Staatslehre
und politische Verwaltung

17

Falk Ebinger

Wege zur guten Bürokratie

Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Staatslehre
und politische Verwaltung

Herausgegeben von

Prof. Dr. Arthur Benz
Prof. Dr. Edgar Grande
Prof. Dr. Rainer Prätorius

Band 17

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Falk Ebinger

Wege zur guten Bürokratie

Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: Bochum, Ruhr-Univ., Diss., 2012

1. Auflage 2013

© Der Autor

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-0387-6
ISBN (ePDF): 978-3-8452-4713-7

DOI: https://doi.org/10.5771/9783845247137

Onlineversion
Nomos eLibrary

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Danksagung

Die vorliegende Arbeit adressiert eine zentrale verwaltungswissenschaftliche Fragenstellung: Gibt es Faktoren, die systematisch die Leistung öffentlicher Verwaltungen beeinflussen? Und wenn ja, welche sind dies und wie wirken sie genau? Sie wurde im Jahr 2012 von der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen und kann als Ergebnis einer langjährigen Auseinandersetzung mit Fragen der Organisation und Reform öffentlicher Verwaltungen gesehen werden. Vorallem aber ist sie das Produkt unzähliger Diskussionen und Erörterungen mit Fachkolleginnen und -kollegen sowie Expertinnen und Experten aus der Verwaltungspraxis. Für diesen wertvollen Input bin ich sehr dankbar. Ich hoffe, mit diesem Buch etwas zurückgeben zu können.

Besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Jörg Bogumil für die sehr vertrauensvolle Zusammenarbeit und die wohlwollende Betreuung meiner Dissertation. Darüber hinaus bin ich Rainer Eising für die Übernahme und zügige Erstellung des Zweitgutachtens und Arthur Benz für die schnelle und unkomplizierte Aufnahme des Manuskripts in die Reihe “Staatslehre und Politische Verwaltung“ zu Dank verpflichtet.

Besonders herzlich möchte ich mich auch bei Sascha Gerber, Stefanie John, Stephan Grohs, Sandra Krapf, Claudia Ruddat, Marc Seuberlich, Ben Garske, Linda Jochheim und Maren Schickentanz für ihre Geduld, ihren guten Rat und ihre vielfältige Unterstützung bedanken. Schließlich bin ich auch meiner unermüdlichen Korrekturleserin und strengsten Kritikerin Eva Schneeweiss sowie nicht zuletzt meinen Eltern von ganzem Herzen dankbar. Nur dank Euch existiert dieses Buch.

Bochum, im Juli 2013 Falk Ebinger

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 13

1. Einleitung 15

1.1 Bürokratie als Spiegel gesellschaftlicher Herausforderungen 16
1.1.1. Zwei Kurzgeschichten zum Umbau öffentlicher Verwaltungen 20
1.1.2. Organisationsgestaltung als komplexer politischer Prozess 24
1.2 Bürokratie und Performanz – Forschungserträge und Forschungslücken 27
1.3 Forschungsfragen 32
1.4 Die Herausforderungen – Lehren aus der Implementationsforschung 33
1.4.1. Verwaltung als politischer Prozess 34
1.4.2. Vielfalt der einflussnehmenden Akteure 36
1.4.3. Ein Universum potenzieller Einflussfaktoren 37
1.4.4. Plädoyer für anspruchsvolle vergleichende Forschungsdesigns 38
1.4.5. Folgerungen für die Untersuchung 39
1.5 Methodisches Vorgehen 41

2. Performanz öffentlicher Verwaltung in der Literatur 42

2.1 Perspektive 42
2.2 Messpunkt 46
2.3 Kategorisierung von Performanz 49
2.3.1. Performanzdimensionen 51
2.3.2. Konzepte der empirischen Erfassung 54
2.3.3. Politische Maßstäbe 56
2.3.3.1 Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungsvollzugs 57
2.3.3.2 Responsivität 61
2.3.3.2.1 Responsivität gegenüber Bürgern und Kunden 61
2.3.3.2.2 Responsivität gegenüber Behördenleitung und politischem Prinzipal 64
2.3.4. Wirtschaftlich-funktionale Performanz 66
2.3.4.1 Wirtschaftliche Qualität 68
2.3.4.2 Professionalität 68
2.3.5. Kontextuelle Performanz 71
2.3.5.1 Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter 73
2.3.5.2 Affektive Bindung 74
2.4 Zusammenfassung 75

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3. Theoretische Erklärungsmodelle in der Literatur 76

3.1 Makro-theoretische Erklärungsansätze 76
3.1.1. Environmental Perspective 77
3.1.2. Bureaucratic Structure Perspective 78
3.1.3. Kulturell-institutionelle Perspektive 80
3.1.4. Formal-theoretische Perpektive 80
3.1.5. Fazit der Sichtung der makro-theoretischen Erklärungsansätze 81
3.2 Variablen zur Erklärung administrativer Performanz in der Literatur 82
3.2.1. Holistische variablenzentrierte Erklärungsansätze 83
3.2.2. Umweltbeziehungen 87
3.2.3. Verwaltungsorganisationsmodelle als strukturzentrierte Erklärungsansätze 89
3.2.3.1 Legitimation 90
3.2.3.2 Vertikale Differenzierung 90
3.2.3.3 Horizontale Differenzierung 91
3.2.3.4 Größe 92
3.2.4. Managementorientierte Erklärungsansätze 93
3.2.5. Originär individuelle Merkmale der Mitarbeiter 93
3.3 Übersicht der zentralen Erklärungsfaktoren 94

4. Theoretisches Modell 96

4.1 Theoretischer Rahmen: Neo-Institutionalismus 96
4.2 Analyseebene 98
4.3 Performanz als abhängige Variable 102
4.4 Das Kausalmodell 104
4.5 Äußere Behördenstruktur als unabhängige Variable 107
4.5.1. Politisierung der Verwaltung 108
4.5.2. Funktionale Binnen-Differenzierung 114
4.5.3. Größe von Verwaltungseinheiten 118
4.6 Führungskultur als unabhängige und mediierende Variable 119
4.6.1. Unterstützung durch Vorgesetzte und Behördenleitung 121
4.6.2. Zielklarheit 124
4.6.3. Dezentralität von Verantwortung und Partizipation 127
4.7 Zusammenfassung 129

5. Vom theoretischen Modell zum Untersuchungsdesign 130

5.1 Untersuchungsdesign 130
5.1.1. Kritik der performanzorientierten Organisationsforschung 130
5.1.1.1 Kritik des fallzentrierten Ansatzes 131

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.1.1.2 Ruhm und Elend des quasi-experimentellen Längsschnittvergleichs 132
5.1.1.3 Querschnittsvergleiche 133
5.1.1.4 Kritik der Führungskräftebefragung 135
5.1.2. Föderalismus als valides most similar systems design 136
5.2 Wahl des Untersuchungsfalls: Arbeitsschutz und Immissionsschutz 139
5.2.1. Kurze Entstehungsgeschichte der Gewerbeaufsicht 145
5.2.2. Aufgabenfeld Technischer Arbeitsschutz 145
5.2.3. Aufgabenfeld Anlagenbezogener Immissionsschutz 146
5.3 Datengrundlage 147
5.3.1. Verfügbare Datenbestände 148
5.3.2. Umfrage 151
5.3.2.1 Zielgruppe der Erhebung 151
5.3.2.2 Kategorisierung der Behörden in realtypische Organisationsmodelle 156
5.3.2.3 Rekrutierung der Zielgruppe 157
5.3.2.4 Vollerhebung 158
5.3.2.5 Fragebogendesign 160
5.3.2.6 Technische Umsetzung 161
5.4 Operationalisierung des theoretischen Kausalmodells 162
5.4.1. Administrative Performanz als Explanandum 162
5.4.1.1 Rechtsstaatlich-politische Performanz 162
5.4.1.1.1 Rechtsstaatlichkeit 163
5.4.1.1.2 Kundenbild 164
5.4.1.2 Wirtschaftlich-funktionale Performanz 164
5.4.1.2.1 Professionalität/Responsivität 165
5.4.1.2.2 Wirtschaftliche Qualität 167
5.4.1.3 Kontextuelle Performanz 167
5.4.1.3.1 Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter 167
5.4.1.3.2 Organisationale Bindung 168
5.4.2. Struktur als Explanans 168
5.4.2.1 Politisierung 169
5.4.2.1.1 Legitimation 169
5.4.2.1.2 Politiknähe 172
5.4.2.2 Funktionale Binnen-Differenzierung 173
5.4.2.3 Größe 175
5.4.3. Aspekte der Führungskultur als unabhängige Variablen 177
5.4.3.1 Unterstützung 177
5.4.3.1.1 Auskömmliche Mitarbeiterausstattung für sachgerechten Vollzug 177
5.4.3.1.2 Hierarchische Unterstützung durch Politiker und Behördenleitung 178
5.4.3.2 Zielklarheit 179
5.4.3.3 Dezentralität von Verantwortung und Partizipation 179

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.4.3.3.1 Rekrutierungsautonomie 179
5.4.3.3.2 Organisationale Autonomie 181
5.4.3.3.3 Inhaltliche Autonomie 181
5.4.4. Kontrollvariablen 182
5.4.5. Zusammenfassung des Untersuchungsmodells 183
5.5 Modell- und Methodendiskussion 184
5.5.1. Marginalisierung der Koordinationsleistung 184
5.5.2. Implikationen aus Fallauswahl und Rücklauf 185
5.5.3. Die Verwendung von Perzeptionsdaten 186
5.5.4. Common Source Bias 188
5.5.5. Aggregation von Befragungsdaten 190

6. Analyse I: Deskription und Vergleich der Behördentypen 191

6.1 Charakterisierung des Datensatzes 191
6.1.1. Rücklauf 192
6.1.2. Struktur des Rücklaufs 194
6.1.3. Datensatzbereinigung und Umgang mit fehlenden Werten 196
6.2 Analyseschritte und Methodik 197
6.3 Performanz – Deskriptive Ergebnisse und Varianzanalyse 200
6.3.1. Rechtsstaatlichkeit 200
6.3.1.1 Unbotmäßige Politisierung 200
6.3.1.2 Unangemessene Prioritätensetzung 201
6.3.2. Kundenbild 202
6.3.3. Professionalität / Responsivität 203
6.3.4. Wirtschaftliche Qualität 204
6.3.5. Arbeitszufriedenheit 205
6.3.6. Organisationale Bindung 206
6.4 Aspekte der Führungskultur als unabhängige Variablen 207
6.4.1. Ressourcenbereitstellung 207
6.4.2. Hierarchische Unterstützung 208
6.4.3. Zielklarheit 209
6.4.4. Rekrutierungsautonomie 210
6.4.5. Organisationale Autonomie 210
6.4.6. Inhaltliche Autonomie 211
6.4.7. Kontrollvariablen 212
6.5 Zusammenfassung Analyse I 213

7. Analyse II: Multivariate Analysen 214

7.1 Überprüfung der Modellprämissen 215
7.1.1. OLS-Regression 215

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.1.2. Logistische Regression 218
7.2 Test des Referenzmodells der realtypischen Organisationen 218
7.3 Multivariater Test des Kausalmodells 223
7.3.1. Unbotmäßige Politisierung 225
7.3.2. Unangemessene Prioritätensetzung 227
7.3.3. Kundenbild 230
7.3.4. Professionalität/Responsivität 232
7.3.5. Wirtschaftliche Qualität 234
7.3.6. Arbeitszufriedenheit 236
7.3.7. Organisationale Bindung 238
7.4 Zwischenfazit und Konsolidierung des Modells 240
7.5 Multivariater Test des konsolidierten Modells 243
7.5.1. Unbotmäßige Politisierung (AV1) 244
7.5.2. Kundenbild (AV3) 245
7.5.3. Professionalität/Responsivität (AV4) 245
7.5.4. Wirtschaftliche Qualität (AV5) 245
7.5.5. Arbeitszufriedenheit (AV6) 246
7.5.6. Organisationale Bindung (AV7) 246
7.5.7. Unangemessene Prioritätensetzung (AV2) 247
7.6 Multiples Mediatorenmodell 248
7.6.1. Unbotmäßige Politisierung 250
7.6.2. Kundenbild 251
7.6.3. Professionalität/Responsivität 251
7.6.4. Wirtschaftliche Qualität 251
7.6.5. Arbeitszufriedenheit 252
7.6.6. Organisationale Bindung 252

8. Zusammenfassung und Diskussion der Befunde 253

8.1 Deskriptive Befunde im fallzentrierten Modell 253
8.1.1. Rechtsstaatlich-politische Performanz 254
8.1.2. Wirtschaftlich-Funktionale Performanz 255
8.1.3. Kontextuelle Performanz 256
8.1.4. Aspekte der Führungskultur 257
8.1.5. Das Referenzmodell 257
8.2 Diskussion der Befunde der variablenzentrierten Analysen 259
8.2.1. Strukturbezogene Variablen 260
8.2.2. Variablen der Führungskultur 266
8.2.3. Kontrollvariablen 271

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

9. Schlussfolgerung und Ausblick 273

9.1 Bewertung der Befunde 274
9.2 Lehren für die Praxis 277

Literaturverzeichnis 279

Rechtsquellenverzeichnis 318

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abkürzungsverzeichnis

BB	Brandenburg
BE	Berlin
bspw.	beispielsweise
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
et al.	und andere
f.	folgende
ff.	folgenden
FN	Fußnote
ggf.	gegebenenfalls
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
i.d.R.	in der Regel
insb.	insbesondere
i.S.	im Sinne
i.S.v.	im Sinne von
i.S.d.	im Sinne der
KdöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
LB	Landesbetrieb
LHO	Landeshaushaltsordnung
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.V.	mit weiteren Verweisen
NGO	Nicht-Regierungs-Organisation
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation für wirt. Zusammenarbeit und Entwicklung
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite
s.	siehe
SE	Standardfehler
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
sog.	sogenannte
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
z.B.	zum Beispiel

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1. Einleitung

Welche Faktoren die Leistungsfähigkeit von öffentlichen Verwaltungen determinieren, ist eine der Kernfragen der verwaltungswissenschaftlichen Forschung. Dass das institutionelle Design die Funktionsweise und Performanz öffentlicher Verwaltungen mitbestimmt, ist weitgehend Konsens im wissenschaftlichen Diskurs (Bendor et al. 1987; Moe 1989). Seit Freiherr vom Stein (1807) wird in der klassischen und neueren Verwaltungs- und Organisationsforschung nach der "optimalen" Lösung für die Anlagerung von Verantwortlichkeiten, die (De-) Zentralisierung und (De-) Konzentration der Strukturen, der politischen und administrativen Steuerung sowie des Managements von Behörden gesucht. Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive werden traditionell die Einflüsse politischer Rahmenbedingungen sowie die Eigenheiten der bearbeiteten *policy* zur Erklärung beobachteter Varianz in Verhalten und Leistung herangezogen. Die jüngere *Public Administration* Forschung bezieht hingegen ein sehr viel breiteres Spektrum an Einflussfaktoren mit ein: Die Organisationsumwelt, strukturelle Charakteristiken der Verwaltungsorganisationen selbst sowie Managementfaktoren (Walker/Boyne 2009). Die Rahmenbedingungen auf der Makro-Ebene, so wird argumentiert, definieren über unterschiedliche Mechanismen die Handlungsräume der Mitarbeiter und damit die Prozesse in einer Behörde (Simon 1997). Das Handeln der Mitarbeiter wiederum bestimmt über Art und Güte der produzierten *Outputs* und *Outcomes* (Krause/Douglas 2005).

Trotz intensiver Forschungstätigkeit steckt die Beantwortung der für Wissenschaft und Praxis höchst relevanten Frage nach den Bestimmungsfaktoren administrativer Performanz noch in den sprichwörtlichen Kinderschuhen. Die auf politischer Ebene oft handlungsleitenden Annahmen über Zusammenhänge zwischen einzelnen strukturellen und prozeduralen Maßnahmen sowie deren Auswirkungen auf administratives Handeln sind kaum durch belastbare empirische Evidenz abgesichert (Egeberg 1999; Boyne et al. 2005, 2006). Insbesondere die Verknüpfung der vielfach zersplitterten Ansätze erfolgt aufgrund theoretischer und methodischer Probleme noch kaum, so dass die Komplexität des administrativen Gesamtmodells noch nicht angemessen berücksichtigt werden kann.

Diese Arbeit möchte an dieser Stelle ansetzen und einen Beitrag zur Beantwortung der forschungsleitenden Frage nach den *Determinanten administrativer Performanz* leisten. Hierfür wird ein innovatives Modell entworfen, welches die Zusammenhänge zwischen *struktureller Ausgestaltung* einer Behörde und der in ihr gelebten *Managementpraxis* auf der einen Seite, sowie der erzielten *Performanz* auf der anderen Seite abbildet. Zum empirischen Test dieses Modells wird

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ein Vergleichsdesign vorgeschlagen, welches die genannten Konstrukte aus einer administrativen Binnenperspektive, d.h. aus der Sichtweise der in der öffentlichen Verwaltung tätigen Mitarbeiter der Vollzugsebene, betrachtet. Dieser Ansatz ermöglicht die Umgehung des zentralen methodischen Problems der vergleichenden Organisationsforschung – der ungenügenden Datenverfügbarkeit. Basierend auf einem großzahligen Datensatz vergleichbarer Fälle kann so das theoretisch abgeleitete Wirkungsmodell mit multivariaten Methoden getestet und sowohl die Rolle der einzelnen Erklärungsfaktoren als auch spezifische Wechselwirkungen analysiert werden. Dieses Modell sowie die daraus gewonnenen Erkenntnisse bieten die Chance, die Diskussion über die Determinanten administrativer Performanz zu versachlichen und auf eine neue Ebene zu heben.

Die Arbeit ist wie folgt strukturiert: Nachdem in den folgenden Abschnitten dieses Kapitels in den Forschungsgegenstand eingeführt wird, erfolgt in Kapitel 2 eine umfassende Sichtung der organisationswissenschaftlichen Literatur zur Identifikation von Konzepten *administrativer Performanz* sowie deren Engführung auf für die Beantwortung der Forschungsfragen relevante Performanzdimensionen. Anschließend werden in Kapitel 3 die zentralen theoretischen Ansätze sowie konkrete Konstrukte zur *Erklärung* administrativer Performanz gesichtet und ihre Brauchbarkeit diskutiert. Anschließend wird in Kapitel 4 ein konzeptioneller Rahmen und ein theoretisches Modell zur Erklärung von Verwaltungshandeln entworfen und Hypothesen formuliert. In Kapitel 5 wird das Untersuchungsdesign entwickelt, die Fallauswahl der Erhebung begründet und die Datenerhebung vorgestellt. Kapitel 6 präsentiert die deskriptive Analyse, in welchem anhand der empirischen Daten die realtypischen Organisationsmodelle charakterisiert werden. Anschließend wird in Kapitel 7 auf Basis eines variablenzentrierten Ansatzes eine mehrstufige multivariate Analyse durchgeführt. Auf Basis des hier erfolgenden Hypothesentests können die vermuteten kausalen Beziehungen getestet werden. In Kapitel 8 werden die Ergebnisse der Analyse diskutiert. Kapitel 9 schließt die Arbeit mit einer Bewertung der Befunde sowie Forschungsdesiderata.

