren und erklären weniger detailliert. Gemäss den Interviews verhalten sich die *SLB* in solchen Situationen „kurzangebunden“. Der Auftritt der *SLB* gegenüber Klienten wird durch Freundlichkeit, Dankbarkeit, Respekt, Mitgefühl, Empathie, Sympathie und Erinnerungen positiv beeinflusst. Einen Einfluss auf das Verhalten haben dabei auch Vorurteile der *SLB* (Brodkin, 1977, S. 2; Lipsky, 1980) und rational-strategische Überlegungen, welche zu Stereotypisierung führen können (Jilke et al., 2018, S. 425). Andere verhaltensbeeinflussende Faktoren könnten zum Beispiel die ethnische Herkunft des *SLB*, Anzahl Jahre an Berufserfahrung und Sensibilität eines *SLB* sein.

Eine Frage, die sich hier stellt, ist Folgende: ist eine ausnahmslose Gleichbehandlung aller Menschen in öffentlichen Diensten wirklich erwünscht? Als Beispiel folgendes fiktives Szenario auf dem Arbeitslosenamt: Person A (50 Jahre alt) hat 30 Jahre gearbeitet und hat nun aus Umstrukturierungsgründen eine Kündigung erhalten. Person B (30 Jahre alt) hat noch nie gearbeitet. Sollte die Behandlung und die Vorgaben für diese zwei Personen äquivalent sein? Gemäss Lipsky (1980) erwartet die Gesellschaft von der Verwaltung nicht nur Unparteilichkeit, sondern auch Mitgefühl bei besonderen Umständen und die dabei notwendige Flexibilität (Lipsky, 1980, S. 15). Obwohl in den Antworten der Interviews nicht explizit gesagt wurde, dass Empathie zu *PSRB* führen kann, kann jedoch trotzdem davon ausgegangen werden – auch wenn sich dieser Effekt bei den *SLB* vielleicht unterbewusst ereignet. Über den Einfluss von guter Laune und Risikofreudigkeit auf *PSRB* wurde in den Antworten ebenfalls nichts explizit gesagt. Jedoch deutet die Zusammenfassung der Antworten auf eine Bestätigung hin. Ob ein *PSRB*-Verhalten durch körperliche Attraktivität und den Kleidungsstil des Klienten oder das Verhalten anderer Mitarbeiter beeinflusst wird, kann nicht bestätigt werden, da keine Aussagen darüber gemacht wurden.

Obwohl eine Verbindung von *PSM* zu prosozialem Verhalten oder *PSRB* durch die Interviews nicht explizit gemacht werden konnte (vor allem nicht, wenn *PSM* als persönliche Prädisposition beschrieben wird), kann zusammengefasst aber durchaus von einer *PSM* unter den Befragten ausgegangen werden. Das Bedürfnis anderen helfen zu können und mit Menschen zusammen zu arbeiten ist einer der Hauptgründe für die Berufswahl der befragten *SLB*. Die *SLB* sind bereit zu helfen und streben für die Klienten eine langfristige Veränderung und Besserung ihrer Situation, sowie eine Ablösung von der Sozialhilfe an. Zudem stehen alle der Befragten mehrheitlich hinter der sozialen Arbeit, die sie machen und den vorgeschriebenen

Regeln der Verwaltung. Folglich kann davon ausgegangen werden, dass die vier *PSM*-Dimensionen nach Perry (1996) *Motivation für Politikgestaltung, Engagement für das Gemeinwohl, Mitgefühl* und *Selbstaufopferung* bestätigt werden können (Perry, 1996, S. 20).

Gemäss den Antworten hat das organisationale Arbeitsklima einen erheblichen Einfluss auf die eigene Arbeit und das persönliche Wohlbefinden. Da vor allem die drei Faktoren *Sicherheit, Wertschätzung* und *Ermutigung* durch Mitarbeitende sowie Vorgesetzte genannt wurde, führte dies zu der Annahme, dass diese drei Faktoren die Wahrscheinlichkeit für ein *PSRB* erhöhen könnten. Dies spricht auch für die Theorie, da *PSRB* durch ein ethisch-moralisches Klima (Vandenabeele et al., 2014) und durch eine positive Beziehung mit Vorgesetzten (Mayer et al., 2007) erhöht wird.

