

8.1.4. Aspekte der Führungskultur

Neben der deskriptiven Betrachtung des Abschneidens der realtypischen Organisationsmodelle auf den Performanzdimensionen wurden in Kapitel 6.4 auch Analysen der Bewertung der Führungskultur durch die Mitarbeiter dieser Behördentypen durchgeführt. Die Befunde dieser managementbezogenen Erklärungsfaktoren sind schnell zusammengefasst: Die Oberen Landesbehörden und die kommunale Ebene teilen sich fast durchgängig die abgeschlagen schlechteste Position im Vergleich der Bewertungen der Mitarbeiter. Einzig hinsichtlich der Variable *Ressourcenbereitstellung* schneiden die Mittelbehörden etwas schlechter als die anderen Behörden ab. Die kommunale Ebene wird hinsichtlich der *hierarchischen Unterstützung* der Mitarbeiter in den Verwaltungseinheiten, der *Zielklarheit* und der *Inhaltlichen Autonomie* am kritischsten gesehen. Die Oberen Landesbehörden bewerten ihre *Organisationale Autonomie* und ihre *Rekrutierungsautonomie* im Vergleich am niedrigsten. Zusammenfassend kann auf dieser Stufe lediglich festgehalten werden, dass sich die Qualität des Managements, gemessen über die Bewertung der Führungskultur, im hier analysierten Sample stark unterscheidet. Diese Unterschiede könnten ein zentraler Faktor in der Erklärung des Zustandekommens der typspezifischen Leistungszuschreibungen in den verwaltungswissenschaftlichen *Doktrinen* sein. Erklärt werden kann dieser Zusammenhang auf dieser Stufe jedoch noch nicht.

8.1.5. Das Referenzmodell

Wie in den vorausgehenden Abschnitten gezeigt werden konnte, unterscheiden sich die vier realtypischen behördlichen Organisationsformen – wie in Literatur und fallstudiengestützter Empirie behauptet – tatsächlich stark voneinander. Allerdings trifft dies auf den verschiedenen Dimensionen in sehr unterschiedlichem Maße zu. Mittels einer multivariaten Analyse (OLS-Regression bzw. Logistische Regression) wurden deshalb in Kapitel 7.2 die Zusammenhänge zwischen realtypischen Organisationsmodellen und Performanzbewertungen unter Einschluss von Kontrollvariablen geschätzt. Dieser Ansatz dient auch als Referenzmodell für die nachfolgende Schätzung des elaborierten variablenbezogenen Modells. Die in Tabelle 12 und Tabelle 13 berichteten Ergebnisse zeigen, dass diese Erklärungsmodelle außer für den Performanzaspekt *Organisationale Bindung* nur sehr niedere Determinationskoeffizienten aufweisen, d.h. die Anpassung der Modelle an die Varianz der abhängigen Variablen sehr gering ist. Schon hier wird offensichtlich, dass die Erklärung administrativer Performanz *allein* über die äußeren Strukturen von Verwaltungen nicht gelingen kann, da dieses Erklärungsmodell grob unterspezifiziert ist.

Dennoch zeigen sich spannende und teils auch statistisch signifikante Effekte für einzelne Organisationsmodelle und Kontrollvariablen, welche die Annahmen der verwaltungswissenschaftlichen Doktrinen in neuem Licht erscheinen lassen: Oberen Landesbehörden erscheinen hier nur sehr begrenzt als besonderer Hort von Unabhängigkeit und Fachlichkeit. Zwar birgt der Vollzug in ihren Strukturen ein bis zu dreimal geringeres Risiko einer *Unangemessenen Prioritätensetzung*, ansonsten fallen sie zumindest im Vergleich zur Referenzkategorie der Mittelbehörden eher durch Durchschnittlichkeit sowie einer Zunahme der Zahl an berichteten *normabweichenden Weisungen* um .95 Fälle pro Jahr und einer deutlich und statistisch signifikanten Abnahme der *Arbeitszufriedenheit* aus. Die heile bürokratische Welt, die dem Vollzug in diesen Behörden oft von Kritikern angedichtet wird, findet sich dort also nicht. Eine zunächst unspektakuläre, jedoch im Kontext der Reformdebatten nicht unwichtige Erkenntnis der Analyse ist auch, dass sich der Vollzug in Unteren Landesbehörden in keiner Beziehung von der Referenzkategorie der Mittelbehörden zu unterscheiden scheint. Aufgrund der deskriptiven Ergebnisse absehbar, hinsichtlich der Konsistenz der Ergebnisse jedoch irritierend, ist das schlechte Abschneiden der kommunalen Ebene. So bewirkt der kommunale Vollzug in allen Kategorien außer der *Professionalität/Responsivität* eine deutliche Verschlechterung der berichteten Performanz. Dies drückt sich in einer Zunahme der *normabweichenden Weisungen* um 2,5 Fälle pro Jahr, einer Erhöhung des Risikos der Vernachlässigung nicht-anlassbezogener Kontrollen um das fast 3,5-fache und auch deutliche und statistisch signifikante Abnahmen in *Kundenbild*, *Wirtschaftliche Qualität*, *Arbeitszufriedenheit* und *Organisationaler Bindung*. Diese Effekte sind nicht auf ein *Nachtreten* von Reformopfern zurückzuführen, die fast 50% der Befragten auf dieser Ebene ausmachen. Der auspartialisierte Effekt für dieses individuelle Charakteristikum ist mit Ausnahme der beiden Aspekte der kontextuellen Performanz (*Arbeitszufriedenheit* und *Organisationale Bindung*) vernachlässigbar. Auch sonst zeigt sich, dass die theoretisch abgeleiteten Kontextvariablen in diesen Modellen keine wirkliche Rolle bei der Erklärung administrativer Performanz spielen. Lediglich Aufgaben im Bereich des technischen Arbeitsschutzes scheinen sehr stark und höchst signifikant das *Kundenbild* der Mitarbeiter zu beschädigen – ein, angesichts der regelmäßig aus der Praxis berichteten Missstände in den Arbeitsbedingungen vieler Erwerbstätiger, nachvollziehbarer Effekt.