1.1 Bürokratie als Spiegel gesellschaftlicher Herausforderungen

Bürokratien sind komplexe, vielfach mit ihrer Umwelt verknüpfte Systeme. Die Frage ihrer Organisation wie auch jene der Bewertung ihrer Performanz mag so alt sein wie das Staatswesen selbst, so schwierig zu beantworten wie im letzten Vierteljahrhundert war sie jedoch noch nie. Die gestiegenen Anforderungen an die öffentliche Verwaltung führten während der 1970er Jahre in allen westlichen Industrienationen zu einer starken Expansion der Staatstätigkeit. In der wirtschaftlichen Schwächephase der 1980er Jahre wurden die mit diesem Wachstum

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

verbundenen Kosten zu einem fiskalischen Problem und die Akzeptanz der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung wie auch der Verwaltung selbst sank in der Bevölkerung (Naschold 1996; Pollitt/Bouckaert 2004). Nichtsdestotrotz sieht sich der öffentliche Sektor bis heute permanent steigenden Erwartungen hinsichtlich Umfang und Qualität seiner Dienstleistungen gegenüber. In diesem Spannungsverhältnis zwischen gestiegenen Anforderungen, abnehmenden Ressourcen und dem sich wandelnden Verhältnis von Bürger und Staat wurde die *Leistungssteigerung* des Verwaltungshandelns zur zentralen Zielvorgabe in einem kontinuierlichen Prozess der Verwaltungsmodernisierung (vgl. Radin 1998: 553; Ingraham 2005: 390). Wesentliche Zielsetzungen dieses Reformprozesses sind:

- Die Verschlankung des bürokratischen Apparats durch eine Neudefinition öffentlicher Aufgaben. Damit geht ein Rückzug des Staates aus weiten Bereichen der Leistungserstellung durch die Reduzierung der Leistungstiefe oder einer Liberalisierung von staatlichen Monopolen einher.
- Die Steigerung der Effizienz und die Senkung der Kosten der Verwaltung durch eine Binnenreform, primär im Wege der Adaption aus der Privatwirtschaft entlehnter Techniken oder Managementverfahren.
- Der Neuentwurf des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat durch die Ersetzung des überkommenen hoheitlichen Selbstverständnisses der Verwaltung durch ein kooperatives Dienstleistungsleitbild.

Diese Entwicklungen können überwiegend als vom Paradigma des *New Public Management* (NPM) inspiriert gelten (vgl. Hood 1991; Pollitt/Bouckaert 2000; Schedler/Proeller 2009).[1] Allerdings steht nicht das NPM im Zentrum dieser Arbeit, sondern ein zwangsläufig und untrennbar mit den Reformen verbunden Aspekt: Die permanente Modifikation der *äußeren* Strukturen und *internen* Prozesse öffentlicher Verwaltungen. Insbesondere die äußeren Strukturen sind Produkt der *Verwaltungspolitik* einer Regierung (vgl. Bogumil/Jann 2009: 296-299). Verwaltungspolitik kann dabei als spezifische Form der *Institutionenpolitik* angesehen werden. Diese bezieht sich nach Sager (2009: 361)

> „[…] auf die Meso-Ebene von Verwaltungsstrukturen und Organisationsmerkmalen korporativer Akteure. In Anlehnung an Ritz (2003) kann der Zweck von Institutionenpolitik im Wandel der Steuerungsmechanismen, der Strukturen sowie Prozesse und der Kultur als Voraussetzung veränderten administrativen Handelns gesehen […] werden."

So erfordert die Erreichung jeder der drei oben genannten Zielsetzungen *Verwaltungspolitik*, also eine Anpassung des organisatorischen Rahmens der Voll-

1 Dieser Ansatz stellt jedoch kein geschlossenes Portfolio an Reformmaßnahmen dar, sondern ist ein Sammelbegriff für ein unüberschaubares, sich abhängig von Ort und Zeitpunkt seiner Definition wandelndes Portfolio unterschiedlichster Reformansätze.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zugstätigkeit. Entsprechend konstatierte Herbert Conrad schon 1929 (Conrad 1929: 5, zitiert nach Dietlein/Thiel: 2006: 9):

> „Das Reformieren ist eine Dauererscheinung im Staatsleben. Alle staatlichen Einrichtungen sind nur vorübergehender Natur, sie müssen immer wieder den sich verändernden Verhältnissen angepaßt werden, sie müssen im Fluß bleiben, und das erfordert dauernde Reformen."

Der Begriff *äußere Strukturen* beschreibt dabei jene Aspekte, die sich aus der Anlagerung der Aufgaben der öffentlichen Hand ergeben. Das Spektrum an institutionellen Formen des Verwaltungsvollzugs ist breit. Greve et al (1999: 142) identifizieren sechs grundsätzliche Organisationsformen (vgl. Tabelle 1).

	Contracting-out	(Semi-) Privatization	Voluntary/ Charity	Public Body	Contract Agency	Departmental Unit
Definition	private organization contract with state	former state-owned company now wholly or partly privatized	bottom-up body	at arms' length, but publicly funded	quasi-autonomous part of department	hierarchical unit under direct control of minister
Finances	market mechanism	capital market, stock exchange	donations, subsidy	state budget or levying	state budget	state budget
Ministerial Responsib.	?	no	no	partial	yes	yes
Control Mechanism	contract	market regulation	co-op, contract	statutes	framework document	direct political
Public Task	?	?	yes	yes	yes	yes

Tabelle 1: Institutionelle Formen der Erledigung öffentlicher Aufgaben

Quelle: Greve et al. 1999: 142, Table 1.

Nach dieser Kategorisierung reicht das Kontinuum der Organisationsformen von der Beauftragung Privater über die (Teil-) Privatisierung, die Erledigung durch Verbände, selbständige öffentliche Einrichtungen, quasi-selbständige Behörden bis hin zur Erledigung durch den Ministerien hierarchisch unterworfene Einheiten. Die hier vorliegende Studie fokussiert lediglich auf jene Vollzugsformen, die sich unter die beiden Rubriken *Public Body* und *Contract Agency* subsumieren lassen, die also mit öffentlicher Finanzierung und unter zumindest teilweiser Ministerverantwortlichkeit öffentliche Aufgaben übernehmen. Diese vorläufige Definition entspricht grob jener, die – mit beträchtlicher internationaler Varianz (vgl. Smullen 2004: 185) – in der internationalen Debatte zu semi-autonomen Verwaltungseinheiten gebräuchlich ist (vgl. Greve et al. 1999: 136; Schuppert 1981: 167; Flinders 2004: 883; Thatcher/Stone Sweet 2002: 2).

Die strukturelle Ausformung der zur Erledigung dieser (Kern-) Aufgaben des Staates herangezogenen Behörden unterliegt nur wenigen Beschränkungen, theoretisch können sie beliebige Grade an vertikaler Differenzierung (von landesweitem bis hin zu (bei übertragenen Aufgaben) kommunalem Vollzug) wie auch an

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

äußerer und innerer horizontaler Differenzierung (durch beliebige Größe der Zuständigkeitsbereiche sowie durch eine beliebige Bündelung vollzogener Politiken) annehmen. Zur Kategorisierung dieser Organisationsformen bietet sich eine Vierfelder-Matrix mit den Achsen *Vertikale Zentralisation* und *Horizontale Konzentration* an, auf der vier idealtypische Verwaltungsorganisationsmodelle verortet werden: (1) Die klassische obere Sonderbehörde oder *agency*, die, auf zentraler Ebene angesiedelt, landesweit für einen eng geschnittenen Zuständigkeitsbereich verantwortlich ist. Im Kontext der deutschen Bundesländer und in dieser Arbeit wird dieser Behördentyp als *Obere Landesbehörde* (OLB) bezeichnet. (2) Die regionale Bündelungsbehörde, die für einen größeren, aber territorial begrenzten Zuständigkeitsbereich eine nahezu umfassende Verwaltungskompetenz in sich bündelt. In den deutschen Ländern wird dieser Behördentyp klassisch als Regierungspräsidium oder Bezirksregierung bezeichnet, es haben sich jedoch auch weitere landesspezifische Bezeichnungen herausgebildet, so dass hier von *Mittelbehörden* (MiB) gesprochen werden soll. (3) Die regionale Sonderbehörde, die in einem kleineren, territorial begrenzten Zuständigkeitsbereich eine spezifische inhaltliche Verantwortung trägt, wird hier als *Untere Landesbehörde* (ULB) bezeichnet. (4) Die kommunale Ebene (KOM), sofern sie auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise auch staatliche Aufgaben vollzieht (vgl. Abbildung 1; Bogumil/Jann 2009: 97ff.; Miller 1998: 42ff., 215ff.).

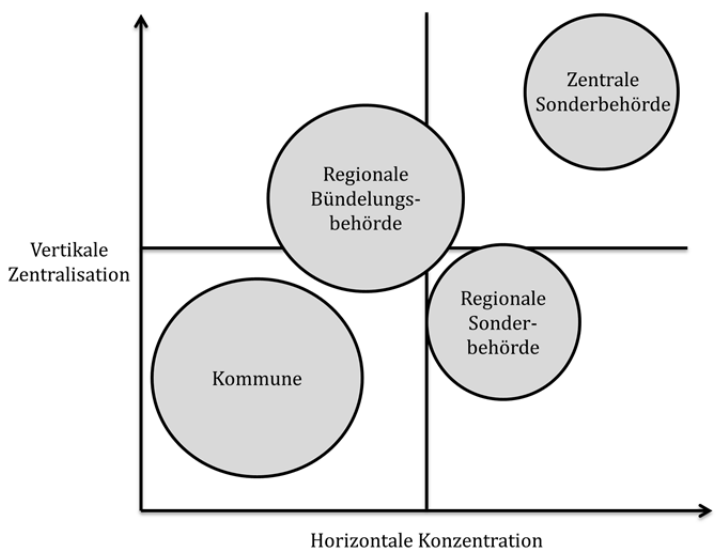

Abbildung 1: Realtypische Organisationsmodelle des Vollzugs staatlicher Aufgaben

Quelle: Eigene Darstellung. Der Umfang der Kreise symbolisiert als dritte Dimension die Zahl der in der Behörde gebündelten Aufgaben (funktionale Binnen-Differenzierung).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die Verortung der einzelnen Behördentypen in diesem Koordinatensystem ist für sich jedoch bedeutungslos. Relevant wird sie erst durch die mit ihr mittelbar einhergehenden Charakteristiken der Verwaltungseinheiten. In der Literatur werden als entsprechende Faktoren die Nähe zur Politik, die funktionale Binnen-Differenzierung als Ausdruck der Zahl in der Behörde zusammengefasster Fachgebiete sowie die Größe des Einzugsbereichs und damit unmittelbar zusammenhängend die Größe der Verwaltungseinheit genannt. Diese strukturellen Faktoren stellen die wesentlichen Variablen bei der Gestaltung öffentlicher Verwaltungen dar und werden im Zentrum der weiteren Untersuchung stehen.

1.1.1. Zwei Kurzgeschichten zum Umbau öffentlicher Verwaltungen

Zwar unterliegen die öffentlichen Bürokratien der OECD-Ländern seit Jahrzehnten grundlegenden Umwälzungsprozessen. Diese Veränderungen werden jedoch weder durch eine einheitliche Ursache noch von einer gemeinsamen Stoßrichtung charakterisiert. Vielmehr folgen sie verschiedenen, teilweise gegenläufigen Trends. Wie willkürlich Verwaltungspolitik mit Verwaltungsorganisation umgeht, zeigen die folgenden beiden Exkurse in die jüngere Reformgeschichte.

Die erste Erzählung besteht aus zwei Akten, welche im Wesentlichen die internationalen Reformbewegungen widerspiegeln. Das NPM-Konzept, das in den 1990er Jahren seine Blütezeit erlebte, steht hier hinsichtlich Verbreitung und Tiefe der damit verbundenen Umstrukturierungen öffentlicher Verwaltungen sicherlich an erster Stelle. Anders als im stark binnenorientierten *Neuen Steuerungsmodell* (NSM), welches den deutschsprachigen Reformdiskurs bestimmte, wurde im internationalen Kontext das Paradigma der Dezentralisierung von Verantwortung – auch im Bereich der vollziehenden Verwaltung – ganz wesentlich auch als strukturelle *Autonomisierung* verstanden. Entsprechend des stark präskriptiv geprägten sog. *practicioner model* wird die Errichtung von formal eigenständigen und um eine einzelne Aufgabe organisierten Behörden als wesentlicher Bestandteil eines Sets von Maßnahmen angesehen, durch welche eine gänzlich neue Form öffentlicher Leistungserstellung erreicht werden soll. Die vertikale und horizontale Spezialisierung durch (1) die Verselbständigung in sog. *semi-autonomous single-purpose agencies* bildet dabei den strukturellen Rahmen für (2) eine Übertragung von prozeduralen Entscheidungskompetenzen auf das *Management* dieser Behörden und (3) den Wechsel von der klassischen *input*-orientierten zu einer *output*-orientierten Steuerung über kontraktuelle Arrangements (vgl. Pollitt et al. 2004: 3-46). Aus dem Zusammenspiel der drei Maßnahmen soll – so die Theorie – durch Spezialisierung, Professionalisierung von Managemententscheidungen und die Unterbindung von politischen ad-hoc Interventionen eine höhere politische Steuerbarkeit und Performanz des Verwal-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tungshandelns erzielt werden (vgl. Kettl, 1997: 447-449; Pollitt et al. 2004: 30-46; Verhoest et al. 2004: 101-102; Bourdeaux 2008: 351ff.). Dieses Konzept führte in den vergangenen 25 Jahren ausgehend von den angelsächsischen Vorreitern in zahlreichen Staaten der OECD – allen voran Neuseeland, Großbritannien, Schweden, Holland, Frankreich und Kanada – zu einer grundlegenden Umstrukturierung des öffentlichen Sektors. Die OECD listet schon 2002 hunderte von neu geschaffenen Einheiten in jeweils spezifischen nationalen Spielarten, welche teilweise die überkommenen bürokratischen Strukturen der reformierenden Staaten komplett ablösten (vgl. OECD 2002: 7f.; Pollitt et al. 2004: 6f.). Hier fand also über Ländergrenzen hinweg und von einer gemeinsamen Doktrin geleitet eine tiefgreifende Umstrukturierung öffentlicher Verwaltungen statt.

Der zweite Akt dieser ersten Geschichte beschreibt eine Entwicklung, die teilweise zynisch als *Reparatur* der durch die NPM-motivierten Verselbständigung von Behörden bewirkten Effekte angesehen wird (vgl. Gregory 2006): Bereits ab 1997 kann von einem beginnenden Zurückschwingen des Pendels, der Phase der summarisch als *post-NPM-reforms* betitelten Reformen gesprochen werden (vgl. Christensen/Lægreid 2006). Den Startpunkt setzte die neugewählte Regierung Blair in Großbritannien mit ihrer *Joined-Up Government* Initiative. Dieser auch als *Whole-of-Government Approach* bezeichnete Ansatz spiegelte sich auch in anderen Vorreiterländern der NPM-Bewegung und thematisiert die defizitäre Bearbeitung von sog. *wicked-problems* (vgl. Ling 2002; Bogdanor 2005). Deren Komplexität sei mit kleinteilig fokussierten Organisationen, departmentalem Denken und Steuerung über *performance management* Systeme nicht beizukommen. So fassen Christensen/Lægreid (2007: 1061) zusammen:

> „The principle of "single-purpose organizations", with many specialized and non-overlapping roles and functions, may have produced too much fragmentation, self-centered authorities, and a lack of cooperation and coordination, hence hampering effectiveness and effciency […]."

Mit dieser Betonung der Kehrseite der im Zuge der *agencification* geforderten und geförderten Ziele wurden klassische Werte wiederentdeckt: Vertikale Kooperation und Koordination und integrierte, die engen Grenzen spezialisierter Einheiten überschreitende Problembearbeitung. Zwar wurden zur Erreichung dieser neuen Ziele nur wenige Restrukturierungen vorgenommen und stattdessen vorrangig prozedurale und auf eine gemeinsame Dienstleistungskultur abzielende Maßnahmen ergriffen (Christensen/Lægreid 2007: 1062). Dennoch spricht aus diesem Zurückschwingen des Pendels die prinzipielle Unsicherheit über die optimale Institutionalisierung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. Darüber hinaus verdeutlicht die im Ländervergleich widersprüchliche und zeitversetze Dynamik der Reformwellen, dass Reform-Konjunkturen von landesspezifischen Pfadabhängigkeiten, politischen Konstellationen und von Übertreibungen geprägt sind. Verwaltungsstrukturreformen erscheinen vor diesem Hintergrund als

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

erratische, von normativem Isomorphismus befeuerte Moden (vgl. DiMaggio/ Powell 1983), in denen aufgrund von Idealisierung und Einseitigkeit bereits vor ihrer Implementation der Zwang zur Korrektur angelegt ist.

Die zweite, die relative Beliebigkeit von Verwaltungspolitik verdeutlichende Geschichte handelt von kontinentaleuropäischen, insb. deutschen Reformen des Verwaltungsaufbaus. Diese zeigen, dass jüngere Strukturreformen nicht zwingend mit dem NPM-Paradigma verknüpft sein müssen, damit jedoch nicht an Stringenz gewinnen. So blieb bspw. die öffentliche Verwaltung in Deutschland vom Siegeszug des NPM nicht unberührt (vgl. Banner/Reichard 1993; Naschold 1995). Im Rahmen des NPM-inspirierten *Neuen Steuerungsmodells* wurden zwar zahlreiche *binnenorientierte* Veränderungen diskutiert und eingeführt.[2] Allerdings blieben die äußeren Verwaltungsstrukturen sowohl in den Ländern, als auch beim Bund unverändert – mit Ausnahme der Errichtung weniger Behörden der Markt- und Risikoregulierung. Wie im gesamten deutschsprachigen Raum entwickelte die nur partielle und adaptierende Übernahme einzelner Reformkonzepte hier eine eigenständige Dynamik. Über die Gründe für diese selektive Übernahme des Konzepts lässt sich nur mutmaßen. In der Literatur wird zum einen eine geringere *kulturelle Kompatibilität* der kontinentaleuropäischen Verwaltungssysteme mit der NPM-Doktrin diagnostiziert (vgl. Christensen/Lægreid 2009 mit Verweis auf Hood 1996). Darüber hinaus könnten auch andere Gründe angeführt werden. So existierten bspw. im deutschen Verwaltungsföderalismus bereits alle der in Abbildung 1 genannten behördlichen Realtypen, darunter auch als *single-purpose agencies* ausgestaltete vollziehende Einheiten, während in manchen der Vorreiterländer des NPM der Verwaltungsvollzug noch von monolithischen, von der ministerialen bis zur kommunalen Ebene reichenden Regierungsapparaten geprägt war (vgl. James et al. 2012). Die Verheißungen der NPM-Apologeten erschienen angesichts der eigenen Erfahrungen mit verschiedenen Realtypen vermutlich weniger überzeugend. Entscheider auf Bundes- und Landesebene scheuten wohl auch das absehbar erdrückend hohe politische Risiko umfassender Strukturreformen. Die Abtrennung einzelner binnenzentrierter Komponenten erscheint insofern strategisch konsequent, da sie in einem sich traditionell inkrementalistisch verändernden System die Umsetzungschancen deutlich erhöhte.

2 Bspw. produktbezogene Binnenstrukturen und die Dezentralisierung von Verantwortung, Outputsteuerung und dazugehörige Instrumente wie doppisches Rechnungswesen, Budgetierung, Controlling und Steuerung über Kontrakte (vgl. Jann et al. 2004). Über Reichweite und Erfolg dieser Maßnahmen wird andernorts intensiv diskutiert, alles in allem scheinen diese Ansätze jedoch nur eine begrenzte Wirkung entwickelt und die überkommenen administrativen Prozesse nur begrenzt verändert zu haben (vgl. Kropp 2004; Jann 2004; Reichard 2004; Bogumil et al. 2007).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Trotz dieser Verweigerung gegenüber einer NPM-orientierten Umstrukturierung erwies sich der Verwaltungsaufbau in den deutschen Ländern alles andere als statisch. Völlig losgelöst von theoretisch unterfütterten Reformkonzepten gingen die Landesregierungen seit der Jahrtausendwende einen eigenen Weg und veränderten ihre unmittelbaren Landesverwaltungen stärker als jemals zuvor seit dem Bestehen der Bundesrepublik. Fast alle Flächenstaaten stießen umfangreiche Reformprojekte an und führten mit überraschendem Erfolg tiefgreifende Struktur- und Funktionalreformen durch (vgl. bspw. Bogumil et al. 2004; Bogumil/Ebinger 2005; Bogumil/Kottmann 2006; Brenski/Liebig 2007; Reiners 2008a). In den neuen Bundesländern umfassten diese Reformen auch eine weitere Welle von Territorialreformen mit grundlegender Neugliederung der Kreisstrukturen. Eine grobe Sichtung der Reformvorhaben der Länder zeigt, dass mehrere hundert Behörden aufgelöst, grundlegend umgestaltet oder mit anderen Einrichtungen fusioniert wurden. Mehrere zehntausend Planstellen fielen weg – zumindest auf dem Papier. Im Ländervergleich erscheinen die Umstrukturierungen auf den ersten Blick beliebig, teilweise verfolgen die Landesregierung sich grundsätzlich widersprechende Stoßrichtungen. Während eine Reihe von Regierungen die Auflösung von Sonderbehörden und die Konzentration ihrer Aufgaben in der Allgemeinen Verwaltung anstrebte, verfolgte eine andere die Auflösung ihrer regionalen Bündelungsbehörden und stärkte die Organisation in Sonderbehörden. Die institutionellen Formen driften zunehmend auseinander. Identische, bundesgesetzlich geregelte Aufgaben werden mittlerweile in einem kaum überschaubaren Spektrum an Strukturen vollzogen.[3] Aus dieser Geschichte kann gefolgert werden, dass umfassende Strukturreformen keinen theoretischen Überbau benötigen und quasi als Selbstzweck, bestenfalls zur Durchsetzung von per se strukturunabhängigen Zielen wie Personaleinsparungen – oder eben Machtverschiebungen – durchgeführt werden.