Limitationen

Einige Limitationen dieser Arbeit sollten diskutiert werden. Erstens ist eine Interpretation sprachlichen Materials auch durch qualitative Inhaltsanalyse immer prinzipiell unabgeschlossen, da sie immer die Möglichkeit der Re-Interpretation birgt (Mayring, 2010, S. 38). Obwohl die Interviews auf Berndeutsch übersetzt wurden, war das Ziel die Interviews wörtlich zu transkribieren und die Antworten so nahe wie möglich an ihrer Intention zu verschriftlichen und in die Cluster einzuordnen. Dies erwies sich teilweise als schwierig, da die Antworten nicht immer klar einem Cluster und den Subkategorien zugeordnet werden konnten. Die festgehaltenen Subkategorien wurden zwar in den Antworten genannt, jedoch ist aus den Antworten nicht immer eindeutig erkennbar, ob diese genannten Subkategorien wirklich zu *PSRB* oder zu prosozialem Verhalten führen. Dies erschwerte die Bestimmung, ob die Subkategorie aus den Antworten bestätigt werden konnte oder nicht. Zudem ist erdenklich, dass die Befragten nicht immer wahrheitsgetreu antworteten oder ihre Antworten anpassten. Einerseits aus professionellen Gründen, also Reputationsgründen der Gemeinde und zum Schutz der allgemeinen Tätigkeit von *SLB*. Und andererseits aus Gründen der sozialen Erwünschtheit, indem sie ihre Antworten verallgemeinerten oder zu einer positiveren Darstellung tendierten (Paulhus, 2002). Das Cluster „individuelle Charakteristiken“ erwies sich als weitere Schwierigkeit dieser Arbeit, da dafür die Erhebung persönlicher Charakteristiken notwendig ist.

Des Weiteren wurde festgestellt, dass der Verlauf eines Interviews sehr stark von der Art der interviewten Person abhängt. Zum einen aufgrund persönlicher Merkmale wie Alter, Offenheit und Redseligkeit und zum anderen aufgrund ihres Bildungsweges sowie der Arbeitserfahrung.

Ein weiterer Grund für die Verschiedenheit der Interviews ist, dass nicht alle Personen in derselben Abteilung arbeiten, die gleichen Arbeiten durchführen und auch nicht die gleiche berufliche Position und Verantwortung haben. Dies zeigte sich vor allem in detaillierten oder eben knappen Antworten und schlussendlich in der Länge der Interviews. Deshalb wäre eine Idee für die zukünftige Forschung, eine homogenere Stichprobe zu befragen, um die Repräsentativität zu erhöhen.

Das Ziel des praktischen Teils war, die Theorie mit Aussagen von *SLB* in der Schweiz zu fundieren und zu erweitern. Obwohl die Vorgehensweise dieser Arbeit qualitativ ist, ist die Stichprobe ($n = 6$) sehr klein. Zudem arbeiten alle befragten *SLB* in derselben Gemeinde. Um die Verwaltungstätigkeit von *SLB* in der Schweiz deutlicher aufzuzeigen und eine Verallgemeinerung der Ergebnisse zu gewährleisten, wäre eine quantitative Vorgehensweise also die Befragung von mehreren *SLB* und auch aus verschiedenen Gemeinden eine weitere Idee für die Erhöhung der Repräsentativität.

6. Fazit

Indem *SLB* bei ihrer Arbeit Handlungs- und Ermessensspielräume haben, können ihre Handlungen für die Klienten positive Auswirkungen haben (Tummers & Bekkers, 2014, S. 544). Ermessensspielräume bieten den *SLB* die Möglichkeit ihr eigenes Urteil bezüglich der Notwendigkeit und Wünsche ihrer Klienten zu treffen, dadurch können *SLB* ihre Handlungen eher auf die Bedürfnisse und die Situation der einzelnen Klienten anpassen (Tummers & Bekkers, 2014, S. 541). Folglich kann *discretion* zu prosozialem Verhalten oder zu einer Regelverletzung im Sinne von *PSRB* führen. Da dem *PSRB* ein prosoziales Verhalten vorausgeht, kann *PSRB* ohne die Motivation und Entstehungsgründe von prosozialem Verhalten jedoch nicht erklärt werden. Dabei lassen sich die Entstehungsgründe von *PSRB* und prosozialem Verhalten in kontextuelle und individuelle Antezedenzen aufteilen. Diese Erkenntnisse und die 5 häufigsten Entstehungsgründe von prosozialem Verhalten und möglichem *PSRB* fasst das Raster (1) zusammen und beantwortet somit die Forschungsfrage dieser Arbeit: die Motivation von *SLB* zu *PSRB* und prosozialem Verhalten lässt sich durch 5 verschiedene Hauptgründe beschreiben – *Steigerung der Wohlfahrt und des Gemeinwohls, Handlungs- und Bewältigungsstrategien, „wir-Gruppe“ und Art des Gegenübers, individuelle Charakteristiken und Beziehung zum Vorgesetzten/Art des Vorgesetzten*.