Bereits nach diesem Analyseschritt kann festgehalten werden, dass die häufig bei Entscheidungen über die Anlagerung von Aufgaben und Gesamtstruktur öffentlicher Verwaltungen als *Daumenregeln* herangezogenen *Doktrinen* zumindest im hier analysierten Sample einer genauen und differenzierten Betrachtung nicht standhalten.

In Kapitel 7.3 und 7.5 wurden die Arbeitshypothesen des Untersuchungsmodells mittels multivariater Methoden im variablenzentrierten Modell getestet. Es zeigte sich, dass das theoretisch hergeleitete Set an erklärenden Variablen grundsätzlich geeignet zur Erklärung des definierten Spektrums an Performanzaspekten ist. Mit diesem Ansatz kann die dritte, analytische Forschungsfrage dieser Arbeit – *Welchen Beitrag leisten die einzelnen identifizierten Faktoren zur Erklärung administrativer Performanz* – beantwortet werden. Nachdem in Kapitel 7.3 durch getrennte Schätzungen des Einflusses der einzelnen strukturellen Variablen zwei erklärende Variablen aufgrund fehlender eigenständiger Effekte ausgeschlossen werden konnten, ermöglichte das in Kapitel 7.5 vorgestellte, konsolidierte Gesamtmodell die Schätzung des Einflusses jeder einzelnen Variable in einem integrierten Modell. Auf dieser Basis konnte ein umfassender Test der Arbeitshypothesen durchgeführt werden. Darüber hinaus konnte in einem dritten Schritt mit Hilfe eines multiplen Mediatorenmodells geklärt werden, welcher Teil der Wirkung der *Führungskultur* durch die strukturellen Erklärungsfaktoren bedingt ist.

	AV1	AV2	AV3	AV4	AV5	AV6	AV7
Legitimation (direkt)†				+	---	+	-
Funkt. Binnen-Differenzierung†		---			+	+	
Kritische Größe†	--	+		+		---	--
Ressourcenbereitstellung		+	+				
Hierarch. Unterstützung	+				+		++
Zielklarheit	+++		+	+			
Org. Autonomie		+			++	++	++
Inhaltliche Autonomie	++			+		+++	+++
Arbeitsschutz†		++	--		-		
Reformopfer†		-					---
Berufständ. Organisation†	+			+			

Tabelle 27: Vereinfachte Darstellung der Effekte der erklärenden Variablen auf den Performanzaspekten

Anmerkungen: Eigene Daten; (+) = Verbesserung, (-) = Verschlechterung der Performanz; ΔB = Effektstärke des Regressions-/Effektkoeffizienten unterschiedlich von 0, gerundet; AV1: Unbotmäßige Politisierung, (+/-) = $\Delta B > .5$, (--/++) = $\Delta B > 1.0$, (---/+++)= $\Delta B > 1.5$; AV2: Unangemessene Prioritätensetzung, (+/-) = $\Delta B > 25\%$, (--/++)= $\Delta B > 50\%$, (---/+++)= $\Delta B > 100\%$; AV3: Kundenbild, AV4: Professionalität (Responsivität), AV5: Wirtschaftliche Qualität, AV6: Arbeitszufriedenheit, AV7: Organisationale Bindung, (+/-) = $\Delta B > .15$, (--/++) = $\Delta B > .25$, (---/+++)= $\Delta B > .35$.