Die beiden Geschichten zeigen, dass es keinen "Königsweg" der Verwaltungsorganisation gibt, der auf alle Strukturen und Situationen passt (obwohl Isomorphie-Argumente für eine Vereinheitlichung sprächen). Die widersprüchlichen Reformbewegungen spiegeln nur vordergründig Dilemmata wie die Unvereinbarkeit größtmöglicher fachlicher Spezialisierung und Unabhängigkeit einerseits und konzertiertem, fachlich abgewogenem Handeln jenseits "negativer" ex post Koordinationsmechanismen andererseits (vgl. Mayntz/Scharpf 1975: 145-150). De facto finden sich zwar viele *Doktrinen* in der Verwaltungsforschung, es liegen jedoch keinerlei schlüssigen und belastbaren Erkenntnisse über die Performanzeffekte spezifischer Organisationsmodelle vor, auf die bei der Gestaltung von öffentlichen Organisationen Bezug genommen werden könnte. Diese For-

3 Eine detaillierte Übersicht über die verschiedenen Reformpfade in den einzelnen Ländern findet sich bei Bogumil/Ebinger (2008a).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schungslücke ist jedoch sowohl aus verwaltungswissenschaftlicher wie aus verwaltungspraktischer Perspektive problematisch, da die Vollzugsorganisation entgegen empirischer Erfahrung (vgl. Mayntz et al. 1978; Fürst/Martinsen 1997; Pamme 2003; Bauer et al. 2007a) zu einer für den Vollzugserfolg *beliebigen* Variable erklärt wird. Mit der Ausbreitung dieser Vorstellung scheint sich einerseits in einem selbstverstärkenden Effekt die Reichweite einzelner Reformprojekte zu erhöhen und der zeitliche Abstand zwischen derartigen Projekten zu verkürzen. Die zentrale neo-institutionalistische Prämisse, dass Institutionen – und damit auch harte Strukturen und Organisationsmodi – einen Einfluss auf Form und Erfolg der Umsetzung politischer Programme ausüben, scheint entweder falsch zu sein oder wird mitsamt ihren Konsequenzen schlicht von der Politik ignoriert.

1.1.2. Organisationsgestaltung als komplexer politischer Prozess

Die beiden zuvor erzählten Kurzgeschichten erfordern eine Konkretisierung auf mehreren Dimensionen. Zum einen vermittelt die Konzentration auf Reformen den Eindruck flächendeckender und mit Leichtigkeit durchgesetzter Vorhaben. Dieser Schein trügt – es wäre eine grobe Fehlinterpretation, die genannten Veränderungen als selbstverständliches Ergebnis politischer Steuerung anzusehen. Die tatsächliche Realisierung derart tiefgreifender Reformprojekte kann getrost immer noch als Sonderfall in der Geschichte der Verwaltungspolitik gelten. Wie andernorts beschrieben, kann die Abwesenheit von Verwaltungspolitik, ein hohes Maß an Statik in der Struktur der öffentlichen Verwaltung und allenfalls inkrementalistischen Veränderungen als Normalzustand angesehen werden (vgl. Bogumil/Ebinger 2008). Die Überwindung der politischen und technischen Hindernisse derartiger Großprojekte ist für Regierungen in der Regel schlicht zu kostspielig und mit einem zu hohen Risiko des Scheiterns verbunden.[4]

Zum anderen mag die Verwendung von Begriffen wie *Reformtrends, Reformwellen, agency fever* etc. (vgl. bspw. van Thiel 2001; Pollitt et al. 2001) in der die Reformen begleitenden Literatur auf den ersten Blick eine einer spezifischen Zweckrationalität folgende Umgestaltungen der öffentlichen Verwaltung suggerieren. Dagegen, dass dies so ist, sprechen zwei Beobachtungen: Zum einen sei „[d]ie bewusste Setzung von Ordnungen“ zwar immer ein Versuch, „das Handeln einer Vielzahl individueller Akteure auf der Mikroebene so zu steuern, dass daraus ganz bestimmte Zustände auf der Makroebene folgen“ (Czada/Schimank 2000: 25 nach Windhoff-Héritier/Czada 1991: 9-10). Aber angesichts des Wissens um die nur begrenzte Steuerungsfähigkeit sozialer Systeme

4 Zu Voraussetzungen und Problemen vgl. Ellwein (1993: 2ff.); Bogumil (2007: 112).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

bleibe es eben beim Versuch, der eine „notwendige Illusion“ sei, um die gesellschaftliche Ordnung aufrecht zu erhalten (Czada/Schimank 2000: 25). Zum anderen folgen politische Akteure bei der Gestaltung von Reformen immer auch Eigeninteressen. Verwaltungspolitik verfolgt deshalb „[…] primär Politics-Ziele, die erst sekundär zur Erreichung allfälliger Policy-Ziele beitragen […]“ (Sager 2009: 361). Damit werden Verwaltungsreformen als Instrumente der Machtoptimierung erkannt. Ihre Inhalte und die angestrebten Zielstrukturen liegen jedoch nicht alleine in der Hand der Regierungen, sondern werden durch Eigenheiten des jeweiligen politischen Systems – Politikstil, Akteurskonstellationen, Ressourcenverfügbarkeit und die Problemstellung – mitbestimmt (vgl. Jacobsen 2006: 304). Dabei kann die strukturelle Ausgestaltung im Wesentlichen als von drei Einflussfaktoren beeinflusst gelten: Erstens spiegeln die Strukturen den Kompromiss wider, der zur Durchsetzung der Reform notwendig war. Vetospieler sind hier kaum parlamentarische, sondern mobilisierungsfähige gesellschaftliche Kräfte wie Gewerkschaften, Fachverwaltungen und ihre Partner oder Kunden sowie große und gut vernetzte Verwaltungsebenen etc.[5] Zweitens spielt der Sparzwang, dem in gewisser Form alle öffentlichen Verwaltungen unterliegen, eine wesentliche Rolle bei der Aushandlung der politischen Kompromisse und der resultierenden Wahl der Strukturen (vgl. Dietlein/Thiel 2006: 17). Dies gilt besonders, da die prekäre Haushaltslage gegenüber der Öffentlichkeit als die zentrale Begründung und "Druckkulisse" für die meisten Umstrukturierungen (gleich welcher Art) angeführt wird (vgl. Reiners 2008a: 61f. m.w.V). Drittens versuchen Regierungen, die Struktur von Verwaltungsbehörden nach ihren Interessen auszurichten. Dies kann durch die Übertragung von Kompetenzen – wie insbesondere bei Regulierungsbehörden (vgl. Majone 1996, 1997; Thatcher/Stone Sweet 2002: 4) – durch den Einbau von strukturellen Einflussmöglichkeiten und Vetopositionen oder durch ein vorsätzlich dysfunktionales strukturelles Design zur Hemmung der Funktionsfähigkeit erfolgen (vgl. Moe 1989, 1995). Diese Eigeninteressen werden deshalb, so wird angenommen, die organisationale Ausgestaltung wesentlich prägen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass materialisierte Verwaltungsstrukturen ein Produkt aus der Durchsetzungsfähigkeit der beteiligten Akteure sowie weiteren Kontextfaktoren sind. Aus dieser kurzen Zusammenfassung politischer Motive zur Strukturgestaltung leiten sich unmittelbar die Fragen ab, ob überhaupt Leitlinien zur angemessenen organisationalen Gestaltung existieren, an denen sich ein "objektiv" zielführendes Design orientieren könnte, und wie diese bestimmt wurden. Ohne bereits im Detail in die Findung der erklärenden und erklärten Konstrukte der empirischen

5 Vgl. Czada/Schimank (2000: 28) für entsprechende Strategien zur Durchsetzung politischer Konzepte.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Untersuchung einzusteigen (vgl. Kapitel 2 und 3), lassen sich hierzu zwei grundsätzliche Aussagen treffen:

Der vielleicht vermittelte Eindruck, dass keine fachlichen Maßstäbe der Organisationsgestaltung existierten, ist falsch. Allerdings sind diese Maßstäbe weniger als empirisch belegte Befunde wissenschaftlicher Untersuchungen zu betrachten, denn als *Doktrinen* der Verwaltungswissenschaft. Dieser durch Hood (1991: 4ff.; vgl. Hood/Jackson 1991: 33f.) in einer frühen Sezierung der NPM-Reformen populär gewordene Begriff beschreibt „[…] principles that are simply understood and accepted […]" (Frederickson/Smith 2003: 110). Sie verbinden auf eingängige Weise Strukturen mit Performanzeffekten und werden so machtvolle Instrumente in wissenschaftlichen und politischen Debatten, ohne dass die in ihnen formulierten Behauptungen wissenschaftlich überprüft worden wären. Eine der tragenden Doktrinen des NPM ist die bereits oben eingeführte Disaggregation monolithischer Verwaltungsapparate in *agencies* als Voraussetzung um in diesen unabhängigen und übersichtlichen Einheiten unter Anwendung betriebswirtschaftlicher Prinzipien professioneller und wirtschaftlicher arbeiten zu können (Hood 1991: 5). Derartige Doktrinen existierten jedoch auch schon vor den großen Reformwellen: So entstand in den 1960er Jahren, der Blütezeit der wissenschaftlichen Verwaltungsforschung, ein *theoretisches* Gerüst aus Annahmen zu den Effekten subnationaler Verwaltungsgliederung (vgl. Wagener 1969; Bogumil/Kuhlmann 2011). Die damals kompilierten Annahmen zur Wirkung einzelner Strukturmerkmale wie Form der Legitimation, vertikaler und horizontaler Zentralisierungsgrad sowie größenmäßiger Skalierung von Verwaltungseinheiten sind – in dieser abstrakten Form – weitestgehend unumstritten. Entsprechend dieser Annahmen wurde den vier in Abbildung 1 dargestellten, realtypischen Organisationsmodellen ein Leistungsprofil zugewiesen, das bis heute unumstößliche Grundlage der Debatten um Vor- und Nachteile alternativer Organisationsmodelle darstellt (vgl. statt vieler Fonk 1969; Wagener 1981; Mayntz 1997a; Kneip 2000). Demnach sollen von einem Wahlbeamten geführte, kommunale Gebietskörperschaften eine im Vergleich zu staatlichen Behörden überlegene Legitimität und Ortskenntnis aufweisen und so eine zielgerichtetere Mittelverwendung garantieren (vgl. Dahl/Tufte 1974; Newton 1982). Eigenständige Fachbehörden sollen sich durch unerreichte Spezialisierung und Fachlichkeit profilieren, die Allgemeine Verwaltung soll sich durch die Erwirtschaftung von Verbunderträgen, die Zusammenführung konfligierender Fachperspektiven und ein regionale Disparitäten ausgleichendes, gebietsbezogenes Wirken auszeichnen (vgl. Becker 1989: 374-396; Hill 1993). Große Behörden schließlich sollen Skalenerträge durch Routine und effiziente Ressourcennutzung erwirtschaften. Diese *Doktrinen* haben vielfältige theoretische Ausdifferenzierungen erfahren, ihr empirischer Test bleibt jedoch hinter den Ansprüchen an eine angewandte Sozial-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

wissenschaft zurück und beruht vornehmlich auf (widersprüchlicher) anekdotischer oder fallbezogener Evidenz (vgl. ausführlicher in Kapitel 3).

Zum anderen wurde aus den Ausführungen offensichtlich, dass die Festlegung von Bewertungsmaßstäben administrativen Handelns an große konzeptionelle Probleme stößt, die letztlich nur über eine normative Definition überwunden werden können. So ist nicht "objektiv" zu klären, wann neutrale Expertise wichtiger ist als politische Responsivität, welche Fachziele sich politischen Zielen unterordnen müssen und wie viel Autonomie der Vollzugsebene zugestanden werden darf, um nicht von einer Technokratie, sondern noch von einer demokratischen Volksherrschaft sprechen zu können. Institutionenökonomisch können die Präferenzen für einzelne organisatorische Lösungen aus den abweichenden Zielsystemen von Politik, Wissenschaft und Fachebene erklärt werden. Die Politik berücksichtigt vorrangig politische Kosten der Anbahnung von Reformen sowie kontinuierliche Kosten der politischen Steuerung berücksichtigt. Wissenschaft (und idealisierend auch die Praxis) betrachtet jedoch aufgrund der an sie gerichteten Erwartungen in einer funktionalistischen und technokratischen Sichtweise überwiegend[6] operative Aspekte „alleiniger Wahrheit“ (Landfried 1986: 113f.) i.S.v. Effizienz, Effektivität oder demokratietheoretischer Qualität etc. Da allgemeine verwaltungswissenschaftliche Leitsätze aufgrund ihrer Defizite in der Berücksichtigung machtpolitischer Aspekte für die Praxis weitgehend unbrauchbar sind und ihre Erfolgskriterien darüber hinaus nicht mit den von der Politik angestrebten Zieldimensionen übereinstimmen, wäre eine Orientierung an ihnen für die Politik irrational. Verwaltungswissenschaft könnte ihre normative Aufladung zwar überwinden und zu einer verwaltungsbezogenen Herrschaftswissenschaft werden, dafür müsste sie jedoch den sozial gewünschten Anspruch, funktionale *best practice* Lösungen zu liefern, gänzlich aufgeben. Vor einer Evaluation muss folglich eine Definition des Performanzbegriffs erfolgen, die jedoch zwangsläufig zentrale politische Bewertungskriterien nicht abbilden wird können, da diese von den beteiligten Akteuren nicht offengelegt Partialinteressen betreffen.

1.2 Bürokratie und Performanz – Forschungserträge und Forschungslücken

Der schnelle und vielgestaltige Wandel im Kontext des *New Public Management* inspirierte die verwaltungswissenschaftlichen *public administration* Forschung. Im skandinavischen und angelsächsischen Raum gewann die starke Forschungstradition in diesem Bereich neue Dynamik. Jüngere, eher einer quantitativ-analytischen Tradition entstammende Forschungsstränge befassen sich implizit

6 Selbstverständlich berücksichtigt verwaltungswissenschaftliche Politikberatung schon heute Aspekte politischer Kosten und Durchsetzbarkeit.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

oder explizit mit Fragen der Staatsorganisation und erzielten hier bedeutende Fortschritte in der Erklärung sowohl politisch-administrativer, als auch strukturorientierter Zusammenhänge. So entwickelte sich mit Bezug auf die politische Steuerungsebene im Kontext der Governance Debatte eine intensive theoretische Auseinandersetzung um das *rescaling* staatlicher Institutionen durch Dezentralisierung und Privatisierungstendenzen sowie den vielfältigen damit einhergehenden Veränderungen (vgl. Brenner 2003; Batterbury/Fernando 2006). Parallel florierte die ökonomische Forschung zu Dezentralisierungseffekten und lieferte auf Grundlage von Ansätzen wie dem *fiskalischen Föderalismus*, Wettbewerbsmodellen und Sozialkapitalforschung zahlreiche neue Erkenntnisse (vgl. im Überblick Treisman 2007). Der sich im Zuge des NPM entwickelnde Trend zur Verselbständigung von Verwaltungseinheiten brachte einen kaum überschaubaren und sehr ertragreichen Strang der *Public Administration* Forschung hervor, der sich mit innovativen Methoden der Analyse der Folgen dieser *agencification* widmet (vgl. Pollitt et al. 2004; Verhoest et al. 2010). Darüber hinaus lassen sich vereinfachend zwei wichtige Ansätze mit Fokus auf die Binnenorganisation unterscheiden, die aus unterschiedlichen Blickwinkeln die Performanz öffentlicher Organisationen erklären: Ein auf strukturell-instrumentelle Merkmale zurückgreifender Ansatz (vgl. grundlegend Egeberg 1999) und ein auf die Rolle des Managements fokussierter Ansatz (vgl. Meier/O'Toole 2002; May/Winter 2007).

Alle diese Forschungsstränge teilen die theoretische Grundannahme, dass administratives Handeln und damit auch die Leistungsfähigkeit von Verwaltungen nicht zufällig ist, sondern von Faktoren außerhalb und innerhalb einer Verwaltungseinheit beeinflusst wird. Boynes' (2003: 389f.) Einwand, dass jede Organisation aufgrund der ihr innewohnenden Kontingenz einmalig und die Entwicklung einer übergreifenden Theorie daher unmöglich sei, wird somit generell zurückgewiesen. Die Ansätze unterscheiden sich jedoch grundlegend hinsichtlich der handlungstheoretischen Grundannahmen, der abhängigen Variablen "Performanz" wie auch der zu ihrer Erklärung herangezogenen unabhängigen Variablen. Eine umfassende und etablierte Theorie existiert ebenso wenig wie detaillierte Kausalmodelle zur Erklärung von Verwaltungshandeln, Leistung oder Leistungsverbesserung (Boyne 2003; Brewer/Selden 2000). Die einzelnen Forschungsstränge führen eine weitgehend friedliche Koexistenz. Aus unterschiedlichen Disziplinen stammend, auf verschiedenen Analyseebenen ansetzend, von konträren Paradigmen hinsichtlich der Rationalität von Akteurshandeln ausgehend und unterschiedlichen Forschungszielen und -methoden folgend, können diese Schulen als weitgehend abgeschlossene Systeme betrachtet werden. Klassische Organisationstheorie, Verwaltungswissenschaft, *Public Administration* Forschung, betriebswirtschaftlich orientierte *performance management* Ansätze, politikwissenschaftliche Delegations- und *principal agent* Forschung, Mikropolitik und einige andere gedeihen hier friedlich neben der unüberschaubaren betriebs-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

wirtschaftlichen und personalwirtschaftlichen Literatur. Jede Schule pflegt ihre theoretischen Erklärungsansätze mit oft eklektizistischem Charakter und konzentriert sich in der Regel auf ein dazu spezifisches Set an erklärenden und erklärten Variablen. Jedes dieser Denkmodelle differenziert sich mit Fortschreiten der wissenschaftlichen Auseinandersetzung sukzessive aus und bringt immer elaboriertere theoretische Modelle und Tests hervor. Eine Zusammenführung oder Reintegration findet kaum oder nur verdeckt statt. In der Folge sind die internationalen Debatten trotz ihrer analytischen Orientierung aufgrund ihrer vielfältigen Ausdifferenzierungen von Widersprüchen, Überschneidungen und Leerstellen ihrer Kausalmodelle belastet. Wie zu zeigen sein wird, unterscheiden sich die ähnlichen, häufig parallel in den Theoriediskussionen entwickelten Konstrukte dabei nicht nur semantisch. Auch die Position analoger theoretischen Konstrukte – als erklärende, intervenierende oder erklärte Variablen – variiert in den Kausalmodellen.