Im zweiten Teil konnte das Raster (1) durch Interviews mit *SLB* einer Schweizer Gemeinde im Kanton Bern weitgehend fundiert werden, wobei zusätzlich weitere Gründe gefunden wurden, die zu einem prosozialem Verhalten oder *PSRB*, im Kontext von *discretion*, führen könnten. *SLB* handeln vor allem nach den Kriterien *zeitliche Dringlichkeit, Wichtigkeit und Veränderbarkeit der Situation* des Klienten (innerhalb vorgegebener Fristen). Dabei ist *PSRB* abhängig vom subjektiven Selbstverständnis der Entscheidungsfaktoren. Die Wahrscheinlichkeit von *PSRB* kann zudem erhöht werden durch *Sicherheit, Ermutigung und Wertschätzung* seitens der Mitarbeiter und Vorgesetzten. Und möglicherweise auch durch Datenschutzprobleme.

Die Arbeit der *SLB* lässt sich mit folgendem Zitat von Brodtkin (1994) zusammenfassen: „*street-level Bureaucrats don't do what they want, they do what they can*“ (Brodtkin, 1994, S. 27). Was sie aber machen können, ist zu improvisieren. Diese pragmatischen Improvisationen sind Ausdruck ihrer Tätigkeiten im Kontext ihrer Regeln, Praxis und Rollen (Maynard-Moody & Musheno, 2003, S. 20). Mitarbeiter können nicht alle Variablen kennen, die das Ergebnis ihres *PSRB*-Verhaltens beeinflussen. Dies kann als Argument verwendet werden, warum Organisationen Stellenbeschreibungen aufsetzen und Regeln aufstellen. Von den

organisationalen Mitgliedern kann nicht erwartet werden, dass sie alle Informationen haben oder diese verarbeiten können, um jederzeit rationale Arbeitsentscheidungen treffen zu können (Bryant et al., 2010, S. 104). Entscheidungsträger fällen Entscheidungen auf Basis von begrenztem Wissen und begrenzter Rationalität (Simon, 1955, S. 101, 104). Das Ermessen einer Regel hängt jedoch vom Begriff der Entscheidungsfindung innerhalb der Struktur von Regeln ab (Feldman, 1992, S. 164). Diese Struktur stellt eine Bedeutung und Hilfestellung dar und sanktioniert bestimmte Arten sozialen Verhaltens. *“Through this lens, structure and action are recursive and inseparable”* (Sandfort, 2000, S. 741-742). Folglich sind *SLB* durch Regeln, Vorschriften und Praktiken ihres Berufes im Verhalten eingeschränkt. Gleichzeitig prägen die Handlungen der *SLB* die öffentliche Politik und Standardisierung (Lipsky, 1980, S. 14).

