

8.2.2. Variablen der Führungskultur

Neben der Berücksichtigung strukturbezogener Variablen schlägt das in Kapitel 4 entwickelte und in Kapitel 5 konkretisierte Untersuchungsmodell die Einbeziehung von sechs managementorientierten Variablen der *Führungskultur* vor. Neben den Strukturen ist dies das zweite Set an Variablen, welches unmittelbar mit einer Behörde verbunden ist und kaum – wie die ebenfalls "weichen" governancebezogenen Aspekte – unmittelbaren politischen Einflüssen unterliegt. Konkret wurden die Aspekte der *Ressourcenbereitstellung*, der *Hierarchischen Unterstützung*, der *Zielklarheit*, der *Rekrutierungsautonomie* sowie der *Organisationalen* und der *Inhaltlichen Autonomie* berücksichtigt und mittels Arbeitshypothesen mit der Performanz von Verwaltungseinheiten verknüpft. Grundlegende theoretische Annahme hinter diesem Ansatz ist, dass Führungskultur als eigenständiger Faktor, aber auch als Produkt von Strukturen, Umweltfaktoren und spezifischen organisationalen Charakteristiken als Konfiguration von internen *rules in use* (Ostrom 1986: 6-8) die Rahmenbedingungen für das Handeln der Mitarbeiter auf der Vollzugsebene definieren (vgl. Kapitel 4.6). Ein erster empirischer Überblick über die Wirkung der Variablen der Führungskultur zeigt, dass die hypothetisch postulierte Wirkung dieser Variablen wie zu erwarten nicht universell über alle Performanzaspekte zutrifft. Alle Variablen wirken lediglich selektiv und stets in unterschiedlichen Kombinationen. Auch lässt sich hinsichtlich der Bedeutung der Variablen keine klare Hierarchie entdecken: Zwar wurde bereits in Kapitel 7.3 deutlich, dass *Rekrutierungsautonomie* auf keinem Performanzaspekt eine nennenswerte Wirkung entwickelt, alle anderen erklärenden Variablen der Führungskultur spielen jedoch zumindest auf einer Reihe von Aspekten eine wesentliche Rolle. Ebenfalls bemerkenswert erscheint, dass die Annahmen über die Wirkrichtung der Variablen fast durchgängig zutreffen – in nur einem einzigen Fall entwickelt eine Zunahme auf einer der unabhängigen Variablen einen negativen Performanzeffekt.

Die erste Arbeitshypothese F1a zur *Ressourcenbereitstellung* (vgl. Kapitel 5.4.3) formulierte die Erwartung, dass eine von den Mitarbeitern als *ausreichend für einen normgerechten Vollzug* empfundene Mitarbeiterausstattung einer Verwaltungseinheit mit einer höheren Performanz verbunden sei. Es wird argumentiert, dass die Sicherstellung einer derartigen Mindestanforderung – sei es durch Ressourcenbeschaffung, Aufgabenabbau, oder zumindest die Versöhnung der Mitarbeiter mit der gegebenen Personalsituation durch andere Mittel – eine der zentralen Aufgaben der Verwaltungsführung ist. Sollte diese Aufgabe erfolgreich bewältigt werden, so sollten die von zahlreichen Autoren postulierten positiven Effekte einer der Verwaltung wohlgesonnenen und unterstützenden Umwelt beobachtbar sein (vgl. Kapitel 4.6.1). Die empirischen Befunde zeigen ein interessantes Wirkungsmuster dieser Variablen: Sie senkt zum einen das Risiko einer