Die sich mit der Verwaltungsorganisation im deutschsprachigen Raum beschäftigende Forschung ist stärker in einer qualitativ-deskriptiven Tradition der *Public Administration* Forschung verortet (vgl. Kuhlmann 2010: 140) und nimmt oft nur am Rande oder nur mit replizierendem Charakter an den international geführten Debatten teil. Angesichts der hohen Veränderungsdynamik sowohl hinsichtlich subnationaler Strukturen als auch interner Prozesse ist die kleine Community mit ihrer (teils kritisierten) Rolle als beschreibende und evaluierende Verwaltungs*reform*wissenschaft gänzlich ausgelastet (vgl. Jann 2001: 328; Benz 2003; Holtkamp 2009). Werden Wirkungsanalysen jenseits von Deskription und ad-hoc Bewertungen durchgeführt, so greifen diese Ansätze Verwaltungsreformen häufig als quasi-experimentelles Setting auf. Ausgehend von den hierdurch bedingten Gegebenheiten finden sich deutliche Gemeinsamkeiten in den verwandten Forschungsdesigns: Die Untersuchungen sind (1) primär als *ex-post-facto Design* bzw. o*ne-shot case study design* angelegt, es wird also für einen Fall nach einer Strukturveränderung aus einer ex-post Perspektive die Wirkung von Struktur- oder Prozessveränderungen rekonstruiert und bewertet. Sie sind (2) auf ein Bundesland fokussiert, da entsprechende Reformen im deutschen Föderalismus von landesspezifischen politischen und strukturellen Eigenheiten determiniert und lange Zeit sowohl hinsichtlich der initiierenden Regierungskoalition, der eingesetzten Reformstrategien, als auch der angestrebten Organisationsmerkmale als singuläre Ereignisse begriffen werden konnten. Sie untersuchen (3) Struktur- oder Prozessveränderungen aus einer engen, von Reformkontext oder Politikfeld geprägten Perspektive (vgl. mit Überblicken für den deutschsprachigen Raum Widmer et al. 2009; Bogumil/Kuhlmann 2011). Diese Ansätze sind offensichtlich problembehaftet (vgl. Wollmann 2004b; Kuhlmann/Wollmann 2011). Jenseits von Veränderungsprozessen werden die Effekte von Institutionalisierungen jedoch kaum untersucht (vgl. Bauer 2008: 63f.; Bogumil/Jann 2009:

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

49; Holtkamp 2012: Kapitel 1). So ertragreich die beiden beschriebenen Vorgehensweisen im Einzelnen sind, so ungeeignet sind sie zur systematischen Erklärung der Performanz von Verwaltungen. Was Zubek/Goetz (2010: 1) aktuell für die Forschung über die Verwaltungsstrukturen zentral- und osteuropäischer Staaten konstatieren, gilt somit auch bedingt für die kontinentaleuropäische Verwaltungsforschung: „Academic analysis has been reluctant to shift attention from institutionalisation to effects, not least because of the fluidity of many formal institutions". Aus diesen Beschreibungen des Status quo können eine Reihe von Forschungslücken abgeleitet werden:

Wirkung von Strukturen: Die Sichtung der Literatur zeigt, dass der Aspekt der *äußeren* Strukturen der Behörden kaum beforscht wird (vgl. Egeberg 1999: 155).[7] Zwar existiert eine unüberschaubare Literatur zur Verfasstheit und Steuerung von verselbständigten Einheiten. Dieser Forschungsstrang befasst sich aufgrund seiner Wurzeln in der NPM-Bewegung jedoch mit *Agenturen*, d.h. mit solchen Behörden, die zumindest näherungsweise dem Ideal der *more independent, single-purpose executive agency* entsprechen. Analysiert wird dabei vorrangig, wie "weiche" Steuerungsaspekte, insbesondere verschiedene Grade an zugestandener Autonomie (bspw. hinsichtlich Finanzen, Management etc.) auf die *Wahrnehmung* der Führungskräfte von Agenturen wirken. Jedoch sind die Befunde auch nach gut zwei Jahrzehnten Vollzugserfahrung und zahlreichen Studien aufgrund methodischer Probleme nach wie vor wenig belastbar oder widersprüchlich (vgl. Verhoest et al. 2004: 102; Lægreid/Verhoest 2010: 15). Ob die *Autonomisierung* tatsächlich einen eigenständigen und positiven Performanzeffekt hat, kann in diesen Forschungsdesigns nicht abschließend bestimmt werden. Lægreid/Verhoest (2010: 15) beklagen entsprechend: "Generally there is a lack of reliable knowledge about the effects of different organizational forms on performance". Diese Aussage spiegelt exakt jene von Egeberg (1999: 155), der gut zehn Jahre zuvor den Stand der vergleichenden empirischen Forschung zu diesem Thema folgendermaßen zusammenfasste:

> „What triggered the writing of this paper was in fact the somewhat surprising observation that literature reviews and comprehensive research reports on comparative administration revealed the discipline had little to contribute concerning the implications of various structural configurations."

Entsprechend bleibt festzuhalten, dass die verwaltungsbezogene Organisationsforschung, trotz der Entwicklung theoretisch elaborierter und methodisch inno-

7 Egeberg bündelte in seiner Kritik die Unzufriedenheit zahlreicher Verwaltungswissenschaftler mit Forschungsstand und Forschungsstoßrichtung, vgl. Campbell/Peters (1988), Derlien (1992), Farazmand (1994, 1997), Page (1995), Smith et al. (1995), Olsen/Peters (1996), Peters/Wright (1996), Bekke et al. (1996).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

vativer Ansätze im vergangenen Jahrzehnt, bisher keine Aussage zu den isolierten Effekten äußerer Strukturen vorweisen kann. Auch die Evaluationen im Nachgang zu Verwaltungsstrukturreformen konnten bis heute keine schlüssigen Befunde zur Wirkung unterschiedlicher Verwaltungsmodelle liefern. Zwar scheinen die Erkenntnisse der (vergleichenden) Fallstudien die Annahme eines maßgeblichen Einflusses der Institutionalisierung auf die Aufgabenausführung zu bestätigen (vgl. Bogumil 2010; Bogumil/Kuhlmann 2010), ein präziseres *Mapping* der Effekte ist auf dieser Basis aber nicht möglich.

Verknüpfung von Struktur und Management: Ebenso wenig liegen Erkenntnisse vor, über welche *Mechanismen* unterschiedliche strukturelle Rahmenbedingungen auf die internen Prozesse und die erbrachte Performanz wirken. Die Forschung zu *agencies*, die auf die Perzeption der Führungskräfte als abhängige Variable zurückgreift, öffnet die *black box,* die Leerstelle zwischen Struktur und Performanz (vgl. Hou et al. 2003: 299; Andrews/Boyne 2010), nicht. Entsprechend der alten NPM-Doktrin wird schlicht angenommen, dass eine eigenverantwortliche Führungskraft eine optimale Performanz realisieren wird (vgl. Hood 1991: 4). Ein Verständnis über diese internen Abläufe wären jedoch die Voraussetzung für eine zielgerichtete Organisationsgestaltung (vgl. Pollitt et al. 2004: 44), die auf mehr als nur der Übernahme theoretischer Annahmen aus der betriebswirtschaftlichen Debatte beruht. Hierzu sind entsprechende Daten notwendig, die jedoch in der *public administration* Forschung nur selten und i.d.R. nur von Fallstudien erfasst werden (vgl. Brewer/Selden 2000: 688). Allerdings finden sich in Betriebswirtschaft und Psychologie elaborierte und empirisch getesteten Ansätzen zum Zusammenhang von Management und Mitarbeiterverhalten, auf die zurückgegriffen werden kann.

Integration der Ansätze: Wie Boyne (2003: 369) feststellt, sind schlüssige Kausalmodelle und integrierte Sets von Annahmen bei Studien zur administrativen Performanz eher selten. Die Breite des Feldes, die Ausdifferenzierung der einzelnen Kausalmodelle und ihre Widersprüche führen dazu, dass umfassendere Erklärungsmodelle nicht einfach durch Ergänzung oder Fusionen bestehender Ansätze entwickelt werden können. Holistische Modelle organisationaler Performanz von Behörden sind deshalb rar. Da jedoch Vollzugsperformanz ein Produkt des komplexen Wechselspiels einer Vielzahl von Faktoren ist (vgl. Brewer/Selden 2000: 689), bleibt trotz umfassenden, aus zahlreichen selektiven Ansätzen gewonnenen Erkenntnissen stets ein Unbehagen ob des fehlenden Gesamtbildes, welches Überschneidungen und Interaktionen in den Erklärungsmodellen offenlegen könnte. Ein theoretisch tragfähiges Konzept zur Integration der vorhandenen Forschungsansätze könnte einen wesentlichen Erkenntnisbeitrag zum Verständnis organisationalen Handelns leisten.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1.3 Forschungsfragen

Die forschungsleitende Frage dieser Arbeit ist, welche Faktoren in welcher Weise das Handeln und die Performanz von Verwaltungen systematisch beeinflussen. Die grundlegende theoretische Annahme ist, dass administratives Handeln und damit auch die Leistungsfähigkeit von Verwaltungen nicht zufällig ist, sondern von Faktoren außerhalb und innerhalb einer Verwaltungseinheit beeinflusst wird. Der Zusammenhang zwischen Strukturen und Verwaltungshandeln wird analysiert, indem behauptete theoretische Verknüpfungen zwischen den potenziellen Erklärungsfaktoren *äußere Verwaltungsstruktur* und *verwaltungsinterne Prozesse* und dem resultierenden *Verwaltungshandeln* in ein Theoriegebäude integriert und ihr Zusammenhang untersucht wird. Ziel ist es, auf der Mikro-Ebene eine theoretische Fundierung für ein umfassendes organisationswissenschaftliches Modell zu erarbeiten, das den Konnex zwischen bürokratischen Organisationsmodellen und wesentlichen Zieldimensionen des Verwaltungshandelns auf einer Prozessebene beschreibt und existierende Muster in dieser Beziehung offenlegt. Konkret werden drei Teilfragen – eine konzeptionelle, eine deskriptive und eine analytische – zu beantworten sein:

- *Konzeptionelle Forschungsfrage*: Wie sieht ein Modell administrativer Performanz aus? Konkret: Wie kann administrative Performanz definiert werden, welche Faktoren sind zu ihrer Erklärung heranzuziehen, und wie sind diese Komponenten theoretisch verknüpft?
- *Deskriptive Forschungsfrage*: Unterscheiden sich die realen Verwaltungsorganisationsmodelle tatsächlich in ihrer Performanz; und variieren sie auch auf den theoretisch als relevant erachteten Erklärungsfaktoren?
- *Analytische Forschungsfrage*: Welche Beitrag leisten die identifizierten Faktoren zur Erklärung administrativer Performanz; und welche Interaktionen sind zwischen den Erklärungsfaktoren selbst beobachtbar?

Diese dreistufige Struktur leitet das weitere Vorgehen. Aufbauend auf der Entwicklung eines umfassenden Erklärungsmodells kann soll sowohl die Beschreibung der charakteristischen Merkmale klassischer Verwaltungsmodelle und ihrer statistisch signifikanten Unterschiede, als auch die kausalanalytische Überprüfung überkommener verwaltungswissenschaftlicher Annahmen zur "Wirkung" von Verwaltungsmodellen erfolgen. Dieser Ansatz versucht die Forderung von Bogumil/Jann (2009: 293) zu erfüllen, die „Perspektiven der internen und externen Steuerungsprobleme des öffentlichen Sektors, also *Public Administration* und *Public Policies*, wieder zusammenzufügen“, indem die praktischen Folgen politischer Strukturentscheidungen offengelegt und damit in den politischen Entscheidungsprozess zurückgespiegelt werden.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1.4 Die Herausforderungen – Lehren aus der Implementationsforschung

Die Bearbeitung einer derart umfassenden Fragestellung ist mit einer Vielzahl von Herausforderungen verbunden. Als erster Zugang wird hier ein kurzer Exkurs in die Implementationsforschung gewählt (vgl. deLeon/deLeon 2002), da die empirische Ausrichtung dieses Forschungsstrangs und dessen systematische Aufarbeitung wichtige Hinweise für das weitere Vorgehen liefern können.

Die Veröffentlichung von Pressman und Wildavskys *Implementation* im Jahr 1973 gilt als Startpunkt einer intensiven wissenschaftlichen Beschäftigung mit der administrativen Umsetzung von Politiken (vgl. Saetren 2005: 561). Erstmals wurde explizit hinterfragt: „What happens between the establishment of *policy* and its impact in the world of action?" (O'Toole 2000: 273). Dazu gehört die Untersuchung, inwiefern politisch gesetzte Ziele erreicht wurden, welche Akteure und Prozesse die Umsetzung beeinflussen und welche Faktoren Umsetzungserfolg oder Scheitern erklären können. In ihrer verhältnismäßig kurzen Blütephase – einflussreiche Protagonisten datieren das Ende des Booms auf die Mitte der 1990er (vgl. Hill 1997; Lester/Goggin 1998) – durchlebte die Implementationsforschung getragen von einem intensiven wissenschaftlichen Diskurs eine beeindruckende quantitative und qualitative Entwicklung. Von ihren stark auf die deskriptive Beschreibung einzelner Fälle fokussierten Anfängen versuchte sich die die sog. *Dritte Generation* schon Ende der 1980er Jahre zu emanzipieren (vgl. Goggin et al. 1990). Dennoch entwickelte sich keine *Theorie der Implementation* und der Forschungsstrang blieb zersplittert in unterschiedliche Ansätze, unkonsolidiert hinsichtlich der einbezogenen Faktoren und ohne einende Zielsetzung (vgl. Winter 2006: 163).[8] Insgesamt wird der Ertrag der Implementationsforschung angesichts rund dreißigjähriger Forschungstätigkeit als unbefriedigend gering eingeschätzt (vgl. Meier 1999: 5; deLeon/deLeon 2002: 473). Auch wenn ein wachsender Anteil von Studien der Forderung nach theoretischer Fundierung, rigider Operationalisierung, zum Hypothesentest geeigneten Forschungsdesigns und der Verwendung quantitativer Methoden nachkam, so vermochten sie nicht zu verhindern dass das Forschungsinteresse stark abflachte und neue wissenschaftliche „fashion trends" die Aufmerksamkeit der *community* absorbierte (Saetren 2005: 573). Spurlos verschwand der Forschungsstrang jedoch nicht. Viele Puzzle und Methoden wurden in die sich etablierenden Forschungs-

8 Vgl. Winter (2006: 163): „[N]o general implementation theory has emerged. The implementation subdiscipline has been characterised by many different approaches representing different research stategies, evaluation standards, methodologies, concepts, and focal areas for research."

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

felder der *policy*-Analyse sowie der *Governance* und *Netzwerkforschung* überführt (vgl. deLeon/deLeon 2002: 468; Hill/Hupe 2002; Saetren 2005: 566).[9]

Die heute vielleicht trivial erscheinen mögende, grundlegende Feststellung der Implementationsforschung war, dass es eine Lücke zwischen dem formulierten politischen Willen und dem nach der administrativen Umsetzung zu beobachtenden Ergebnis gibt. Es zeigte sich, dass die Umsetzung von politischem Willen im Zuge des Implementationsprozesses nicht zu unterschätzenden Verzerrungen unterworfen ist (vgl. Pressman/Wildavsky 1973; Wollmann 1979: 10-16). Diese Feststellung kann als konstituierendes Merkmal der Implementationsforschung bezeichnet werden, drückten Pressman und Wildavsky (1973) doch schon im Untertitel ihres gattungsstiftenden Buches ihre Überraschung darüber aus, „[…] that Federal Programs Work at All." Die Literatur behielt diese Grundhaltung bei und vermittelt so den Eindruck, politischer Wille würde nicht einmal im Ansatz eine Umsetzung finden. Diese starke Fixierung auf Pathologien in Umsetzungsprozessen verleitete pessimistische Beobachter dazu, den Forschungsstrang gar als „misery research" zu verspotten (Rothstein 1998: 62).

Trotz dieser Kritik trug die Implementationsforschung wesentlich zum Verständnis von Verwaltungshandeln bei: So wurde plastisch herausgestellt, dass (1) Gesetze und Regelungen nur sehr bedingt das Handeln der Bürokratie steuern können und Verwaltungsvollzug einen inhärent politischen Charakter besitzt. Darüber hinaus lenkte der Forschungsstrang die Aufmerksamkeit auf (2) die Bedeutung des Handelns der beteiligten Akteursgruppen bei der Erklärung der Charakteristiken des Verwaltungsvollzugs. (3) Die Vielzahl der potenziell erklärenden Variablen wurde exzessiv dargelegt. Und schließlich zeigen die Implementationsstudien auf, (4) welche methodischen Voraussetzungen, Möglichkeiten und Fallstricke bei der Analyse administrativen Handelns beachtet werden müssen.

1.4.1. Verwaltung als politischer Prozess

Aus der Beobachtung von Verzerrungen des politischen Willens im Umsetzungsprozess könnte unmittelbar gefolgert werden, dass derartiges administratives Handeln im Konflikt mit den Vorstellungen eines demokratischen Rechtsstaates steht: Wenn der administrative Arm der Exekutive etwas anderes tut als ihr von Legislative und Regierung aufgetragen wurde, kann *zumindest* ein Legitimationsdefizit abgeleitet werden.[10] In der empirischen Beobachtung setzte sich jedoch schnell die Erkenntnis durch, dass die auf der Mikro-Ebene beobachteten,

9 Vgl. auch die jüngste, nur als Konferenzpapier vorliegende Untersuchung zur Entwicklung der Implementationsforschung von Saetren (2011).

10 Zur Frage der politischen Steuerung nachgeordneter Behörden vgl. Döhler (2005).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

beträchtlichen Spielräume in der Umsetzung politischer Vorgaben keine Folge ungenügender Präzision in der Gesetzesformulierung ist[11], sondern Produkt notwendiger, in der Administrierung komplexer Sachverhalte kaum zu begrenzender Interpretationsräume. Sie können deshalb nicht einfach durch *bessere* Rechtsetzung *wegreguliert* werden (Ringeling 1978, zitiert nach Bresser/Ringeling 1995: 129; vgl. deLeon/deLeon 2002: 480). Vielleicht gelang bei Routineentscheidungen der Ordnungsverwaltung in früheren Zeiten noch eine Berechenbarmachung und Kontrolle der Verwaltung durch Konditionalprogramme. Bei komplexen Aufgabenstellungen bspw. der planenden Verwaltung ist dieser Ansatz nicht denkbar. Diese erfordern eine Zweckprogrammierung einschließlich der beklagten administrativen Entscheidungsräumen (vgl. Luhmann 2007 [1964]; Mayntz 1997a: 56ff.; Ortmann 1994: 47ff.).

Die empirische Implementationsforschung machte sich ohne große Umwege an die Bearbeitung der sich aufdrängenden Folgefragen: Woraus ergeben sich administrative Spielräume und welche Akteure füllen sie mit welchen Intentionen und Ergebnissen? Die deutsche Staatsrechtslehre griff in den 1980er und frühen 1990er Jahren den Diskurs über die Legitimation administrativen Handelns auf. Allerdings nicht unter dem Banner einer Implementationslücke, sondern angelehnt an das Paradigma des „informalen Verwaltungshandelns“ (Bohne 1980: 20ff., 1981, 1984). Es erschien auf den ersten Blick paradox, dass trotz des populären *Gefühls* (vgl. Hill 2004: 722f.) einer zunehmenden Bürokratisierung oder *Verrechtlichung* (vgl. Voigt 1980: 18) weiter Lebensbereiche wachsende Abwägungsnotwendigkeiten im Verwaltungsvollzug konstatiert wurden (vgl. Hill 1990; Benz/Seibel 1992). Aufgrund widersprüchlicher Normen und der Forderung nach einem kooperativen oder verhandelnden Verwaltungsvollzug wurden hoheitliche Vollzugsmuster zunehmend durch Verhandlungspraktiken ergänzt (Benz 1992: 32f.). Die juristische Betrachtung stellt zwar fest, dass diese Prozesse sich gesetzlicher Steuerung und hierarchischer Kontrolle entzögen, zu Ungleichbehandlungen führten und gegen rechtsstaatliche Abwägungsgebote verstießen.[12] Allerdings würden sie tatsächlich existierenden äußeren Zwängen folgen und ließen sich deshalb nicht mit dem eiligen Reflex „"Zurück zum Gesetzmäßigkeitsprinzip" […] eliminieren“ (Schulze-Fielitz 1992: 244f.). In der Konsequenz fiel das Fazit zu dieser Debatte überraschend versöhnlich aus (Schulze-Fielitz 1992: 236 mit Verweis auf Treiber 1989):

11 In seiner Studie *Administrative Discretion* vertrat Davis (1969) noch diese Position.

12 Benz (2008: 249) stellt ausgehend vom Begriff des *Staatsversagens* dar, dass von einem *Steuerungsdefizit* nur gesprochen werden könne, „[…] wenn strukturelle bzw. institutionelle Faktoren oder durch sie bedingte unzureichende Interaktionsstrukturen und -prozesse oder Mangel an geeigneten Mitteln dafür verantwortlich gemacht werden können, dass der Staat seine Funktionen nicht erfüllt.“

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

„Informales Handeln erscheint als ebenso unvermeidliche wie allgegenwärtige empirische Normalität, denn die unendliche Vielfalt der Handlungsmöglichkeiten z.B. der Verwaltung läßt sich nicht vollständig in rechtliche Regeln fassen. Im Gegenteil sind rechtliche Regeln um ihrer Funktionsfähigkeit willen auf rechtlich nicht verbindlich geregelte Ergänzungsregeln angewiesen."