7. Literaturverzeichnis

- Adler, Paul S. & Borys, Bryan (1996). Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive. *Administrative Science Quarterly*, (41)1, 61-89.
- Allport, Gordon W. (1954). *The nature of prejudice*. New York, NY: Doubleday.
- Ambrose, Maureen L., Taylor, Regina & Hess, Roland L. Jr. (2015). Can I Help You? Employee Prosocial Rule Breaking as a Response to Organizational Mistreatment of Customers. *Mistreatment in Organizations*, 1-31.
- Armbrüster, Thomas, Banzhaf, Johannes & Dingenmann, Lars (2010). *Unternehmensberatung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Gabler Verlag Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Baier, Horst, Hübinger, Gangolf, Lepsius, Rainer M., Mommsen, Wolfgang J., Schluchter, Wolfgang & Winckelmann, Johannes (2013). In K. Borchardt, E. Hanke & W. Schluchter (Hrsg.), *Max Weber. Wirtschaft und Gesellschaft. Soziologie. Unvollendet 1919-1920*. Tübingen: Mohr. Seitenzahl?
- Ban, Carolyn (1995). *How Do Public Managers Manage? Bureaucratic Constraints, Organizational Culture, and the Potential for Reform*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Barzelay, Michael (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision For Managing in Government*. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press.
- Baviskar, Siddhartha (2019). Who creams? Explaining the cream-skimming behavior of public-school teachers in Denmark from a street-level bureaucracy perspective. *International Public Management Journal*, 22(3), 524-559.
- Becker, Bernd (1989). *Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis*. Percha: Schulz.
- Benson, Peter L., Karabenick, Stuart A., & Lerner, Richard. M. (1976). Pretty pleases: The effects of physical attractiveness, race, and sex on receiving help. *Journal of Experimental Social Psychology*, 12(5), 409- 415.
- Berkowitz, L. (1972). Social norms, feelings, and other factors affecting helping and altruism. In L. Berkowitz (Hrsg.), *Advances in experimental social psychology* (6. Auflage) (S 63-108). New York: Academic Press.
- Bogumil, Jörg & Jann, Werner (2009). *Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Borry, Erin L. (2017). Ethical Climate and Rule Bending: How Organizational Norms Contribute to Unintended Rule Consequences. *Public Administration* 95(1): 78–96.

- Borry, Erin L., DeHart-Davis, Leisha, Kaufmann, Wesley, Merrit, Cullen C., Mohr, Zachary & Tummers, Lars (2018). Formalization and consistency heighten organizational rule following: Experimental and survey evidence. *Public Administration*, 96, 368–385.
- Bozemann, Barry (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Brentel, Helmut (1999). Zweckrationalität u Systemrationalität von Max Weber zu Niklas Luhmann: Paradigmenwechsel in der Organisation. In H. Brentel (Hrsg.), *Soziale Rationalität* (S. 225-236). Opladen/Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brewer, Gene A. & Selden, Sally C. (1998). Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic. *Journal of Administration Research and Theory*, 8(3), 413-439.
- Brief, Arthur P. & Motowidlo, Stephan J. (1986). Prosocial organizational behaviors. *Academy of Management Review*, 11(4), 710–725.
- Brodkin, Evelyn Z. (1997). Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. *Social Service Review*, 71(1), 1–30.
- Bryant, Phil C., Davis, Charlotte A., Hancock, Julie I. & Vardaman, James M. (2010). When Rule Makers Become Rule Breakers: Employee Level Outcomes of Managerial Pro-Social Rule Breaking. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 22, 101-112.
- Burr, Wolfgang & Frohwein, Torsten (2012). Regelbrüche in Organisationen. *Diskussionspapierreihe Innovation, Servicedienstleistungen und Technologie, Betriebswirtschaftliches Institut, Universität Stuttgart*, 1, 1-32. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/66491/1/71992796X.pdf>, 25.11.2019.
- Campbell, Donald T. (1965). Ethnocentric and other altruistic motives. In Levine, D. (Hrsg.), *Nebraska symposium on motivation* (S. 283-311). Lincoln: University of Nebraska Press.
- Campbell, Donald T. (1979). Comments on the sociobiology of ethics and moralizing. *Behavioral Science*, 24, 37-45.
- Chugh, Dolly (2004). Societal and Managerial Implications of Implicit Social Cognition: Why Milliseconds Matter. *Social Justice Research*, 17(2), 203-222.
- Chung, Beth G., & Schneider, Benjamin (2002). Serving multiple masters: Role conflict experienced by service employees. *Journal of Services Marketing*, 16, 70–85.
- Clark, Margaret S. & Mills, Judson (1979). Interpersonal attention in exchange and communal relationships. *Journal of Personality and Social Psychology*, 37, 12-24.
- Connell, Raewyn (2014). *Gender and power: Society, the person and sexual politics*. London: John Wiley & Sons.
- Dahl, Robert A. & Charles E. Lindblom (1953). *Politics, economics, and welfare: Planning and politic-economic systems resolved into basic social processes*. New York: Harper Torchbooks.