Unangemessenen *Prioritätensetzung* statistisch signifikant auf rund zwei Drittel der Referenzgruppe, zum anderen führt sie zu einer überzufälligen Verbesserung des *Kundenbildes* der Mitarbeiter. Die wahrgenommene Personalsituation wirkt sich folglich nicht wie erwartet auf die wirtschaftlich-funktionale oder die kontextuelle, sondern ausschließlich auf die rechtsstaatlich-demokratische Performanzdimension aus. Durch die Betrachtung des Mediatorenmodells in Kapitel 7.6 kann geprüft werden, ob diese Effekte originär durch die *Ressourcenbereitstellung* oder durch dahinterstehende strukturbezogene Variablen verursacht werden. Tatsächlich zeigt der erste Blick auf die in Tabelle 26 dargestellten Beziehungen zwischen strukturellen bzw. Kontrollvariablen und den Aspekten der Führungskultur einen erwähnenswerten positiven Effekt der unmittelbaren *Legitimation*, und einen ebensolchen negativen der *Funktionalen Binnen-Differenzierung* auf die *Ressourcenbereitstellung*. Allerdings finden sich in der multiplen Mediatoranalyse keine Effekte erwähnenswerter Stärke von strukturbezogenen Variablen, die durch die *Ressourcenbereitstellung* auf einen Performanzaspekt wirken. Sämtliche beobachtete Effekte können also voll der Führungskultur zugeordnet werden. Zusammenfassend kann deshalb aus diesem Hypothesentest festgehalten werden, dass bei nicht ausreichender Ausstattung mit Vollzugspersonal wichtige Aufgaben vernachlässigt und Kunden kritischer betrachtet werden.

Die Arbeitshypothese F1b formulierte die Erwartung, dass eine höhere *Hierarchische Unterstützung* einer Verwaltungseinheit durch verantwortliche Politiker und Vorgesetzte mit einer höheren Performanz verbunden sei. Begründet wird diese Erwartung damit, dass hierarchische Unterstützung den Zugang zu materiellen und immateriellen Ressourcen erleichtert, und gleichzeitig auch eine positive Wirkung auf die Wertschätzung der Mitarbeiter gegenüber ihrer Organisation und Arbeit bewirken sollte (vgl. Kapitel 5.4.3). Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass höhere Werte auf dieser Variablen tatsächlich eine moderate, aber statistisch signifikante Erhöhung der *Wirtschaftlichen Qualität* und der *Organisationalen Bindung* sowie einen Rückgang der *Unbotmäßigen Politisierung* bewirken. Ob diese Effekte nicht doch mittelbar auf die strukturbezogenen Variablen zurückzuführen sind, lässt sich wiederum durch die multiple Mediatoranalyse beantworten. Beim Blick auf die OLS-Regression der strukturbezogenen und Kontrollvariablen auf die *Hierarchische Unterstützung* zeigt sich, dass die *Legitimation* einen starken negativen Effekt ausübt. Tatsächlich belegt die multiple Mediatoranalyse, dass die *Legitimation* einen statistisch signifikanten Effekt, vermittelt durch die *Hierarchische Unterstützung*, auf *Wirtschaftliche Qualität* ($B = -,07$; $SE ,03$) und *Organisationale Bindung* ($B = -,09$; $SE ,05$) hat (vgl. elektronische Anlage 3). Diese Koeffizienten sind im Vergleich zu den üblicherweise bei OLS-Regressionen als relevant erachteten Effektstärken zwar klein, als Mediatoreffekte erscheinen sie jedoch durchaus erwähnenswert. Damit

kann die in der Literatur behauptete, zentrale Bedeutung der Unterstützung durch Vorgesetzte für die abhängigen Variablen *Wirtschaftliche Qualität*, *Organisationale Bindung* sowie *Unbotmäßige Politisierung* zwar als größtenteils eigenständiger Effekt bestätigt werden, jedoch zeigt sich hier erstmals auch, dass strukturelle Aspekte – hier die *Legitimation* – Variablen der Führungskultur beeinflussen und durch diese wirken.