Diese Bewertung harmoniert kaum mit dem Bild einer *rechtsstaatlichen* Verwaltungskultur. Und es stellt sich die Frage, wodurch die positivistische Vorstellung einer rigiden Kopplung zwischen Politik und Bürokratie ersetzt werden kann. Die Antwort findet sich bei Dwight Waldo, der schon vor 65 Jahren administrative Theorie als politische Theorie charakterisierte. Jegliches administratives Handeln sei Produkt eines Machtprozesses, in dem konkurrierende Interessen ihre Ziele durchzusetzen suchten (Waldo 1947). Die Implementationsforschung lieferte unzählige empirische Belege für diesen Ansatz. Er muss als Ausgangspunkt einer Erklärung administrativen Handelns gelten (vgl. Pülzl/Treib 2006).

1.4.2. Vielfalt der einflussnehmenden Akteure

Die Rolle der Bürokratie im Prozess des *policy-making* wurde schon früh thematisiert und intensiv beforscht.[13] Die *policy-implementation*, Umsetzung und Vollzug der beschlossenen Politiken wurde hingegen lange Zeit als Selbstverständlichkeit angesehen und von der empirischen Politikwissenschaft weitgehend ignoriert. Die verantwortlichen Fachverwaltungen wurden üblicherweise als monolithischer Block behandelt. Eine Differenzierung der darin gebündelten Akteursinteressen und ihrer individuellen Außenverbindungen fand kaum statt. Im Kielwasser des *behavioral turn* in den Sozialwissenschaften der 1950er und 1960er Jahre änderte sich dies und Akteure und ihre Handlungen rückten in den Fokus des wissenschaftlichen Interesses. Indem die Implementationsforschung den Verwaltungsvollzug nun selbst als politischen Prozess behandelte, wurde auch die mechanistische Betrachtungsweise der „klassischen" institutionalistischen Organisationsforschung überwunden.

Im Zentrum der ersten Untersuchungen standen die Akteure der Vollzugsebene. Die Handlungsfreiheit des *street-level bureaucrat*, des letzten Gliedes in der hierarchischen Befehlskette, übte offensichtlich besondere Faszination aus (vgl. zusammenfassend Meyers/Vorsanger 2007). Dass ausgerechnet auf dieser Ebene entscheidender Spielraum zu finden sein sollte, war unerwartet und erschien vielleicht genau deshalb besonders unerhört. Der starke Fokus auf die Vollzugsebene nährte den Eindruck, dass hier ein Eigenleben geführt würde, das sich weitgehend frei zwischen professionellen Überlegungen, Pragmatismus angesichts ex-

13 Vgl. hierzu statt vieler Hammond/Knott (1996); Tsebelis (1999); Schnapp (2004).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ternen und internen Drucks sowie Eigeninteressen bewege (Lipsky 1980). Dass die Verwaltung einerseits auf die Kooperationsbereitschaft der Adressaten angewiesen ist, andererseits auch massivem politischem Druck ausgesetzt sein kann, schimmert in der internationalen (vgl. Sabatier 1986) wie auch der deutschen Debatte oft nur zwischen den Zeilen durch:

> „Ermessensausübung, Normauslegung und Anpassung gesetzlicher Maßstäbe […] erfolgen dann aber nicht mehr durch die zuständige Behörde allein, sondern setzen die Zustimmung der Adressaten und Beteiligten voraus" (Benz 1992: 37).

Daraus erwachse eine „Politisierung" der Verwaltung in jenen Verfahren, in denen „formale Rationalität der Gesetzesanwendung und die Zweckrationalität (Effektivität und Effizienz) der Entscheidung nicht ohne weiteres in Einklang zu bringen sind" (Benz 1992: 34). Prätorius (1992: 192) führt an, dass „widersprüchliche Geltungsansprüche innerhalb einer organisationalen Situation […] zum politischen Konfliktaustrag dortselbst" führen könnten. Und Schulze-Fielitz (1992: 238) betont mit Verweis auf Mayntz (1988), „daß der Vollzug von Gesetzen […] wesentlich auch von Rahmenbedingungen abhängt […]."

Spezifische Untersuchungen zum Zusammenspiel von Funktionsträgern in der politisch-administrativen Arena und ihrer jeweiligen Rolle in der Prägung des Implementationsergebnisses legten offen, dass eine Vielzahl von Akteuren aus Politik, höheren Verwaltungsebenen und der Leitung von Verwaltungseinheiten sowie externe Interessenvertreter manipulierend auf die Umsetzung und damit den *Erfolg* beschlossener Politiken einwirken (vgl. grundlegend Scharpf 1987; Brehm/Gates 1997; Rainey/Steinbauer 1999; Pandey/Wright 2006; May/Winter 2007). Ein umfassender Ansatz zur Erklärung von Verwaltungshandeln muss Optionen zur Berücksichtigung dieser Akteure diskutieren.

1.4.3. Ein Universum potenzieller Einflussfaktoren

Die Implementationsforschung unterstrich nicht nur die Bedeutung der auf den Vollzug wirkenden Akteursgruppen, sie identifizierte auch ein unüberschaubares Reservoir an sonstigen Einflussfaktoren und abhängigen Variablen. Dass es nur sehr begrenzt gelang aus diesem Universum an Variablen und Operationalisierungen einen allgemein anerkannten Kern zu konsolidieren, wird als eines der Hauptprobleme in der Entwicklung des Forschungsfeldes angesehen. Die unbegrenzte Kreativität der Autoren resultierte in einer stetig wachsenden Zahl an entweder nahezu identischen oder sich gänzlich widersprechenden Operationalisierungsversuchen, an gegenläufigen Kausalketten und unvergleichbaren Testdesigns. Kaufmann/Rosewitz (vgl. 1983: 26) kritisierte diese Entwicklung schon früh, aber erfolglos. Kenneth Meier (1999: 6) forderte sarkastisch, dass jeder Wissenschaftler für eine neu eingeführte Variable zwei alte aussortieren müsse.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Winter (2006: 157) bewertet retrospektiv vernichtend: „A substantial part of the studies could be critized as merely presenting – often long – checklists of variables that might effect implementation." Gleichzeitig machen neuere, kontingenztheoretisch beeinflusste Arbeiten darauf aufmerksam, dass es keine allgemeingültige Variablenkonfiguration geben *kann*, die in sämtlichen möglichen Fällen das Verwaltungshandeln erklären (vgl. Ingram 1990; deLeon/deLeon 2002: 471). So betont Garrett (1993: 1249): „[T]here is much skepticism among students in this field about the claims of rational management concerning a "holy grail" that defines the implementation process." Vielmehr gewännen oder verlören einzelne Faktoren je nach Fallkonstellation und entsprechenden weiteren Kontextvariablen an Bedeutung (deLeon/deLeon 2002: 471).

Diese kurze Betrachtung macht deutlich, dass eine Untersuchung des Verwaltungshandelns nicht in einem abgeschotteten Raum stattfindet und immer kontextbezogen sein muss. Die theoretische und methodische Herausforderung liegt folglich darin, die Masse der elaborierte Einzelkonzepte zu sichten und potenziellen Einflussfaktoren auf Basis einer theoriegeleiteten Auswahl in ein Gesamterklärungsmodell aufzunehmen.

1.4.4. Plädoyer für anspruchsvolle vergleichende Forschungsdesigns

Die Implementationsforschung zeichnet sich durch eine breite Vielfalt methodischer Ansätze aus. Wie oben angerissen, entwickelte sich jedoch keine *Theorie der Implementation* und der Forschungsstrang blieb zersplittert und unkonsolidiert. Wurzel der methodischen Unzulänglichkeiten scheint der fast ausschließliche Fokus auf den Einführungsprozess neuer Politiken zu sein. Erstens wird in Implementationsstudien oft genug nur das Scheitern, die "Pathologien" in der Umsetzung des politischen Willens erklärt. Das Funktionieren oder die für die Performanz von Bürokratien relevanten Faktoren bleiben unbeachtet (vgl. Saetren 2005: 572). Zweitens werden im Regelfall keine *echten* Längsschnittanalysen durchgeführt, sondern es wird lediglich *nach* der Reform versucht, die Situation *vor* der Reform zu rekonstruieren (*vorexperimentelles Design*). Dieses Vorgehen ist mit methodischen Problemen eigener Art behaftet (vgl. Schnell 2004: 215f.). Drittens dominieren bis in die Gegenwart fallstudienorientierte Ansätze mit Reformfokus das Feld. Auswahlkriterium vieler Betrachtungen ist, eine möglichst junge und noch nicht wissenschaftlich erschlossene Reform zu bearbeiten. Der Vorteil für den Autor ist hierbei, durch bloße Deskription einen Erkenntnisgewinn leisten zu können. Ein systematischer Erkenntnisgewinn im Forschungsfeld lässt sich so jedoch nur schwer erzielen, da lediglich induktive Beiträge geleistet werden können. So kommt es statt zu kumulativem Erkenntnisgewinn zu der von Kenneth Meier (1999: 5) treffend karikierten Variablen-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schwemme: „forty-seven variables that completely explain five case studies." Parsimonische, d.h. sparsame, mit wenigen und klar verknüpften Variablen und Hypothesen auskommende Erklärungen, können also nicht gerade zu den Stärken der Implementationsforschung gezählt werden (O'Toole 2000: 267). Auch vergleichend angelegte Fallstudien überwinden diese Schwierigkeiten nur sehr bedingt: Die einzelnen Reformbetrachtungen weisen nur wenige fallübergreifende Gemeinsamkeiten auf; die Varianz in untersuchten Ländern, Verwaltungsebenen und Politikfeldern birgt derart viele potenziell einflussreiche Kontextfaktoren, dass kausalanalytische Schlussfolgerungen nur auf höheren Abstraktionsebenen möglich sind (vgl. Wollmann 2004b).

Trotz dieser kritischen Einschätzung bietet die neuere Implementationsforschung innovative methodische Ansätze und Forschungsdesigns. Viele der in qualitativen Studien identifizierten Konstrukte und Einflussfaktoren wurden theoretisch weiterentwickelt und systematisch quantitativ getestet – auch jenseits eines Reformkontexts. Die neueste Generation dieser Studien, die sich mit der Performanz von Organisationen befasst – meist unter dem Label *organizational effectiveness* – baut stark auf diese Fundamente auf und bietet viele Anregungen zu Theorie, Variablenkonstruktion und Operationalisierung.

1.4.5. Folgerungen für die Untersuchung

Die in Kapitel 1.2 identifizierten Forschungslücken hinsichtlich der Determinanten administrativer Performanz kommen nicht von ungefähr, sondern sind Ausdruck der zahlreichen theoretischen und methodischen Herausforderungen des Feldes. Aus (dem teilweisen Scheitern) der Implementationsforschung lassen sich eine Reihe von Lehren für die hier bearbeitet Forschungsfrage ziehen: So kann festgehalten werden, dass ein Modell zur Erklärung von Verwaltungshandeln und Verwaltungsperformanz (1) zwingen (auch) auf der Vollzugsebene ansetzen muss, (2) den politischen Charakter der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsvollzuges sowie (3) möglichst weitgehend die Gesamtheit der am Vollzug beteiligten institutionellen und individuellen Akteure und Ebenen berücksichtigt sollte und (4) auf eine theoretisch fundierte, jedoch fokussierten Auswahl relevanter Einflussfaktoren aufbauen muss. Weiterhin sollte das Untersuchungsdesign so gestaltet sein, dass es zumindest in einem gewissen Rahmen verallgemeinerbare Schlussfolgerungen zulässt – also vergleichend angelegt sein und tendenziell eine größere Zahl von Fällen umfassen.

Hinsichtlich der *Konzeptionalisierung* des Performanzkonstrukts liegt das Problem nicht in zu wenigen, sondern in zu vielen vorhandenen Ansätzen und sich daraus ableitender Performanzdimensionen. Der normative Prozess der Auswahl als relevant zu erachtender Aspekte darf nicht zu einer Ausfransung

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

durch die Berücksichtigung eines möglichst breiten Sets von Faktoren, aber auch nicht zu der häufig praktizierten Engführung auf wenige, oder gar nur einen Aspekt führen. Die Identifikation der als relevant zu erachtenden *erklärenden Konstrukte* unterliegt ähnlichen Zwängen. Problematisch sind hier primär die unterschiedlichen theoretischen Annahmen über Logik und Determinanten von Akteurshandeln. Aus dem Universum der unterschiedlichen Ansätze müssen jene Konstrukte und Variablen isoliert werden, die sich widerspruchs- und überschneidungsfrei in ein theoretisches Gesamtmodell einpassen und sich möglichst bereits empirisch bewährt haben. Schließlich widersprechen sich relevante Forschungsstränge hinsichtlich der in ihnen postulierten *Wirkungszusammenhänge* zentraler Variablen. Die Übernahme aller hier postulierten Wirkungsbeziehung würde unweigerlich zu einem überkomplexen, infinit kontingenten Modell führen. Hier muss vereinfacht werden. Dennoch darf ein holistisches Erklärungsmodell die zweifelsohne vorhandenen Interdependenzen nicht gänzlich ignorieren (vgl. Walker/Boyne 2009: 434).

Die Realisierung eines *Forschungsdesigns* und die Erfassung der zu seinem Test notwendigen Daten stellt eine weitere Hausforderung dar. Die kurze Sichtung des Forschungsertrages machte deutlich, dass weiterführende Erkenntnisse nur mit einer an Verfahren der schließenden Statistik angelehnten Herangehensweisen zu erzielen sein werden. Zentrales Problem zur Nutzung dieser Ansätze sind in der vergleichenden Organisationsforschung regelmäßig fehlende vergleichbare Daten. Ein geeignetes Forschungsdesign muss folglich einen gangbaren Weg zur Lösung dieser Probleme vorschlagen. Hierzu sind sowie Fallauswahl, Feldzugänge und praktische Datenerhebung zu organisieren und das Datenerhebungsinstrumentarium zu entwickeln. Schließlich muss eine Umsetzung der Forschungsfragen in geeignete Analyseansätze erfolgen.[14]

14 Die folgenden Begriffe haben zentrale Bedeutung und werden wie folgt definiert: *Organisationsmodell, Verwaltungsmodell* oder *Behördentyp*: Realtypische Behörden wie bspw. Obere oder Unter Landesbehörden, Bündelungsbehörden etc.
Behörde: „solche Organe juristischer Personen des öffentlichen Rechts, die berechtigt sind, mit Außenwirkung Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrzunehmen“ (Schnapp 2011: 1192f., zitiert nach www.saarheim.de/Anmerkungen/behoerde1.htm). Damit sollen hier in Abweichung vom weiten Begriff des § 1 Abs. 4 VwVfG nur solche juristischen Personen des öffentlichen Rechts als Behörden gelten, die als organisatorisch verselbständigte Einheiten unter eigenem Namen nach außen wirkende Verwaltungsentscheidungen zu treffen berechtigt sind. Diese Einschränkung dient der Abgrenzung der *Behörde* gegenüber ihren einzelnen organisatorischen Bestandteilen, den *Verwaltungseinheiten*.
Verwaltungseinheit: Kleinste, einen unmittelbar zusammenhängenden Aufgabenbereich bearbeitende Einheit innerhalb einer Behörde. Sie kann damit mehrere organisatorische Untereinheiten umfassen, wird aber gegenüber anderen unmittelbar zusammenhängenden Aufgabenbereichen und der mehrere Aufgabenbereiche bündelnden Behörde abgegrenzt.
Führungskraft: Leitung der Behörde sowie höheres Leitungspersonal, das für mehrere Verwaltungseinheiten verantwortlich ist.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Lehrbuchmäßig (vgl. Selltiz et at. 1965; Blalock/Blalock 1971) wird hier ausgehend von einer tiefgehenden qualitativen Einarbeitung in das Forschungsfeld in einem zweiten Schritt ein an bestehende Forschungsstränge anschlussfähiges theoretisches Modell und ein Forschungsdesign entwickelt, auf dessen Basis in einem dritten Schritt die quantitative Exploration und schließlich der Test von Annahmen durchgeführt werden kann (vgl. entsprechende Forschungsdesigns bei Jaedicke et al. 2000; Bogumil et al. 2007). Die qualitative Betrachtung erstreckte sich über den Zeitraum von Anfang 2004 bis Ende 2010. In dieser Zeit wurden in zahlreichen Flächenländern Verwaltungsreformprojekte umgesetzt und evaluiert, so dass auf Basis klassischer Reformevaluationen, insbesondere durch eigene Untersuchungen (vgl. bspw. Bogumil/Ebinger 2005; Bauer et al. 2007a; Kuhlmann et al. 2011) und Studien Dritter, hinreichend Erkenntnisse über die Wirkung der Implementation unterschiedlicher Organisationsmodelle gesammelt werden konnten. Aufbauend auf diesen Erfahrungen und einer umfassenden Analyse der theoretischen und empirischen Erträge verschiedenster organisationsbezogener Forschungsfelder wurde das theoretische Wirkmodell, ein Forschungsdesign sowie das Erhebungsinstrumentarium entwickelt. Der Fokus der Analyse liegt primär auf der Vollzugsebene öffentlicher Verwaltungen, Explanandum der Untersuchung ist die *Performanz* vollziehender Verwaltungseinheiten. Zum empirischen Test des Untersuchungsmodells wurden die mit dem Vollzug des *technischen Arbeitsschutzes* und des *anlagenbezogenen Immissionsschutzes* befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in zehn deutschen Ländern befragt. Die Datenerhebung erfolgte im ersten Halbjahr 2011. Der so gewonnene, großzahlige Datensatz erlaubt die Anwendung der in der vergleichenden Verwaltungsforschung üblichen multivariaten statistischen Methoden (vgl. Schmidt 1995; Blomquist 1999; Schneider/Janning 2006).[15] Derartige Analysemöglichkeiten sind in der stark auf qualitative Methoden und insbesondere Fallstudien zentrierten verwaltungswissenschaftlichen Forschung des deutschsprachigen Raumes selten. Mit ihrer Hilfe können (1) deskriptive Vergleiche verschiedener Organisationsmodelle hinsichtlich ihrer Gemeinsamkeiten und Unterschiede in verschiedensten Aspekte des Verwaltungshandelns, (2) explorative Analysen und (3) kausalanalytische Tests der Zusammenhänge struktureller und prozessualer Aspekte mit weiteren Merkmalen des Verwaltungshandelns vorgenommen werden.

Mitarbeiter: Alle unmittelbar mit dem Vollzug einer Verwaltungsaufgabe befassten Arbeitskräfte, unabhängig von ihrem Ausbildungshintergrund oder begrenzten Leitungspositionen bis hin zu Leitern von Verwaltungseinheiten.