- Dahling, Jason J., Chau, Samantha L., Mayer, David M. & Gregory, Jane B. (2012). Breaking rules for the right reason? An investigation of pro-social rule breaking. *Journal of Organizational Behavior*, 33(1), 21-42.
- DeHart-Davis, Leisha (2007). The Unbureaucratic Personality. *Public Administration Review* 67(5), 892–903.
- DeHart-Davis, Leisha (2009a). Green tape: A theory of effective organizational rules. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 361–384.
- DeHart-Davis, Leisha (2009b). Green Tape and Public Employee Rule Abidance: Why Organizational Rule Attributes Matter. *Public Administration Review* 69(5), 901–910.
- DeHart-Davis, Leisha (2017). *Creating Effective Rules in Public Sector Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Du Gay, Paul (2000). *In praise of bureaucracy: Weber—organization—ethics*. Milton Keynes, UK: Open University Press.
- Dawkins, Richard (1976). *The selfish gene*. Oxford: Oxford University Press.
- Elchardus, Mark & Siongers, Jessy (2011). First Names as Collective Identifiers: An Empirical Analysis of the Social Meanings of First Names. *Cultural Sociology* 5(3), 403–422.
- Emswiller, Tim, Deaux, Kay, & Willits, Jerry E. (1971). Similarity, sex, and requests for small favors. *Journal of Applied Social Psychology*, 1(3), 284-291.
- Fantino, Edmund & Stolarz-Fantino, Stephanie (2005). Decision-making: Context matters. *Behavioural Processes* 69, S. 165-171.
- Feldman, Martha S. (1992). Social Limits to Discretion: An Organizational Perspective. In K. Hawkins (Hrsg.), *The Uses of Discretion* (S. 163–83). New York: Oxford University Press.
- Ferreira, Maria Cristina; Aguiar de Soza, Marcos; Vaz Torres, Claudio & da Gloria Lima Leonardo, Maria (2017). Positive Rule Breaking and Implications for Organizations. In E.R. Neiva, C. Vaz Torres & H. Mendonça (Hrsg.), *Organizational Psychology and Evidence-Based Management* (S. 187-203). Cham: Springer-Verlag GmbH.
- Fleming, Casey J. (2019). Prosocial rule breaking at the street level: the roles of leaders, peers, and bureaucracy, *Public Management Review*. URL: <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619817>, 27.01.2019.
- Frank, Sue A. & Gregory B. Lewis (2004). Government Employees: Working Hard or Hardly Working? *American Review of Public Administration*, 34(1), 36–51.
- Frederickson, H. George (2010). *Social Equity and Public Administration: Origins, Developments, and Applications*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

- Frese, Michael, Fay, Doris, Hilburger, Tanja, Leng, Karena & Tag, Almut (1997). The concept of personal initiative: Operationalization, reliability and validity in two German samples. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 70, 139-161.
- Gerth, Hans & Mills, C. Wright (1946). Introduction: The man and his work, In H. Gerth & M. C. Wright (Hrsg.), *From Max Weber: Essays in Sociology* (S. 1-74). New York: Oxford University Press.
- Goodsell, Charles T. (1981). *The public encounter: where state and citizen meet*. Bloomington: Indiana University Press.
- Gouldner, Alvin W. (1964). *Patterns of industrial bureaucracy*. New York: Free Press.
- Grant, Adam M. (2008). Does intrinsic motivation fuel the prosocial fire? Motivational synergy in predicting persistence, performance, and productivity. *Journal of Applied Psychology*, 93, 48–58.
- Gross, Alan E., Wallston, Barbara S., & Piliavin, Irving M. (1975). Beneficiary attractiveness and cost as determinants of responses to routine requests for help. *Sociometry*, 38(1), 131-140.
- Harber, Kent D. (1998). Feedback to minorities: evidence of a positive bias. *Journal of personality and social psychology*, 74(3), 622-628.
- Hasenfeld, Yeheskel (1985). Citizens' encounters with welfare state bureaucracies. *The Social Service Review*, 59(4), 622-635.
- Helfferich, Cornelia (2011). *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews* (4. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hoffman, Martin L. (1981). Is altruism part of human nature? *Journal of Personality and Social Psychology*, 40, 121-137.
- Hornstein, Harvey A. (1972). Promotive Tension: The Basis of Prosocial Behavior from a Lewinian Perspective. *Journal of Social Issues*, 28(3), 191-218.
- Howell, Jane M., & Higgins, Christopher A. (1990). Champions of change: identifying, understanding, and supporting champions of technological innovations. *Organizational Dynamics*, 19(1), 40–55.
- Huang, Jyun-Wei, Xixi, L. U. & Xi, Wang (2014). The effects of transformational leadership on employee's pro-social rule breaking. *Canadian Social Science*, 10(1), 128-134.
- Isen, Alice M., Shalker, Thomas E., Clarke, Margaret & Karp, Lynn (1978.) Affect, accessibility of material in memory, and behavior: A cognitive loop? *Journal of Personality and Social Psychology*, 36, 1-12.
- Jilke, Sebastian & Tummers, Lars (2018). Which Clients are Deserving of Help? A Theoretical Model and Experimental Test. *Journal of Public Administration, Research & Theory*, 28(2), 226-238.