Die Arbeitshypothese F2 (vgl. Kapitel 5.4.3) formulierte die Erwartung, dass eine höhere *Zielklarheit* auf der Vollzugsebene mit einer höheren Performanz verbunden sei. Diese Hypothese basiert auf der umfangreichen Literatur zum Zustandekommen und zur Wirkung von *goal ambiguity* auf das Verhalten von Mitarbeitern in öffentlichen Verwaltungen (vgl. Chun/Rainey 2005 m.w.V.). Grundlegende Annahme ist, dass bei Fehlen klarer Ziele, die eine Priorisierung der Entscheidungsoptionen ermöglichen, kein effizienter Entscheidungsfindungsprozess möglich ist (Lee et al. 2009: 459). Wechselt Vorgesetzte abhängig von politischer Opportunität die an die Mitarbeiter herangetragenen Entscheidungsprämien, so führt dies zwangsläufig zu Zentralisierungseffekten, da lediglich die Führungskraft über den im Einzelfall anzulegenden Rationalitätsmaßstab entscheiden kann. Die empirischen Ergebnisse bestätigen die Arbeitshypothese für die *unbotmäßige Politisierung* in eindrucksvoller Weise: Eine um einen Schritt auf der Fünferskala höhere Zielklarheit führt zu einer Senkung der Zahl *normabweichender Weisungen* um zwei pro Jahr. Führungskräfte, die klare Ziele vorgeben (können), kommen offensichtlich auch deutlich seltener in die Verlegenheit, Entscheidungen jenseits der Norm durchsetzen zu müssen. Darüber hinaus führen klarere Ziele zu einer moderaten, aber signifikanten Verbesserung des *Kundenbildes* sowie der *Professionalität* der Mitarbeiter. Es liegt nahe, diesen Effekt nicht nur als Frage der Führungskultur, sondern auch als ein Effekt der äußeren Strukturen, in die die Führungskräfte eingebettet sind, zu sehen. Tatsächlich wirkt einzig die unmittelbare *Legitimation*, diese jedoch stark negativ und statistisch höchst signifikant auf die *Zielklarheit* (vgl. Tabelle 26). Dieser Effekt findet sich in der multiplen Mediatoranalyse in statistisch signifikanten, durch die *Zielklarheit* vermittelten Mediatoreffekten der *Legitimation* auf die *Unbotmäßige Politisierung* (+ 1,16 Weisungen pro Jahr; SE ,45), das *Kundenbild* (B = -,10; SE ,06) und die *Professionalität/Responsivität* (B = -,08; SE ,04). Diese Befunde bestätigen die in der Literatur vertretende Annahme, dass *Zielklarheit* wesentlich von spezifischen strukturellen Rahmenbedingungen determiniert wird (vgl. Meyer/Rowan 1977, Chun/Rainey 2005). Während die *Funktionale Binnen-Differenzierung* entgegen der theoretischen Erwartungen (Trondal et al. 2008: 258f.) keinerlei Einfluss ausübt, scheinen in unmittelbar legitimierten Behörden die widersprüchlichen Erwartungen nicht vollständig neutralisiert zu werden, so dass in der wahrgenommenen Ziel(un)klarheit auf Vollzugsebene stets auch ein sich aus der *Legitimation* ableitender struktureller Anteil enthalten ist.

Die Arbeitshypothese F3a (vgl. Kapitel 5.4.3) formulierte die Erwartung, dass eine höhere Autonomie einer Verwaltungseinheit in der Personalrekrutierung mit einer höheren Performanz verbunden sei. Allerdings zeigt sich bereits in Kapitel 7.3, dass der Aspekt der Rekrutierungsautonomie keinerlei Einfluss auf das Modell hat. Im Sinne eines parsimonischen Ansatzes wurde diese Variable aus dem Modell entfernt, die entsprechende Arbeitshypothese, die einen Zusammenhang zwischen dieser Form der Autonomie und der Performanz von Verwaltungseinheiten postulierte, kann für den hier untersuchten Fall als widerlegt gelten.