15 Datenanhänge finden sich in elektronischer Form auf der Homepage des Autors.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2. Performanz öffentlicher Verwaltung in der Literatur

Man könnte erwarten, dass die Literatur eine allgemein anerkannte Definition der Performanz öffentlicher Verwaltungen anbieten oder sich zumindest ein verhältnismäßig simpler, auf wenige Dimensionen beschränkter Performanzbegriff aus dieser ableiten lassen sollte. Dies ist allerdings keineswegs der Fall, im Gegenteil. Dass Organisationen – öffentliche wie private – unterschiedlich leistungsfähig sind, scheint noch gemeinhin konsensfähig. Was jedoch genau mit *Leistung* gemeint ist, bleibt hingegen offen. Zur Definition muss der Sammelbegriff *Performanz* also in einzelne, für eine Bewertung sinnhafte Aspekte differenziert werden. Zunächst sind jedoch grundsätzliche Optionen hinsichtlich Perspektive, Messpunkt und potenziellen Spannungsverhältnissen zwischen Performanzdimensionen und -aspekten zu diskutieren.

2.1 Perspektive

Mit Bezug zu Reformevaluationen betonen zahlreiche Autoren, dass jegliche Leistungsbewertung maßgeblich von der institutionellen Affiliation und normativen Grundhaltung der beteiligten Akteure abhängt (vgl. Connolly et al. 1980; Boyne et al. 2004; Enticott 2004; Talbot 2008: 143). Van Dooren (2006: 15) fasst zusammen: "Since performance implies a value judgment, it may only be performance in the eye of the beholder." Jann und Jantz (2008: 15) folgern, dass sämtliche Performanzdefinitionen nicht nur nicht objektiv, sondern auch nicht neutral in ihren Effekten seien: "Performance is what those people centrally involved in and concerned about an organization agree, implicitly and explicitly, to be performance" (Paton 2003: 5, zitiert nach Jann/Jantz 2008: 15). Damit wird Performanzmessung von einem technischen zu einem politischen, von ideologischen Prägungen bestimmten Akt (Jann/Jantz 2008: 15).

Diese Feststellung entzieht der Performanzmessung einerseits grundsätzlich den Boden, da keine feste Referenz für „gute" Leistung mehr gegeben scheint. Gleichzeitig eröffnet diese Perspektive auch erstmals die Möglichkeit, die oft kontra-intuitiven institutionellen Arrangements gerade in der Verwaltungspolitik zu erklären (vgl. Moe 1995).[16] Für die praktische Performanzanalyse bedeutet

16 Moe (1995: 127) führt aus: „In the economic system, organizations are generally designed by participants who want them to succeed. In the political system, public bureaucracies are designed in no small measure by participants who explicitly want them to

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

diese Feststellung, dass die Wahl der Perspektive und die Auswahl der berücksichtigten Performanzaspekte einer detaillierten Begründung bedürfen. In der Organisationsforschung der 1960er und 1970er Jahre lassen sich drei theoretische Perspektiven[17] zur Bestimmung organisationaler Performanz identifizieren: der *Zielansatz*, der *Systemansatz* sowie der *Stakeholder-Ansatz*. Aus der Debatte um diese Ansätze lassen sich wertvolle Hinweise für die in der angestrebten Analyse zu berücksichtigenden Kriterien entnehmen.

Der *Zielansatz* definiert Erfolg schlicht als Grad der Erreichung von gesetzten Organisationszielen (Etzioni 1960, 1969). Doch schon die klassische Organisationstheorie übertrug das handlungsrationale Prinzip der Ziel-Mittel-Optimierung auf die Gestaltung und Beurteilung von Organisationen (vgl. Barnard 1938; Caplow 1953; Likert 1958) und nahm die Effizienz einer Organisation an, „[…] wenn die strukturellen Merkmale die Verwirklichung der oder des Organisationsziele[s] zu gewährleisten schienen" (Derlien 1974: 6). Die Festlegung der Organisationsziele erfolgt über „offizielle", formal von der Organisationführung artikulierte Ziele – dies wird als *Zielansatz im engeren Sinne* oder *prescripted goal approach* bezeichnet (vgl. Yuchtman/Seashore 1967: 892; Welge 1987: 604). Alternativ wird die „Erfüllung eines faktisch vorhandenen" oder eines „gesellschaftlich gerechtfertigten Bedarfes" (Welge 1987: 604f.) betrachtet, welcher die von den Organisationsmitgliedern tatsächlich verfolgten Ziele erfassen soll (vgl. Greiling 2008: 202). Dieser Ansatz wird als *Zielansatz im weiteren Sinne* oder *derived goal approach* bezeichnet (Welge 1987: 605). Er kann als der am weitest verbreitete Ansatz zur Performanzdefinition gelten. Dies ist vermutlich auf die scheinbar simple Zielfestlegung und die vereinfachende Annahme einer Zweckrationalität von Organisationen zurückzuführen (vgl. Luhmann 2007 [1964]: 121).[18] Die Probleme des Ansatzes sind jedoch offensichtlich: Organisationen verfolgen gewöhnlich mehrere, oft konkurrierende Ziele (vgl. Pollitt/ Bouckaert 2004: 6; Bogumil/Jann 2009: 55; Kuhlmann et al 2011: 29), die häufig ganz bewusst nicht präzise und umfassend fixiert sind (vgl. Perrow 1961: 854f.). Dies trifft insbesondere auch auf die nicht zu vernachlässigende operative Ebene zu (vgl. Price 1972: 6). Aus der Fokussierung des Zielansatzes auf die *für* oder *in* der Organisation formulierten Ziele folgt auch, dass eine organisationsübergreifende Vergleichbarkeit starken Beschränkungen unterliegt. Darüber hinaus bleibt sowohl die Rolle einzelner Akteursgruppen innerhalb und außerhalb

fail." Seibel (1994, 1996) zeigt am Bsp. von Autonomen Frauenhäusern und anderen Einrichtungen des dritten Sektors, dass auch das dauerhafte Scheitern von Organisationen für alle Beteiligten – mit Ausnahme der Zielgruppe – funktional sein kann.

17 Vgl. für wirtschaftswissenschaftliche Betrachtungen Bünting (1995: 90ff.); Haenecke (2002); Baetge et al. (2007). Für jüngere verwaltungsorientierte Anwendungen vgl. bspw. Steiner (2002: 270); Hilgers (2008: 97ff); Greiling (2008: 200ff.).

18 Als Zusammenfassung der Diskussion zu Ziel- und Systemansatz vgl. Price (1972).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

der Organisation bei der Formulierung von Zielen, als auch bei der Bewertung des Erreichten im Dunkeln (vgl. Staehle 1991: 412; Bünting 1995: 80ff.).

Für die hier angestrebte Analyse erscheint (im Vorgriff der in Kapitel 4 erfolgenden Entwicklung eines theoretischen Modells) der Zielansatz als ein gangbarer Weg, da im angestrebten Forschungsdesign kein Vergleich über verschiedene *policy*-Felder angestrebt ist, so dass grundsätzlich von identischen *formalen* Zielen der betrachteten Einheiten ausgegangen werden kann. Allerdings existieren jenseits der Gesetzesformulierung kaum *offizielle* Verlautbarungen über flächendeckend zu erreichende Ziele. Gesetzesformulierungen bieten jedoch nicht die erforderlichen *operativen*, in einem empirischen Vergleich greifbaren Ziele. Die *tatsächlichen* von Behörden verfolgten operativen Ziele werden erst durch professionelle Standards und administrative Interpretationen konstruiert. Hierbei erlangen nicht nur weitere Zielaspekte, sondern auch weitere Akteursgruppen innerhalb und außerhalb der Verwaltung Bedeutung. Lowry (1992: 3f.) betont:

> "States matter. Policies are not simply created by national officials and then routinely implemented by state and local governments as if they were unquestioning automatons in some Weberian machine."

Anregungen, welche weiteren Aspekte hier zu berücksichtigen sind, liefert der *Systemansatz*.[19] Dieser nimmt eine komplexere, mehrdimensionale Konzeptionalisierung des Organisationserfolgs vor: Es wird einerseits mit der Verhandlungsmöglichkeit zwischen einem System und seiner Umwelt ein politischer Aspekt eingeführt (vgl. Katz/Kahn 1966: 164ff.), andererseits werden auch intern ablaufende Prozesse in einer Weise berücksichtigt (vgl. Staehle 1994: 419; Yuchtman/Seashore 1967), die man heute am ehesten unter dem Begriff *Nachhaltigkeit* zusammenfassen würde. Die formale Zielerreichung verliert hier ihre herausgehobene Position und tritt hinter andere Kriterien zurück (Derlien 1974: 9). Ansätze wie das „Überleben" oder die „Grenzerhaltung" der Organisation wurden als Primärziele und Voraussetzung anderer Leistungsdimensionen eingeführt (Derlien 1974: 8f.; vgl. Luhmann 2007 [1964]: 121). Zentrales Erfolgskriterium ist damit die langfristige Sicherung der Überlebensfähigkeit einer Organisation. Um zu überleben muss eine Einheit in ihren Austauschbeziehungen mit Dritten wettbewerbsfähig sein und die für die innere und äußere Systemstabilisierung notwendigen (nicht nur materiellen) Ressourcen erwerben können. Praktische Konsequenzen erlangte dieser Ansatz dadurch, dass einerseits Konzepte wie *Anpassungsfähigkeit* und *Flexibilität* von Organisationen (Etzioni 1960: 261-262, 271-273), andererseits das *Befinden der Organisationsmitglieder* in den Fokus der Performanzdefinition rückten. Erster Aspekt betont die Bedeutung der Responsivität von Organisationen im Sinne einer dauerhaften Interessenbefriedi-

19 Auch *system resource approach* (Yuchtman/Seashore 1967: 897ff.).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gung der verschiedenen, an der Ressourcenallokation beteiligten Akteure (vgl. Pfeffer/Salancik 1978).[20] Letzterer Aspekt wurde zwar, wie von Derlien (1974) angemerkt, bereits weit früher von Barnard (1938) und Georgopoulos/Tannenbaum (1957) durch das Anmahnen der Sicherstellung der „Arbeitszufriedenheit" und „Leistungsmotivation" der Organisationsmitglieder sowie der Beachtung ihrer „psychischen Belastung" und des „organisations-internen Konfliktniveaus" als „Funktionsvoraussetzung längerfristiger Systemerhaltung" eingeführt (Derlien 1974: 9). Jenseits mechanistischer Betrachtungen wurde diese individuelle Ebene jedoch erst durch die Systemtheorie zum Bestandteil von Performanzbetrachtungen. Heute existieren in der betriebswirtschaftlichen *human resources* Forschung und in der Arbeitspsychologie stark ausdifferenzierte Forschungsstränge zur Verknüpfung von Arbeitszufriedenheit, *organizational commitment*, Mitarbeitermotivation oder *job involvement* mit der Leistung von Unternehmen. Diese finden seit einiger Zeit ihren Weg in die Verwaltungsforschung (vgl. Brewer/Selden 2000) und müssen bei der Entwicklung eines umfassenden Modells zu Erklärung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen berücksichtigt werden. Problematisch am Systemansatz erscheint die Unmöglichkeit der direkten Messung von Merkmalen der System-Umwelt sowie Prozessen. Allerdings können diese latenten Variablen durchaus mittelbar erfasst werden (Budäus/Dobler 1977: 65ff.).

Dem Vorwurf der eindimensionalen Zweckrationalität begegneten laut Welge (1987: 604) Vertreter des Zielansatzes dadurch, dass schon früh Komponenten des Systemansatzes wie Bedürfnisse von Organisationsmitgliedern oder organisationale Anpassungsfähigkeit integriert wurden. Eine entsprechende Ausdifferenzierung des Performanzbegriffs durch eine Ergänzung der *professionellen* Ziele mit weiteren Perspektiven, insbesondere dem *Befinden der Organisationsmitglieder* (Arbeitszufriedenheit, individuelle Bindung) und der Abfrage von Aspekten der *Responsivität* der Mitarbeiter gegenüber Vorgesetzten wie Kunden der Verwaltung erscheint auch für die analytische Forschungsfrage dieser Untersuchung hilfreich. Diese Überlegung leitet zu einem zweiten vorbereitenden Punkt über: An welcher Stufe des Umsetzungsprozesses einer *policy* soll die Leistung der Verwaltung gemessen werden?

20 Diese Anknüpfungspunkte zum *Resource-Dependence Ansatz* spiegeln sich auch in der dritten Perspektive, dem *Stakeholder-Ansatz* (Fessmann 1980: 219; Fiedlander/Pickle 1968). Dieser nimmt die Interessen interner und externer Anspruchsgruppen zum Ausgangspunkt und Maßstab des Organisationserfolgs und versucht so das dauerhafte Überleben der Organisation ebenfalls zu sichern. Er soll aufgrund der – insbesondere im Bereich der Ordnungsverwaltung – regelmäßig widersprüchlichen Ziele der verschiedenen Stakeholdergruppen hier keine weitere Berücksichtigung finden.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.2 Messpunkt

Policies sind von Politik und Verwaltung entwickelte Programme, die politisch als bearbeitenswert empfundene Problemlagen adressieren sollen. Ihre inhaltliche Ausgestaltung wird von den Annahmen der entscheidenden Akteure über Ursachen der Problemlage und damit kausal verbundenen Zusammenhängen bestimmt. Aufbauend auf diesen Annahmen werden in einem zweiten Schritt einzelne Instrumente und Maßnahmen entwickelt, die diesen Zusammenhängen entgegenwirken sollen. Die *Performanz* der innerhalb einer *policy* ergriffenen Maßnahmen kann an unterschiedlichen Punkten des politisch-administrativen Produktionsprozesses gemessen werden. Die Wahl dieses Messzeitpunkts stellt wie die Frage der Perspektive der Betrachtung eine für den Gang der weiteren Untersuchung richtungsweisende Entscheidung dar.

Dubnick (2005) bietet die grundlegendste Differenzierung möglicher Ansatzpunkte einer Leistungsmessung. Er unterscheidet zwischen dem Fokus auf die Handlung selbst und jenem auf das Handlungsergebnis (vgl. Tabelle 2). Während Performanz im Feld (P1) wertfrei den bloßen Sachverhalt einer Aufgabenausführung (Produktion) beschreibt, ohne deren Qualität in Ausführung oder Ergebnis besonders zu beachten, beinhalten die drei Felder (P2, P3, P4) normative Bewertungen (vgl. Van Dooren 2006: 14). Steht die Handlungsqualität im Vordergrund und spielt die Zielerreichung eine untergeordnete Rolle, so entspricht Performanz der *Kompetenz* (P2) der Mitarbeiter. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass Organisationen mit besser qualifizierten Mitarbeitern eine höhere Qualität in ihrem Handeln erreichen und ihnen eine größere Handlungskapazität zugeschrieben wird. Liegt hingegen der Fokus nicht auf der Qualität der Handlungen, sondern auf der Zielerreichung, so entspricht Performanz den gelieferten *Ergebnissen* (P3). Liegt der Fokus gleichzeitig auf der Handlungsqualität und der Qualität der Zielerreichung, so kann dies mit dem relationalen Maß der *Produktivität* (P4) gleichgesetzt werden (vgl. Dubnick 2005: 392; Van Dooren 2006: 13ff.).

		Fokus auf die Qualität der Zielerreichung	
		hoch	*nieder*
Fokus auf die Qualität des Handelns	*nieder*	Produktion (P1)	Ergebnis (P3)
	hoch	Kompetenz (P2)	Produktivität (P4)

Tabelle 2: Performanzdimensionen

Quelle: Dubnick 2005: 392.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

In modernen öffentlichen Verwaltungen sollen komplexe Sachverhalte mit begrenzten Ressourcen zuverlässig bearbeitet werden. Die Dubnick'sche Differenzierungsübung macht deutlich, dass ein holistischer Performanzbegriff die Qualität des *Handelns* in einer Verwaltung als auch die Qualität der *Zielerreichung* umfasst. Dabei ist fraglich, ob das Konzept der *Produktivität* (P4) als komplexe, die Dimensionen Handeln und Zielerreichung ohne hohen Informationsverlust integrierende Maßzahl konzeptioniert werden kann. Auch muss noch genauer spezifiziert werden, welche Aspekte des Handelns tatsächlich als Performanz aufzufassen, und welche eher den vorgelagerten Prozessen zuzuordnen sind.

In der Literatur werden als Messpunkte betrachtet: (1) der Ressourceneinsatz, also die Kosten des Verwaltungsvollzugs (*Input*), (2) die behördeninternen Prozesse, deren Transparenz, Legitimität und Qualität (*Throughput*), (3) die unmittelbare Leistungsproduktion der Verwaltung (*Output*), (4) deren unmittelbare Wirkung (*Outcome*) sowie schließlich (5) auch die tatsächliche Zielerreichung, gemessen an der ursprünglichen Intention des einzelnen staatlichen Programms (*Impact*). Zwar ist die Abgrenzung zwischen diesen Schritten in der Praxis teils schwierig, allerdings ist sie analytisch nutzbar, um eine erste Strukturierung von unterschiedlichen Performanzperspektiven vorzunehmen (vgl. Patton 1997; Wollmann/Kuhlmann 2010: 563).

Die reine *Input*-Orientierung erweist sich als ungeeignete Mess- und Steuerungsgröße: *Inputs* spiegeln lediglich die Kosten staatlicher Programme ohne Bezug zur produzierten Leistung. Die Steuerung über *Inputs* – wie die auch heute noch bei Politikern beliebte „Rasenmähermethode" (vgl. Banner 1987: 54; Röber 2005: 85; Holtkamp 2010: 52ff.) ist zwar höchst effektiv in der Kontrolle des Ausgabenniveaus. Da diese Steuerungsform jedoch sämtliche funktionalen Notwendigkeiten des Vollzugs ignoriert und fälschlicherweise von einem linearen Zusammenhang zwischen *Inputs* und produzierter Verwaltungsleistung auszugehen scheint (vgl. Bauer et al. 2007b: 244; Ebinger/Bogumil 2008: 25f.), sind *Input*-Maßzahlen keine validen Indikatoren für tatsächlich erbrachte Verwaltungsleistung (vgl. Klingebiel 1999: 41). Vielmehr ist Ressourceneinsatz eine unabhängige, erklärende Variable, die jedoch nur im Zusammenspiel mit weiteren Variablen einen Beitrag zur Erklärung der Performanz einer Verwaltung leisten kann.

Haus und Heinelt (2005: 15) führen eine weitere Performanzdimension ein, indem sie das ursprünglich auf den demokratischen Entscheidungsbildungsprozess bezogene Legitimationskonzept des *Throughput* (Zürn 1998: 240f., 2000) auf verwaltungsinterne *Prozesse* ummünzen. Eine hohe *Throughput*-Legitimation wird danach erzielt, wenn Institutionen, Verwaltungsvorgänge und das Zustandekommen von Entscheidungen transparent und nachvollziehbar sind. Diese Dimension verdient Berücksichtigung in der empirischen Analyse, da für Bürger und Unternehmen transparente und zurechenbare Prozesse von verwal-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tungsinternen Kriterien der Ablauforganisation abhängen, nämlich von klaren Kompetenzzuweisungen und Entscheidungsregeln. Inwiefern diese Voraussetzungen gegeben sind, scheint über eine Mitarbeiterbefragung erfassbar.

Der *Output* beschreibt das konkrete Produkt staatlicher Tätigkeit – bspw. die Zahl der Entleihungen in einer Stadtbibliothek oder die Bereitstellung und Nutzung eines Beratungsangebots zur Kindergesundheit (vgl. Patton 1997; Atkinson et al. 2005; Wollmann/Kuhlmann 2010). Die Mehrheit der Institutionenevaluationen setzt auf dieser Ebene des Produktionsprozesses an, da sich hier sowohl ein direkter Abgleich mit explizit gesetzten Produktionszielen sowie der Vergleich mit dritten, dieselbe oder eine ähnliche Aufgabe vollziehenden Organisation anbietet. Auch können zahlreiche Probleme später ansetzender Betrachtungen vermieden werden. So zielen die *Outcome*- und *Impact*-Betrachtungen auf die tatsächliche Wirkung auf die Zielgruppe oder die Zielerreichung gemessen am gesetzten Globalziel ab. Im Regelfall ist die Zuordnung des einzelnen *Outputs* zu einem *Outcome* oder gar dem *Impact* problematisch.[21] Die Zielerreichung erfordert oft eine Verhaltensänderung der anvisierten Zielgruppe (vgl. Van Dooren et al. 2006: 12; Ritz/Sager 2010: 127). Andere politisch-administrative Programme und sozio-ökonomische Zusammenhänge können intervenieren, Wirkungen können verzögert oder verzerrt auftreten und nicht-intendierte Effekte müssen berücksichtigt werden (vgl. Bouckaert/Balk 1991; Meyer/Gupta 1994; van Thiel/Leeuw 2002). Angesichts dieser Komplexität warnt Eisner (2006: 153)[22] mit explizitem Bezug auf die Umweltverwaltung:

> „We often judge the performance of environmental regulation in light of the concentrations of principal pollutants, assigning regulators the credit (or blame) for the results. Unfortunately, policy analysts often forget that "policy outcomes" are more correctly viewed as the product of a complicated set of relationships and decisions […]."