- Jilke, Sebastian, Van Dooren, Wouter & Rys, Sabine (2018). Discrimination and Administrative Burden in Public Service Markets: Does a Public-Private Difference Exist? *Journal of Public Administration, Research & Theory*, 28(3), 423-439.
- Judge, Timothy A., Locke, Edwin A., Durham, Cathy C. & Kluger, Avraham N. (1997). The dispositional causes of job satisfaction: A core self-evaluations approach. *Research in Organizational Behavior*, 19, 151–188.
- Kalantari, Behrooz (2010). Herbert A. Simon on making decisions: enduring insights and bounded rationality. *Journal of Management History*, 16(4), 509 – 520.
- Katz, Daniel (1964). The motivational basis of organizational behavior. *Behavioral Science*, 9(2), 131-146.
- Kieser, Alfred (2002). Max Webers Analyse der Bürokratie. In A. Kieser (Hrsg). *Organisations-theorien* (S. 39-61). Stuttgart: W Kohlhammer GmbH.
- Kieser, Alfred (2012). Organisationen regeln – wer aber steuert Organisationen? In S. Duschek, M. Gaitanides, W. Matiaske & G. Ortmann (Hrsg). *Organisationen regeln* (S. 227-253). Wiesbaden: Springer VS.
- Kohli, Martin (1978). „Offenes“ und „geschlossenes“ Interview. Neue Argumente zu einer alten Kontroverse. *Soziale Welt* 29, 1–25.
- Krebs, Dennis L. (1970). Altruism-an examination of the concept and a review of the literature. *Psychological Bulletin*, 73(4), 258-302.
- Križ, Katrin & Skivenes, Marit (2014). Street-level policy aims of child welfare workers in England, Norway and the United States: *An exploratory study*. *Children and Youth Services Review*, 4, 71-78.
- Levin, Martin A. & Sanger, Mary B. (1994). *Making Government Work: How Entrepreneurial Executives Turn Bright Ideas into Real Results*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Lewis, Jane (1992). Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European Social Policy*, 2(3), 159-173.
- Lenrow, Peter (1978). Dilemma of professional helping: Continuities and discontinuities with folk helping roles. In L. Wispé (Hrsg.), *Altruism, sympathy, and helping: Psychological and sociological principles* (S. 263-290). New York: Academic Press.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, Michael (1984). Bureaucratic Disentitlement in Social Welfare Programs. *Social Service Review* 58(1), 3-27.
- March, James G., Schulz, Martin & Zhou, Xueguang (2000). *The dynamics of rules: Change in written organizational codes*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Markus, Hazel (1977). Self-schemata and processing information about the self. *Journal of Personality and Social Psychology*, 35, 63-78.
- Mayer, D. M., Caldwell, J., Ford, R. C., Uhl-Bien, M., & Gresock, A. R. (2007). Should I serve my customer or my supervisor? A relational perspective on pro-social rule breaking. *Paper presented at the 67th Annual Meeting of the Academy of Management*, Philadelphia, PA.
- Maynard-Moody, Steven & Musheno, Michael (2000). State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2), 329-358.
- Maynard-Moody, Steven & Musheno, Michael C. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. Michigan: University of Michigan Press.
- Maynard-Moody, Steven & Musheno, Michael (2012). Social Equities and Inequities in Practice: Street Level Workers as Agents and Pragmatists. *Public Administration Review*, 72, 16-23.
- Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse* (11. aktualisierte und überarbeitete Auflage). Weinheim und Basel: Beltz Verlagsgruppe.
- Mayring, Philipp (2016). *Einführung in die qualitative Sozialforschung* (6. Auflage). Weinheim und Basel: Beltz Verlagsgruppe.
- Meyers, Marcia K. & Vorsanger, Susan (2003). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. In B. Guy Peters & J. Pierre (Hrsg.), *Handbook of public administration* (S. 245–254). London: Sage.
- Mill, John Stuart (1863). *Utilitarianism* (2. Auflage). London: Parker, Son and Bourn.
- Morrison, Elisabeth W. (2006). Doing the Job Well: An Investigation of Pro-Social Rule Breaking. *Journal of Management*, 32(1), 5-28.
- Morrison, Elisabeth W., & Phelps, Corey C. (1999). Taking charge at work: Extrarole efforts to initiate workplace change. *Academy of Management Journal*, 42(4), 403-419.
- Moynihan, Donald P., Herd, Pamela & Rigby, Elizabeth (2013). Policymaking by other means. Do states use administrative barriers to limit access to Medicaid? *Administration & Society* 48, 497-24.
- Moynihan, Donald P., Herd, Pamela & Harvey, Hope (2015). Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, 43-69.
- Nerdinger, Friedmann W., Blickle, Gerhards & Schaper, Niclas (2011). *Arbeits- und Organisationspsychologie* (2. überarbeitete Auflage). Berlin Heidelberg: Springer Medizin Verlag.
- O’Leary, Rosemary (2010). Guerrilla Employees: Should Managers Nurture, Tolerate, or Terminate Them? *Public Administration Review* 70(1), 8–19.