Die Arbeitshypothese F3b (vgl. Kapitel 5.4.3) formulierte die Erwartung, dass eine höhere *Organisationale Autonomie* einer Verwaltungseinheit mit einer höheren Performanz verbunden sei. Zurückgeführt wird diese Erwartung auf Konzepte des *empowerment* der Mitarbeiter (vgl. Wilson 1989: 365; Brewer/Selden 2000: 687). Aus funktionaler Perspektive wird mit derartiger Verantwortungsdezentralisierung die Möglichkeit zu unbürokratischeren (weniger *red tape*, vgl. Brewer/Walker 2010), als auch inhaltlich besseren Entscheidungen verbunden. Darüber hinaus wird angenommen, dass durch die Aufwertung der Tätigkeit und der Mitarbeiter auch die kontextuelle Performanzdimension profitiert – Mitarbeiter, die selbst Verantwortung für ihr Arbeitsumfeld und die Prozessgestaltung übernehmen, sollten durch die Aufwertung ihrer Tätigkeit und die empfundene Wertschätzung sowohl zufriedener sein, als auch Gefühle der Wertschätzung entwickeln (vgl. Lawler/Hall 1970). Die *Organisationale Autonomie* ist tatsächlich der Einflussfaktor mit der breitesten Wirkung unter allen unabhängigen Variablen. Die in der Hypothese formulierte Erwartung tritt in vier der sieben Performanzaspekte ein: Sie senkt das Risiko einer *Unangemessenen Prioritätensetzung* um fast ein Drittel – eine logisch erscheinende Konsequenz der Arbeitsorganisation durch die Vollzugsebene selbst. Die Einbindung der Fachebene in Ressourcenallokation und Prozessgestaltung verhindert offensichtlich, dass zentrale Aufgaben aufgrund anderweitiger Prioritäten vernachlässigt werden. Dieser Effekt erscheint als wichtiges Puzzleteil bei der Suche nach Schlüsselfaktoren administrativer Performanz. Darüber hinaus werden durch eine Höherbewertung der *Organisationalen Autonomie* auch Erhöhungen der *Wirtschaftlichen Qualität*, *Arbeitszufriedenheit* und *Organisationalen Bindung* der Mitarbeiter in deutlicher und statistisch signifikanter Stärke bewirkt. Dabei bestätigen die letzten beiden Befunde zur kontextuellen Performanz die Annahmen der klassischen Partizipationsmodelle (vgl. Argyris 1966; Likert 1972). Darüber hinaus ist die *Organisationale Autonomie* jedoch entgegen der theoretisch postulierten Erwartung negativ mit der *Professionalität* – und damit positiv mit der *Responsivität* der Mitarbeiter verknüpft. Der Effekt ist zwar nur schwach, jedoch statistisch signifikant. Die Beobachtung, dass Mitarbeiter mit mehr organisationalen Gestaltungsräumen ein offeneres Ohr für politische Interessen aufweisen, erscheint auf den ersten Blick kontraintuitiv. Sie passt jedoch zu den Beobachtungen und

Interpretationen hinsichtlich des stark *professionellen* Verhaltens der Mitarbeiter von unmittelbar legitimierten und kritisch kleinen Verwaltungseinheiten (vgl. Kapitel 8.2.1). So wie dort hoher äußerer Druck zu einer Taktik des *Einigeln* führen könnte, könnte hier die durch die Partizipation der Mitarbeiter ausgedrückte Wertschätzung und der Austausch über organisatorische Belange zu einer prinzipiell offeneren Einstellung gegenüber den Anliegen der Behördenleitung führen. Ein Blick auf die Ergebnisse der OLS-Regression der strukturbezogenen Variablen auf die Variablen der Führungskultur (vgl. Tabelle 26) zeigt, dass alle drei strukturellen Erklärungsfaktoren einen starken und signifikanten Effekt auf die *Organisationale Autonomie* ausüben. Dabei wirkt die unmittelbare *Legitimation* negativ, während *Funktionale Binnen-Differenzierung* und *Kritische Größe* positiv wirken. Tatsächlich findet sich genau dieses Muster auch mit nennenswerten Effektstärken und statistisch signifikant in der multiplen Mediatoranalyse wieder. So wirken alle drei strukturellen Variablen durch die *Organisationale Autonomie* auf die *Wirtschaftliche Qualität*, die *Arbeitszufriedenheit* und die *Organisationale Bindung*. Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die Befunde für wichtige Performanzaspekte die zentrale Stellung der Partizipation und Dezentralisierung von Verantwortung in Fragen der inneren Organisation bestätigen, dass aber auch diese Effekte nicht unabhängig von den äußeren Strukturen sind.

In der Arbeitshypothese F3c (vgl. Kapitel 5.4.3) wurde schließlich die Erwartung formuliert, dass eine höhere *Inhaltliche Autonomie* einer Verwaltungseinheit mit einer höheren Performanz verbunden sei. Diese Erwartung ist mit der vorhergehenden Arbeitshypothese zur *organisationalen Autonomie* verbunden, fokussiert aber auf die Effekte der Zentralisierung von Entscheidungskompetenz in der Vorgangsbearbeitung. Eine stärkere Verantwortungsübertragung auf die spezialisierten Vollzugsmitarbeiter sollte aufgrund der angenommenen höheren Fachkompetenz der spezialisierten Immissions- und Arbeitsschutzinspektoren nicht nur die rechtsstaatliche, sondern auch die wirtschaftlich-funktionale Qualität der Entscheidungen erhöhen. Darüber hinaus sollten, wie bereits bei der Dezentralisierung organisationaler Kompetenzen, ein positiver Effekt auf die kontextuelle Performanz zu beobachten sein (vgl. Andrews et al. 2009: 58). Die in Kapitel 7.5 dargestellten empirischen Ergebnisse bestätigen diese Erwartungen auf dem größeren Teil der Performanzaspekte. Erwartungsgemäß ist ein Mehr an Entscheidungsfreiheit im Vollzug mit einer sehr deutlichen und statistisch signifikanten Reduzierung der wahrgenommenen *Unbotmäßigen Politisierung* verbunden. In einer Führungskultur, in der Vorgesetzte weniger Entscheidungskompetenzen an sich ziehen, werden folglich auch sehr viel seltener fragwürdige Entscheidungen hierarchisch durchgesetzt. Darüber hinaus sind höhere Bewertungen der *Inhaltlichen Autonomie* auch überzufällig mit einer stärkeren *Professionalität* des Vollzugs sowie in sehr starkem Maße mit einer höheren *Arbeitszu-*