Impact und *Outcome* sind offensichtlich problematische Indikatoren für die Performanz von Verwaltungen.[23] Deshalb soll in dieser Untersuchung die abhängige Variable nur auf der *Throughput*- und *Output*-Ebene erfasst werden.

21 Wilson (1989: 132) erläutert: „We cannot easily say whether the pupils were educated, the streets made safer, or some diseases prevented; but we can say whether every pupil got the same textbook, every citizen got the same police response, and every patient got the same vaccine."

22 Vgl. ähnlich Van Dooren (2006: 13); Knill (2003: 170ff.).

23 Anders argumentieren Moynihan/Pandey (2005: 429f.): „Efforts to track performance tend to split between effectiveness measures that focus on operations or outputs and measures that focus on outcomes or results. As Richard Fenno (1966, 391) notes, ''If, therefore, one attempts to measure bureau success by one of these measures [outputs or outcomes] to the exclusion of the other, he will be neglecting a discrete dimension of bureau performance.'' Our measure of organizational effectiveness permits employees to rely on their organizational experience and understanding. Managers will be aware of the various goals of their agency, and they are in a good position to evaluate success in

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.3 Kategorisierung von Performanz

Der in der *Public Administration*- und Verwaltungsforschung allgegenwärtige Begriff der *organisationalen Performanz* beschreibt ein gesellschaftlich konstruiertes Phänomen mit variablem Inhalt (Anspach 1991; Reiter et al. 2009). Ob seiner Breite und unterschiedlichen Füllung ist das Konzept nicht unumstritten (vgl. Talbot 2000: 64; Reichard 2004: 341; Nullmeier 2004: 47). Schon 1974 beschrieb Derlien in seinem Aufsatz „Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung" eindrücklich den bereits damals langen Weg zur Entwicklung eines multidimensionalen Performanzbegriffs in der *Public Administration* Forschung (Derlien 1974: 1). Reding (1981: 18) konstatierte schon bald zynisch, dass die Verwendung des Effizienzbegriffs – hier nur eines von mehreren Unterkonstrukten unter dem Dach des Performanzbegriffs – mangels einer akzeptierten Konvention immer ineffizienter werde.

Auch die bundesdeutsche staatswissenschaftliche Organisationsforschung trieb in der Phase der sog. *Steuerungseuphorie* in den 1960er und 1970er Jahren (vgl. Scharpf 1973) die Ausdifferenzierung des Performanzbegriffs voran. Die systematische empirische Überprüfung der hier getroffenen Annahmen fand jedoch kaum statt. Dies änderte sich erst in den 1980er Jahren mit einer neuen Welle performanzorientierter Organisationsreformen. Dieses New Public Management (NPM) erfasste ausgehend von den konservativen Regierungen der angelsächsischen Staaten in diversen Transformationen die meisten OECD-Staaten (vgl. Christensen/Lægreid 2001a). Mit der Zielsetzung, den öffentlichen Sektor zu reformieren und leistungsfähiger zu machen, wuchs die Notwendigkeit präziser Performanzdefinitionen. Ein konsequent umgesetztes, von betriebswirtschaftlichen Konzepten abgeleitetes Steuerungsmodell erfordert ein *performance management* mit klar definierten politischen Zielen, Produkten der Verwaltungstätigkeit und Kennzahlen über Kosten und Zielerreichung: Was sind öffentliche Leistungen? In welche einzelnen Leistungsdimensionen lassen sich diese zerlegen und welche davon verdienen Berücksichtigung oder gar Priorisierung? Und schließlich, aber alles andere als unwichtig: Wie können die entsprechenden Variablen operationalisiert und gemessen werden? Die Übersetzung politischer Zielsetzungen in tatsächlich steuerungsrelevante Indikatoren, die Entwicklung

> reaching these goals. Employee self-reports have the virtue of being global measures of performance, and it is therefore reasonable to expect that such evaluations will include an appropriate mix of output- and outcome-based criteria. A similar employee-based measure of performance has been employed by others (Molnar and Rogers 1976; Mott 1972), most recently by Brewer and Selden (2000), who point out that while the organizational psychology literature argues that organizations and individuals are interdependent, the employee perspective on performance is underemployed."

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

von Anreizsystemen und die anschließende Minimierung von nicht-intendierten Lerneffekten erwies sich als äußerst komplexe und teure Daueraufgabe (vgl. Power 1999; Talbot 2005; Jann/Jantz 2008). Auch scheinen die an dieser Schnittstelle zwischen wissenschaftlicher und praktischer Anwendung entstandenen Konzepte und Indikatoren häufig weniger theoretisch abgeleitet als vom Zugang zu Datenmaterial determiniert.

An Sammlungen von Performanzmerkmalen herrscht kein Mangel, sie finden sich unter den unterschiedlichsten Begrifflichkeiten: Beispielsweise spricht Ostrom (2011: 15f.) schlicht von „evaluative criteria", Steiner (2002) von „Zieldimensionen", De Peuter et al. (2011) von „government capabilities", Boyne (2002) von „service performance" und Kuhlmann et al. (2011) von „institutioneller Performanz". Ebenso zahlreich und buntgemischt sind die Bewertungskriterien selbst. Einen frühen und bis heute beeindruckenden Versuch der umfassenden Definition von Verwaltungsleistung wählte Frido Wagener in seinem 1969 veröffentlichten Opus Magnum *Neubau der Verwaltung*. Er identifizierte in der damals schon umfangreichen Literatur 25 verschiedene, von ihm als *relevant* erachtete Bewertungskriterien der Verwaltungstätigkeit (Wagener 1969: 284ff.). Entsprechend des Prinzips *Form folgt Funktion* entwickelte er ausgehend von diesen Maßstäben und entlang theoretisch abgeleiteter Prämissen über optimale Vollzugsbedingungen die "richtige" Anlagerung für jede Aufgabe hinsichtlich Verwaltungstypus und Zuständigkeitsbereich. Als Ergebnis steht für jede Aufgabe die Vollzugsorganisation mit dem optimalen Ziel-Mittel-Verhältnis. Wagners theoriegeleitetes Konzept klammert explizit die Frage der Umsetzungschancen eines solchen *Neubaus* der Verwaltung aus. Ihm ging es darum, durch die Zusammenführung des verfügbaren Wissens über Ziele und Praxis des Verwaltungsvollzugs eine präzise Blaupause der idealen Verwaltung zu entwerfen. Zwar verschoben sich in den vergangenen gut 40 Jahren das Aufgabenportfolio der öffentlichen Verwaltung und die technischen Maßstäbe der *idealen* Aufgabenerledigung aufgrund sozio-ökonomischer und technischer Entwicklungen deutlich. Seinen Charme hat das Konzept aufgrund seiner radikalen Fokussierung auf die Aufgabenerledigung und seiner ausdifferenzierten Sammlungen von Performanzaspekten dennoch bewahrt.

Spätere Autoren wählten oft noch breiter gefasste Performanzkonstrukte, konkretisierten diese jedoch nicht so stark. So nennen Eichhorn und Siedentopf (1976: 31) als Ziele von Verwaltungsorganisation „Sparsamkeit", „Arbeitszufriedenheit", „Einfachheit und Übersichtlichkeit", „Qualität der Aufgabenerfüllung", „Verwaltungsexterne Ersparnisse" sowie „Politische Integration". Ellwein (1993: 159 f.) listet „Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Bürgernähe, Dezentralisierung, Aufgabenbündelung sowie Willensbildung und Kontrolle". Steiner (2002: 279 ff.) nennt mit Blick auf die Optimierung der Verwaltungsstruktur schweizer Gemeinden die ähnlichen Zieldimensionen „Verbesse-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

rung der finanziellen Situation“, „Verbesserung des Dienstleistungsangebots“, „Politische Integration“, „Gemeindeautonomie“, „Anpassungsfähigkeit“, „Führbarkeit/Begrenzung des Koordinationsaufwands“ und „Motivation der Mitarbeitenden“. Elinor Ostrom (2011: 15f.) fokussiert auf „(1) economic efficiency, (2) equity through fiscal equivalence, (3) redistributional equity, (4) accountability, (5) conformance to general morality, and (6) adaptability.” Umfassende Sammlungen und Diskussionen dieser Bewertungskriterien finden sich in Heffron (1989) und Helbing (1998). Die vorausgehende kursorische Sichtung zeigt, dass sich viele der gewählten Konzepte stark überdecken. Darüber hinaus wird deutlich, dass häufig Aspekte der *operativen* Verwaltungsleistung mit politischen und strukturellen Aspekten vermischt werden. Letztere gehören jedoch bei der hier angestrebten Betrachtung der *Vollzugsleistung* zu den *erklärenden*, nicht den *erklärten* Variablen.

2.3.1. Performanzdimensionen

Da die Zahl der potenziell zu berücksichtigenden Einzelkriterien unüberschaubar ist, muss es zunächst um eine Grobgliederung potenzieller *Performanzdimensionen* gehen. Viele Autoren schlagen zur Beherrschung der Vielzahl an unterschiedlichen Leistungsaspekten die inhaltliche Gliederung in wenige grundlegende Performanzdimensionen vor, die lediglich die äußere Performanz der Verwaltungstätigkeit berücksichtigen. Diese Gliederungsmodelle orientieren sich an den bereits betrachteten Prozessstufen der Aufgabenerstellung – bspw. *Input, Output, Outcome* (vgl. Kapitel 2.2; Budäus/Buchholtz 1997; Kuhlmann et al. 2011: 29f.)[24], an inhaltlichen Zielsetzungen oder Funktionen (vgl. Eichhorn 1993: 867; Hood 1991: 12ff.)[25] oder an Perspektiven und Interessen im Sinne der Befriedigung verschiedener *Stakeholder*-Gruppen (vgl. Kapitel 2.1).

Als grundlegendste Kategorisierung von Performanzdimensionen kann jedoch Scharpfs (2004) Differenzierung zwischen *Input*- und *Output-Legitimation* gelten.[26] Die *Input-Legitimation* beschreibt aus der Perspektive des in der Analyse von Delegationsbeziehungen dominanten *Principle-Agent Ansatzes* die intakte hierarchische Beziehung zwischen *Prinzipal* (Wahlvolk, Politiker, gewählte Re-

24 Kuhlmann et al. (2011) differenziert sechs Dimensionen institutioneller Performanz: (1) Im Bereich des Inputs „Demokratischen Kontrolle und Verantwortlichkeit“, (2) prozessorientiert „Horizontalen Koordination sowie der Vertikalen Koordination“ und (3) für den Output „Effizienz, […] Effektivität […] Homogenität des Verwaltungshandelns.“

25 Eichhorn (1993: 867) identifiziert zwei grundsätzliche Zielsetzungen – Formalziele (Haushaltsausgleich, Liquidität, Sekurität) und Sachziele (Rechtmäßigkeit, Leistungsfähigkeit, Sozial- und Umweltverträglichkeit).

26 Zur Problematik und Vielschichtigkeit des Legitimitätsbegriffs s. Hellmann (2006: 81ff.).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

präsentanten) und der Verwaltung als beauftragtem *Agenten*. Erst durch die gegebene Steuerungsfähigkeit[27] verfüge die Bürokratie über jene Legitimation, welche sie in einer Demokratie zur Durchsetzung des staatlichen Machtmonopols berechtigt (Scharpf 2004: o.S.).[28] Die *Output-Legitimation* umfasst dabei eine „Problemlösungsperspektive"; die Verwaltung kann Legitimation erwerben, wenn es ihr gelingt, „Schaden abzuwenden und den gemeinsamen Nutzen des ‚Volkes' zu fördern" (Scharpf 2004: o.S.).[29] Dieses auf den ersten Blick sehr klare Konzept erweist sich in der empirischen Praxis – insbesondere wenn nicht auf harte *Output*-Daten zurückgegriffen werden kann – als problematisch. So ist die trennscharfe Abgrenzung zwischen Aspekten der *Input*-Legitimation (bspw. der *Responsivität*, s.u.) und solchen der *Output*-Legitimation (bspw. der *Professionalität*, s.u.) nicht aufrecht zu halten.

Hood unterscheidet ähnlich grundsätzlich, aber mit anderer Stoßrichtung nach der *Funktion* einzelner Verwaltungscharakteristika (1991: 12ff.) zwischen „lamda", „theta" und „sigma-type values", an denen sich öffentliche Verwaltungen messen lassen müssten. Während die *lamda-type* Werte die Beständigkeit der Verwaltung und damit den Verwaltungsvollzug auch in Krisenzeiten zuverlässig sichern, sind *theta-type* Werte Garanten für die faire und rechtschaffene Aufgabenwahrnehmung, die durch weberianische Mechanismen der Verwaltungsbindung Amtsmissbrauch unterbinden. Jenseits dieser beiden unverzichtbaren Grundanforderungen liegt bei den *sigma-type* Werten die Performanz im engeren Sinne: die Angemessenheit des Ressourceneinsatzes, Sparsamkeit und Zielgerichtetheit. So wichtig das erste Werteset zur Charakterisierung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung und insbesondere für die Entscheidung für einen öffentlichen Vollzug sein mag[30], im Normalbetrieb tritt es weitgehend hinter die

27 Vgl. die Definition von Benz (1994: 53): „Als Steuerung wird die Art und Weise bezeichnet, in der ein bestimmtes Ziel gegenüber einem Adressaten durchgesetzt bzw. in der ein Adressat staatlicher Steuerung zu einem angestrebten Verhalten veranlaßt wird"; mit Verweis auf Mayntz (1997b: 191).

28 Im Regelfall wird aufgrund der bloßen Existenz von harten *Institutionen* (freien, geheimen und gleichen Wahlen, unabhängigen Institutionen des Rechtsstaats) auf eine demokratische Legitimation geschlossen. Problematischer erscheint, dass erhöhte Beteiligungschancen (wie bspw. durch lokale Demokratieelemente im Zuge der kommunalen Selbstverwaltung, vgl. Stein (1807); Hendler (1984); Andersen (1998); Wollmann (1998)) vereinfachend mit einer höheren *Leistungsfähigkeit* der nachgeordneten Strukturen gleichgesetzt werden. Vgl. kritisch Mittelinstanzenbericht (1973: 9); von Alemann/-Gehne (2007); Reiners (2008a: 77 m.w.V). Dieser strukturelle Aspekt ist zwar keinesfalls unwichtig, allerdings ist er kein Performanzaspekt, sondern ein potenzieller Erklärungsfaktor von Verwaltungshandeln und wird deshalb in der Detailanalyse als unabhängige Variable in das Erklärungsmodell eingehen.

29 Diese Formulierung Scharpfs zeigt, dass er sich hier de facto auf die *Outcome* oder *Impact* Stufe des Erstellungsprozesses bezieht.

30 Vgl. ähnlich auch Goodin (1996: 39ff.).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zweite und dritte Dimension zurück. Diese beiden Gruppen stellen auch bei den meisten anderen, eher konventionellen Unterscheidungen den Kern der Betrachtungen. So spiegeln *theta*- und *sigma-type* Werte grundsätzlich Wagners einfachen Dualismus *politischer Maßstäbe* (Festigung der Demokratie und die Sicherung der Rechtmäßigkeit) und *technischer Maßstäbe* (Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit) wider (Wagener 1969: 312f.; vgl. De Peuter et al. 2011: 547). Derivate dieses simplen Modells bilden Performanzdefinitionen, die versuchen, durch die Ausdifferenzierung in drei oder vier Dimensionen eine präzisere Abgrenzung zu erreichen und weitere Aspekte zu berücksichtigen. So prägen Bovens et al. 1996 (zitiert nach De Peuter et al. 2011: 547) das sog. *Quality Quartett* Rechtmäßigkeit, Demokratie, Legitimation und Effektivität/Effizienz als Bewertungskriterien. Nelissen (2002: 13ff.) führt weiterhin eine Dimension politischer Steuerung ein und kommt so zu den drei Perspektiven seines *JEP-Triangles*: „the jurisdictional perspective, the economic perspective and the political or societal perspective." Helbing (1998: 86-88) schlägt eine Dreiteilung in Maßstäbe mit organisatorisch-technokratischer Funktion, Maßstäbe ökonomischer Rationalität und Maßstäbe integrativer Funktion vor und führt deren mögliche Inhalte detailliert aus. Bogumil/Jann (2009: 55) listen mit Verweis auf Offe (1974: 344), Jann (1998: 50), Bogumil (2001: 26), König (2003) und Snellen (2006) vier Referenzsysteme, denen öffentliches Handeln unterworfen sei:

> „[…] einem legalen Richtigkeitstest (juristische Rationalität), also die Frage der Legalität, der Gesetzmäßigkeit, der Gleichbehandlung und des Rechtsschutzes, einem Wirtschaftlichkeitstest (ökonomische Rationalität), also die Frage der Effizienz staatlichen Handelns, einem politischen Konsenstest (politische Rationalität im Sinne von politics), also die Frage der demokratischen Verantwortlichkeit und Kontrolle, d.h. der Legitimität der Verwaltung sowie einem funktionalen Wirksamkeitstest (politische Rationalität im Sinne von policy), also die Frage der Effektivität politischer und administrativer Maßnahmen […]."

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass auch knapp vier Jahrzehnte nach der Veröffentlichung von Derliens Aufsatz (1974) die Literatur zu Organisationszielen und damit auch Bewertungskriterien von Verwaltungsleistung – immer noch oder mehr denn je – unüberschaubar ist. Heutige Versuche der Sichtung der für eine Performanzdefinition zu berücksichtigenden Dimensionen führen zu einer bunten Mischung an ökonomisch, demokratietheoretisch oder rechtsstaatlich abgeleiteten Ansätzen, die weder trennscharf abgrenzbar noch widerspruchsfrei sind. Die Differenzierungsversuche, sei es Wagners Dualismus *politischer* und *technischer Maßstäbe* (Wagener 1969: 312f.), das *Quality Quartett* aus Rechtmäßigkeit, Demokratie, Legitimation und Effektivität/Effizienz (De Peuter et al. 2011: 547) oder das *JEP-Triangle* rechtlicher, wirtschaftlicher und politischer Perspektiven (Nelissen 2002: 13ff.) verdeutlichen einerseits die Heterogenität der Interessen unterschiedlicher Akteursgruppen, deren Ziele je nach Bewertungslogik „komplementär, konfliktär oder indifferent" (Steiner 2002: 274) sein können. Diese führen einen Kampf um die Deutungshoheit des Organi-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sationszwecks und die zur Zielerreichung zur Verfügung stehenden Ressourcen. Anderseits spiegeln diese Modelle durch die Kopplung ihrer Komponenten auch die Unmöglichkeit, die Einzelziele voneinander zu lösen, da eine Vernachlässigung einer Zieldimension zwangsläufig zum Scheitern der Organisation als Ganzes führen würde. Die Zieldimensionen müssen also trotz ihres Konkurrenzverhältnisses vereint betrachtet werden und lassen sich nicht separat, d.h. ohne Berücksichtigung der Auswirkungen auf die anderen Dimensionen optimieren. Diese mehrdimensionale Performanz theoretisch zu erfassen und zu bewerten gehört zu den großen Herausforderungen der vergleichenden Institutionenanalyse (vgl. Ostrom 2007: 35, 2011: 17). Zur Gliederung dieser Vielzahl an Aspekten bietet sich auf einer ersten Ebene eine Dreiteilung in Anlehnung an Wagener (1969) in *politische Maßstäbe*, *funktionale Maßstäbe* und *mitarbeiterzentrierte Maßstäbe* an, unter die die relevanten Einzelaspekte subsumiert werden sollen.