- Olsen, Johan P. (2005). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration, Research & Theory*, 16(1), 1-24.
- Organ, Dennis (1988). *Organizational citizenship behavior: The good soldier syndrome*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Ortmann, Günther (2003). *Regel und Ausnahme*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Ortmann, Günther (2010). On drifting rules and standards. *Scandinavian Journal of Management*, 26(2), 204-214.
- Osborne, David & Gaebler, Ted (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Palumbo, Dennis J., Maynard-Moody, Steven, & Wright, Paula (1984). Measuring degrees of successful implementation. *Evaluation Review*, 8(1), 45-74.
- Paulhus, Delroy L. (2002). Socially desirable responding: The evolution of a construct. In H. I. Braun, D. N. Jackson & D. E. Wiley (Hrsg.), *The role of constructs in psychological and educational measurement* (S. 49-69): Mahwah NY: Erlbaum.
- Perrow, Charles (1983). The organizational context of human factors engineering. *Administrative Science Quarterly*, 28(4), 521-541.
- Perry, James L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.
- Perry, James L. & Wise, Lois R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.
- Perry, James L., Annie Hondegheim & Wise, Lois R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public Administration Review*, 70(5), 681-690.
- Prottas, Jeffrey M. (1979). *People processing: The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Puffer, Sheila M. (1987). Prosocial behavior, noncompliant behavior, and work performance among commission salespeople. *Journal of Applied Psychology*, 72, 615-621.
- Ritz, Adrian & Weibel, Antoinette (2019). *The Impact on Formal Regulation on Well-Being in Job Centers – A Comparative Analysis*. Unveröffentlichtes Arbeitspapier. Bern & Konstanz.
- Robinson, Sandra L. & Bennett, Rebecca J. (1995). A typology of deviant workplace behaviors: A multidimensional scaling study. *Academy of Management Journal*, 38(2), 555-572.

- Rushton, J. Philippe (1981). The Altruistic Personality. In J. P. Rushton & R. M. Sorrentino (Hrsg.), *Altruism and helping behavior: Social, personality, and developmental perspectives* (S. 251-265). Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Sandfort, Jodi R. (2000). Moving beyond discretion and outcomes: Examining public management from the front lines of the welfare system. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 729–756.
- Schedler, Kuno (2007). Public Management und Public Governance. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.). *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 253-268). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schedler, Kuno & Proeller, Isabella (2011). *New Public Management* (5. Auflage). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Schott, Carina & Ritz, Adrian (2017). The dark sides of public service motivation: A multi-level theoretical framework. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 29-42.
- Schott, Carina, van Kleef, Daphne & Noordegraaf, Mirko (2016). Confused Professionals? Capacities to Cope with Pressures on Professional Work. *Public Management Review* 18(4), 583–610.
- Schulz, Martin (2003). Impermanent institutionalization: The duration dependence of organizational rule changes. *Industrial and Corporate Change*, 12(5), 1077-1098.
- Simon, Herbert Alexander (1955). A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.
- Simon, Herbert Alexander (1976). *Administrative Behavior*. 3. Ausgabe. The Free Press: New York, NY.
- Simon, Herbert Alexander (1979). *Models of Bounded Rationality: Empirically Grounded Economic Reason*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Smircich, Linda & Morgan, Gerth (1982). Leadership: The management of meaning. *Journal of Applied Behavioral Science*, 18(3), 257-273.
- Smith, C. Ann, Organ, Dennis W. & Near, Janet P. (1983) Organizational citizenship behavior: Its nature and antecedents. *Journal of Applied Psychology*, 68, 653-663.
- Sole, Kenneth, Marton, Jason, & Hornstein, Harvey A. (1975). Opinion similarity and helping: Three field experiments investigating the bases of promotive tension. *Journal of Experimental Social Psychology*, 11, 1-13.
- Rushton, J. Philippe & Sorrentino, Richard M. (1981). Altruism and helping behavior: Current perspectives and future possibilities. In J. P. Rushton & R. M. Sorrentino (Hrsg.), *Altruism and helping behavior: Social, personality, and developmental perspectives* (S. 425-439). Hillsdale, NJ: Erlbaum.