friedenheit und *Organisationalen Bindung* der Mitarbeiter verknüpft. *Prioritätensetzung*, *Kundenbild* und *Wirtschaftliche Qualität* des Vollzugs werden hingegen von diesem Erklärungsfaktor nicht nennenswert positiv beeinflusst. Ein Blick auf die Ergebnisse der OLS-Regression der strukturbezogenen Variablen auf die Variablen der Führungskultur (vgl. Tabelle 26) zeigt, dass zum einen die unmittelbare *Legitimation* einen sehr starken und höchst signifikanten negativen Effekt auf die *Organisationale Bindung* ausübt. Dieser findet sich in der multiplen Mediatoranalyse zum ersten in einer durch die *Legitimation* bedingten und durch die *Organisationale Bindung* vermittelte Erhöhung der Zahl der normabweichenden Weisungen um 0,85 Fälle pro Jahr sowie zum zweiten in einem ebenfalls von der *Legitimation* ausgehenden, mittelbaren negativen Effekt auf die *Professionalität/Responsivität* sowie durch einen – äußerst starken – negativen Effekten auf die *Arbeitszufriedenheit* ($B = -,24$; SE 0,7) und *Organisationale Bindung* ($B = -,25$; SE 0,9) wieder. Diese Befunde sind äußerst bemerkenswert, bestätigen sie doch einerseits die Bedeutung des organisationsinternen Verantwortungsgefüges für die Zufriedenheit und Bindung der Mitarbeiter (vgl. Argyris 1966; Likert 1972), zeigen jedoch auch, welcher starken negativen Effekt der strukturelle Faktor der unmittelbaren *Legitimation* – trotz der Kontrolle für Reformopfer – durch diesen Mediator ausübt.

8.2.3. Kontrollvariablen

Überraschenderweise wirken die Kontrollvariablen ebenfalls sehr selektiv, so dass keine Rahmenbedingung als determinierend für das Verwaltungshandeln bezeichnet werden kann. Hinsichtlich der Kontrollvariable *Aufgabenbereich* sind die folgenden Beobachtungen zu berichten: Eine Tätigkeit im Bereich des Arbeitsschutzes wirkt in jedem Fall negativ auf das *Kundenbild* der Mitarbeiter. Dies kann auf den höheren Anteil der Überwachungstätigkeit in diesem Aufgabenbereich zurückgeführt werden. Eine ausschließliche Tätigkeit im Arbeitsschutz reduziert hingegen auch das Risiko einer Vernachlässigung nicht-anlassbezogener Kontrollen, so dass von einer Senkung der *Unangemessenen Prioritätensetzung* ausgegangen werden kann.

Hinsichtlich des Status⁴ von Mitarbeitern als *Reformopfer* zeigt sich, dass die unmittelbare Betroffenheit von strukturellen Reformmaßnahmen bei weitem nicht den erwarteten negativen Einfluss auf die Bewertungen der Mitarbeiter hat. Es zeigen sich keinerlei Unterschiede zwischen den Aussagen dieser Gruppe und der nicht betroffenen Referenzgruppe auf den Performanzkonstrukten AV1 bis AV6. Einzig die *Organisationale Bindung* ist bei in der Vergangenheit versetzten oder in eine fusionierte Behörde integrierten Verwaltungsmitarbeitern deutlich niedriger. Dies widerspricht der naheliegenden Annahme, dass diese Perso-