- Tajfel, Henri (2010). *Social identity and intergroup relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tummers, Lars G. (2017). The Relationship Between Coping and Job Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1), 150-162.
- Tummers, Lars G. & Bekkers, Victor J. J. M. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.
- Tummers, Lars G., Bekkers, Victor J.J.M., Vink, Evelien & Musheno, Michael (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126.
- Van Oorschot, Wim (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy & Politics*, 28(1), 33–48.
- van Witteloostuijn, Arjen, Marc Esteve, & George Boyne (2017). Public sector motivation and fonts: Personality traits as antecedents of the motivation to serve the public interest. *Journal of Public Administration Research And Theory*, 27(1), 20-35.
- Vandenabeele, Wouter (2007). Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation: An Institutional Approach. *Public Management Review*, 9(4), 545–556.
- Vardaman, James M., Gondo, Maria B. & Allen, David G. (2014). Ethical climate and pro-social rule breaking in the workplace. *Human Resource Management Review*, 24(1), 108-118.
- Veiga, John, Golden, Timothy & Dechant, Kathleen (2004). Why Managers Bend Company Rules. *The Academy of Management Executive*, 18(2): 84–90.
- Vogel, Dominik & Kroll, Alexander (2016). The stability and change of PSM-related values across time: testing theoretical expectations against panel data. *International Public Management Journal*, 19(1), S. 53-57.
- Walster, Elaine & Piliavin, Jane A. (1972). Equity and the innocent bystander. *Journal of Social Issues*, 28(3), 165-189.
- Weber, Max (1978). *Economy and society*. In G. Roth & C. Wittich (Hrsg.). Berkeley: University of California Press.
- Weber, Max (1980). *Wirtschaft und Gesellschaft* (5. Auflage). Tübingen: Mohr Siebeck GmbH & Co.
- Weil, Sonia (2017). 25 Jahre New Public Management in der Schweiz – Zehn Gestalter erzählen. Lausanne: IDHEAP.

-
- Weissmüller, Kristina S., De Waele, Lode & van Witteloostuijn, Arjen (2019). Public Service Motivation and Pro-social Rule Breaking. An international vignettes study in Belgium, Germany and the Netherlands. *Review of Public Personnel Administration (under review, 3-yr IF: 3.327), XX(X), XX-XX.*
- White, Ariel R., Nathan, Noah L. & Faller, Julie K. (2014). What Do I Need to Vote? Bureaucratic Discretion and Discrimination by Local Election Officials. *American Political Science Review, (109)1*, 129-142.
- Wichmann, Angela (2019). Quantitative und qualitative Forschung im Vergleich. Berlin: Springer-Verlag GmbH.
- Winter, Søren C. (2005). Effects of Casework: The Relation between Implementation and Social Effects in Danish Integration Policy. Paper presented at the 2005 *Research Conference of the Association for Public Policy and Management*, Washington, DC, November 3–6.
- Wise, Lois R. (2004). Bureaucratic posture: On the need for a composite theory of bureaucratic behavior. *Public Administration Review, 64(6)*, 669–680.
- Zellars, Kelly L., Tepper, Benett J. & Duffy, Michelle K. (2002). Abusive supervision and subordinates' organizational citizenship behavior. *Journal of Applied Psychology, 87*, 1068–1076.
- Zhou, Xueguang (1993). The dynamics of organizational rules. *The American Journal of Sociology, 98(5)*, 1134–1166.

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.

Steffisburg, 28. Februar 2020



Matea Matić

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Steffisburg, 28. Februar 2020



Matea Matić