2.3.2. Konzepte der empirischen Erfassung

Im Vorgriff auf die später notwendige Operationalisierung der Performanzkonstrukte soll bereits hier, noch vor der Identifikation der Bewertungsmaßstäbe, eine Grundsatzentscheidung zur Art der verwendeten Indikatoren getroffen und begründet werden. Aufgrund der Individualität der Aufgabe nahezu jeder einzelnen Verwaltungseinheit und der oft kaum zu quantifizierenden *Outputs,* stellt auch die Entwicklung geeigneter Performanzindikatoren eine Herausforderung bei der Analyse administrativer Performanz dar (vgl. Fölster 1997: 131f.). Zur empirischen Erfassung der Performandimensionen in großzahligen Forschungsdesigns bieten sich theoretisch zwei Herangehensweisen an: Die Operationalisierung einzelner Ziele über verfügbare "harte" *Output*- oder *Outcome*-Daten, oder ihre Greifbarmachung über Perzeptionsdaten. Da die für die erste Methode notwendigen, vergleichbaren Daten in der Regel nicht verfügbar sind, hat sich der zweite, akteursbezogene Ansatzpunkt etabliert. Dieser setzt meist am zentralen Spannungsverhältnis zwischen politischen und fachlichen Zielen an und fragt zu dessen Erfassung die *Rollenbilder* der Verwaltungsmitarbeiter ab. Dieses Konzept wurde schon in den 1960er Jahren im Kontext großer Elitestudien entwickelt und soll stark abstrahierend die Wertvorstellungen und damit potenziell auch das Entscheidungsverhalten der Verwaltungsmitarbeiter abbilden (vgl. Putnam 1976b; Aberbach et al. 1981; Derlien 1994: 267; Fisch 2002: 463f.).[31] Während eine Spielart dabei abstrakt die Einstellungen zum öffentlichen Dienst und der Rolle von Politikern und Bürokraten abfragte, setzte eine zweite unmittelbar

31 Christensen (1991: 303) definiert die *Rolle* treffend als „the perception of bureaucratic norms and role enactment".

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

am Entscheidungsverhalten der Bürokraten bei gegebenen Ermessensspielräumen an (Christensen 1991: 304f.).

Putnam (1976: 25ff.) entwickelte mit Blick auf die Ministerialverwaltung die beiden grundlegenden Idealtypen des *klassischen* und des *politischen* Bürokraten. Jacobsen (1996: 47ff.) greift diesen Ansatz auf, differenziert aber abweichend davon zwischen dem *loyalen* Bürokraten[32], dem *autonomen* Bürokraten und dem *Citizens' Advocate*. Damit fasst er im *loyalen* Bürokraten Putnams' *klassischen* mit dem *politischen* Bürokraten zusammen, mit der Begründung, dass ersterer im Weberschen' Sinne ein Idealtyp, aber eben keine real anzutreffende Spezies sei. Der *loyale* Bürokrat wird damit ein stark *funktional politisierter* Akteur, der vorauseilend seine Entscheidungen an die (vermuteten) politischen Zielsetzungen anzupassen sucht (vgl. Ebinger/Schmitt 2010: 74f.). Der *autonome* Bürokrat ist der sich vorrangig an professionellen Standards des Verwaltungsvollzugs orientierende *Experte mit Fachwissen für Problemlösungen* (vgl. Schwanke/Ebinger 2006: 243).[33] Der *Citizens' Advocate* schließlich strebt vorbehaltlos die Bedürfnisbefriedigung der *Öffentlichkeit* an, auch wenn dies politischen Richtlinien und professionellen Werten widerspricht. Die theoretische Verknüpfung zwischen Rollenbild und Verhalten der Bürokraten leitet Christensen (1991: 305) über Simons *verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie* her (Simon 1997; March/Simon 1958) – ein Ansatz, der gut in neo-institutionalistische Erklärungsmodelle integriert werden kann: Kognitive Beschränkungen zwingen demnach Akteure bei der Entscheidungsfindung auf ein begrenztes, durch äußere Zwänge und rationale Erörterungen geprägtes Set von Annahmen zurück zu greifen. Diese Annahmen – erfassbar über Rollenbilder – sollen das Handlungsmodell der Akteure bilden und deren faktisches Handeln beeinflussen. Empirische Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Zustimmung zu spezifischen Rollenbildern nicht komplementär ist; sich also nicht, wie aufgrund des dargelegten Spannungsverhältnisses zwischen den Zieldimensionen naheliegend, gegenseitig ausschließt (vgl. Jacobsen 1996: 50f.). Dies deutet darauf hin, dass zumindest die abstrakten Rollenbilder und die damit verbundenen Ziele auf weitgehend unabhängigen Dimensionen angesiedelt sind.

Trotz seiner relativen Prominenz fand das Konzept in der Analyse der bundesdeutschen Verwaltung bisher vorrangig bei der Analyse ministerialer Eliten

32 Dieser Typus entspricht weitgehend den auf Aberbach et al. (1981) zurückgehenden, sich über unbedingten Gehorsam definierenden *Umsetzer politischer Vorgaben* (vgl. Schwanke/Ebinger 2006: 242f.).

33 In diesem Rollenbild spiegelt sich die auf Technokratie sinnende Verwaltung Schelskys (1965), deren Erklärung und Kontrolle Hauptgegenstand der *Principal-Agent* Forschung (Milgrom/Roberts 1992) ist.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

von Bund und Ländern Verwendung.[34] Es finden sich jedoch auch Studien zur *vollziehenden* Verwaltung, die mit verhaltensleitenden Rollenbildern arbeiten (vgl. Luhmann/Mayntz 1973; Rogas 2000; Kuhlmann 2003b). Auf dem Hövel (2003) zeigte mit seiner Analyse des Verwaltungspersonals der Hansestadt Hamburg, dass das Konzept der Rollenbilder auch gewinnbringend in der quantitativen Analyse dieser Ebene eingesetzt werden kann.

2.3.3. Politische Maßstäbe

In demokratischen Systemen legt Politik an die Verwaltungstätigkeit oft andere als leistungsorientierte Kriterien an. Diesen politischen Zielen muss die Bürokratie zeitgleich zu (den später zu thematisierenden) wirtschaftlichen Kriterien genügen (vgl. Schedler/Proeller 2006: 64). Im Gegensatz zu auf dem freien Markt gehandelten Produkten verbietet sich für komplexe öffentliche Leistungen eine ausschließlich betriebswirtschaftliche, auf monetäre Zielgrößen fokussierte Leistungsbewertung. Unternehmerische Gewinnorientierung, so Derlien (1974: 4), strebe nicht die optimale „Bedürfnisbefriedigung von Konsumenten" an. Folglich muss eine Performanzbetrachtung die *politische Qualität* des Verwaltungshandelns berücksichtigen.[35] Diese lässt sich jedoch ebenso wie weitere funktionale Dimensionen in der Regel nicht in Marktpreisen ausdrücken und bewerten (vgl. Luhmann 2007 [1964]; Grupp 2000: § 19, Rn. 30). Im folgenden Abschnitt soll versucht werden, die zentralen politischen Maßstäbe zu erfassen. Häufig genannte Faktoren wie die Mittelbarkeit der demokratischen Legitimation und strukturelle Faktoren wie die Größe des Einzugsbereichs der Verwaltung scheiden dabei allerdings aus, da diese als außerhalb der Verwaltung stehende und die Verwaltungsleistung *erklärende* Variablen zu betrachten sind. Entsprechend werden hier nur unmittelbare Leistungsaspekte diskutiert: Die *Rechtsstaatlichkeit* der Verwaltung, die *Responsivität gegenüber dem politischen Prinzipal* und die *Responsivität gegenüber den Kunden und Adressaten* der Verwaltungsleistung.

34 Für die Bundesebene sind insb. die *Comparative Elite Studies,* ihre Replikationen und die Arbeiten von Hans-Ulrich Derlien zu nennen, vgl. die Übersicht in Schwanke/Ebinger (2006: 230). Die Länderebene ist deutlich schwächer beforscht, vgl. Steinkemper (1974); Damskis/Möller (1997); Schwanke (2011).

35 Mit der Anerkennung dieses Umstandes geht auch ein weiter Aspekt einher: Die Akzeptanz der politischen Seite der administrativen Arbeit (vgl. Dogan 1975: 4; Campbell 1983: 299f.).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.3.3.1 Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungsvollzugs

Es scheint naheliegend, die politische Leistung öffentlicher Verwaltungstätigkeit an der Rechtmäßigkeit des vollzogenen Verwaltungshandelns fest zu machen. Ist es doch qua Definition die erste Pflicht eines Rechtsstaates, sein Gewaltmonopol ausschließlich innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Grenzen auszuüben. Der Begriff der *Rechtsstaatlichkeit* der Verwaltung lässt sich in drei Hauptbestandteile zerlegen: (1) die Gesetzmäßigkeit des Vollzugs (Gesetzesbindung, geordnete Verwaltungsverfahren), (2) die Rechtssicherheit des Bürgers (gerichtliche Nachprüfbarkeit) und (3) die Rechtsgleichheit (Vollzug ohne Ansehen der Person) (Van Gestel et al. 2000, zitiert nach De Peuter et al. 2011: 547; vgl. Helbing 1998: 88). Die zu beantwortende Frage ist folglich, welche Faktoren die praktische Auslegung eines Gesetzes durch die Verwaltung beeinflussen.

Die Betrachtung dieser Bestandteile zeigt, dass *Rechtsstaatlichkeit* als Leistungsmaß ein empirisch kaum handhabbares Konstrukt ist. Obwohl das genannte Triumvirat einen der Wesenskerne des demokratischen Rechtsstaats ausmacht, findet auf Seiten der Rechtswissenschaft kaum eine Diskussion über unterschiedliche *Qualitäten*, also Performanzunterschiede im praktischen Rechtsvollzug, statt. Fragen des Erhalts oder gar einer Erhöhung der Rechtssicherheit im Verwaltungsorganisationskontext spielen aus juristischer Sicht kaum eine Rolle. Aufgrund des eingeborenen Fokus der Jurisprudenz auf Pathologien im Rechtsvollzug gilt hier die Annahme der prinzipiellen Gesetzmäßigkeit öffentlichrechtlichen Handelns; bis eben – einen Kläger vorausgesetzt – hinreichende Beweise für die Feststellung eines expliziten Gesetzesverstoßes vorliegen. Rechtmäßigkeit wird somit zum dichotomen Konstrukt, das entweder gänzlich gegeben oder eben abwesend ist. Will man den Rechtsstaat westlicher Prägung nicht grundsätzlich in Frage stellen, bleibt auch keine andere Option übrig: Gesetzmäßigkeit öffentlichen Handelns besteht oder kann eingeklagt werden.[36]

Abstrakt betrachtet kann jede ermessensbasierte Verwaltungsentscheidung expost als die eine oder andere Form von Ermessensfehlgebrauch klassifiziert werden. Diese Neuvornahme der Ermessensauslegung findet potenziell erst in einer letztinstanzlichen Entscheidung ihr künstliches Ende. Die empirische Implementationsforschung hat allerdings insbesondere gezeigt, dass wesentliche Entscheidungsräume im vorjustiziablen Raum liegen.[37] Hierbei geht es um notwendige Freiheitsgrade in der Auslegung fachlicher Bewertungsmaßstäbe, die sich einer

36 Es muss nicht weiter betont werden, dass per Definition dieses Vertrauen in den Rechtsstaat vom *Regelfall* bürokratischen Verwaltungshandelns auch nicht enttäuscht wird.

37 Vgl. die umfangreiche Literatur zu *informalem Verwaltungshandeln* (Bohne 1981, 1984; Schuppert 2000: 236-251), *kooperativer Verwaltung* (Bulling 1989; Benz 1994; Hill 1993) und *Korruption* (Heidenheimer/Johnston 2006).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

abschließenden ex-ante Regelung entziehen. Die Determinanten der Nutzung dieser Spielräume sind für die empirische Verwaltungswissenschaft von hohem Interesse (vgl. Benz 1994; Schuppert 2000; Klenk 2008: 47f.). Denn sowohl im Rechtsempfinden, als auch im Ergebnis macht es für den Bürger durchaus einen Unterschied, ob Verwaltungsvollzug jenseits dessen oder nahe an dem erfolgt, was in den entsprechenden Fachdisziplinen als *gute Praxis* gelehrt wird. Natürlich bietet keine wie auch immer geartete *adäquate* Institutionalisierung einen vollständigen Schutz vor administrativer Willkür.[38] Die Problematik des Auseinanderfallens von gesetzgeberischer Intention und Vollzugsrealität wird jedoch von empirisch arbeitenden Staatsrechtlern explizit thematisiert. So führt Hans-Joachim Koch (2009: 39) aus:

> „Mochten engagierte Verwaltungsjuristen zunächst das Verfassungsgebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zugleich als Beschreibung der Realität sehen, so ergab sich in den Auseinandersetzungen doch insgesamt die Einsicht, dass die Verwaltung zwar gewiss nach rechtmäßigem Handeln strebt, jedoch die unter Umständen fehlende Vollzugseignung des rechtlichen Programms, eine wenig geeignete Organisationsstruktur, personelle Engpässe, unzulängliche sachliche Mittel sowie das Konfliktpotenzial der Adressaten des Verwaltungshandelns einer konsequenten Umsetzung des geltenden Rechts bisweilen mehr oder minder im Wege stehen."

Koch verdeutlicht hier nicht nur, dass jene Erklärungsfaktoren, die regelmäßig für die funktionale Performanz einer Verwaltung verantwortlich gemacht werden, auch die Rechtmäßigkeit beeinflussen. Er liefert zudem die Beschreibung eines Verwaltungsalltags, in welchem die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsvollzugs weit systematischer bedroht scheint, als dies der gelegentlich angeprangerte Rechtsverstoß suggeriert.[39] Bisher nimmt die politische Aufgabenanlagerung im Zuge von Funktionalreformen weder Rücksicht auf funktionale Notwendigkeiten, noch auf das von Aufgabe zu Aufgabe variierende inhärente Konfliktpotential der Aufgaben. Burgis (2010: 34) Mahnung, dass *vor* einer Reform bedacht werden sollte, wie sich der Charakter von Verwaltungseinheiten durch Aufgabenübertragungen verändert, verhallt nicht nur aufgrund des Primats politischer gegenüber funktionalen Ziele, sondern auch schlicht aufgrund fehlenden Grundlagenwissens über entsprechende Zusammenhänge.

Die Hilflosigkeit der Jurisprudenz in der Bewertung angemessener Institutionalisierung erklärt sich mit einer noch weitgehend ausstehenden dogmatischen Aufarbeitung des Verfassungsgrundsatzes der *funktionsgerechten Organisationsstruktur* in den staatsrechtlichen Fachkreisen (vgl. Gross 1999: 200f.; Schulze-

38 Vgl. plastisch Mecklenburg (2001) aus der Perspektive des Widerstands gegen ein politisch salientes Straßenverkehrsprojekt.

39 Vgl. ähnlich für die kommunale Ebene Wollmann et al. (1985); Rosenfeld et al. (2007: 57). Für die Nachwendezeit in den neuen Bundesländern Wegrich et al. (1997); Kuhlmann (2003a,b).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Fielitz 2000; Burgi 2003: 430ff.; Hoffmann-Riem 2012: 707, FN 219 m.w.V.).[40] Aufgrund dieser – vielleicht nicht zufällig bestehenden (vgl. Winter 1987) – Lücke mangelt der staatsrechtlichen Betrachtung schlicht eine (aus juristischer Perspektive) valide Grundlage, um die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsorganisation aus funktionaler Perspektive zu bewerten.

Trotz des fehlenden dogmatischen Unterbaus werden auf empirischer Ebene Ansätze zur Erfassung administrativer Rechtsverstöße gesucht. Mangels belastbarer Daten werden bspw. Statistiken über die Häufigkeit von Widerspruchsverfahren, Verwaltungsgerichtsverfahren oder die Zahl von Verwaltungsgerichtsentscheidungen zugunsten von Klägern als Maßzahlen für die *Rechtssicherheit* von Verwaltungshandeln verwendet (vgl. Nieuwland 2007; Heins 2010; Müller-Rommel et al. 2010). Diese Daten sind insofern nützlich, als dass sie im Längsschnittvergleich Hinweise auf Veränderungen geben können. Die Validität dieses Ansatzes zur Ermittlung der *Rechtssicherheit* ist jedoch zu diskutieren. Denn jenseits von Verzerrungen aufgrund extern stimulierter *Klage-Konjunkturen* gilt auch für Verwaltungsgerichtsverfahren: *Wo kein Kläger, da kein Richter* und folglich kein Korrektiv für unrechtmäßiges Verwaltungshandeln. Klagen können einerseits am Fehlen der formalen Zulässigkeit scheitern, insbesondere dann, wenn Verwaltungsmaßnahmen den Kläger nicht in *seinen* Rechten verletzen. Dies betrifft besonders Gemeinwohlinteressen, die – sollten sie nicht über subjektive Rechte Dritter wehrfähig ausgestaltet sein – grundsätzlich kein Gegenstand von gerichtlichen Kontrollverfahren sind (vgl. SRU 2007: RN 319f.).[41] Andererseits kann auch das Prinzip der *Rechtsgleichheit* verletzt sein: Verwaltungen können das Klagerisiko bei Einzelfallentscheidungen sehr gut abschätzen, so dass unter starkem Zielerreichungsdruck diese Erwägungen in ihre Bescheide einfließen *müssen*. Verwaltungsmitarbeiter berichten in Interviews unumwunden, dass derart diskriminierendes Verwaltungshandeln die einzige Möglichkeit sei, die vorgegebenen Ziele zu erreichen und gleichzeitig das Risiko beschämen-

40 Dederer (2004: 486f.) arbeitet Hintergrund und Dilemma des Grundsatzes heraus: „Rationalität staatlicher Herrschaft ist im Grunde ein Gebot der in Art. 20 Abs. 1 GG 'mitgedachten' Rechtsstaatlichkeit. Eine spezielle Ausprägung dieses allgemeinen rechtsstaatlichen Rationalitätsgebots stellt das Erfordernis rationaler Staatsorganisationen und damit auch rationaler Organisationsstrukturen der staatlichen Funktionen der Gesetzgebung, Vollziehung und Rechtsprechung dar.“ Jedoch „verfügt der Inhaber der Organisationsgewalt freilich über einen weiten, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Einschätzungs-, Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum.“

41 Zynischer Weise ließe sich anhand der Nutzungshäufigkeit von schwachen Hilfskonstruktionen wie der altruistischen Verbandsklage im Naturschutzrecht eine quasi Unfehlbarkeit des öffentlichen Handelns ableiten. So sind derartige Klagen zwar überdurchschnittlich oft erfolgreich, allerdings wurden zwischen 1996 und 2001 nur insgesamt 115 Verfahren angestrengt – dies entspricht 0,0148 % aller verwaltungsgerichtlichen Verfahren (SRU 2005: 4).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

der Verfahren und teurer Urteile zu minimieren.[42] Selbst gerichtlich als rechtswidrig beschiedene Verwaltungspraktiken bleiben aus Sicht einzelner Verwaltungsträger *lukrativ*, da bspw. im Bereich der Behindertenhilfe mangels Klagefähigkeit der meisten Hilfeempfänger einzelne Urteile keine *praktische* Präzedenzwirkung entfalten (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 80). Die „Gefahr einer Vollzugspluralität" (Burgi 2010: 35) könnte sich *systematisch* zu Lasten besonders schutzbedürftiger Gruppen und Aufgaben auswirken, ohne dass dies nennenswert in einer Veränderung der Wahrnehmung der Gesetzesmäßigkeit des Verwaltungshandelns durch Dritte niederschlägt.[43]

Greift man die in der Literatur vertretenen Bewertungen der vier realtypischen Organisationsmodelle hinsichtlich ihrer Befähigung zu einem rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug als *Doktrin* (vgl. Kapitel 1.2) auf, so wird dem Handeln von staatlichen Sonderbehörden stets eine im Vergleich hohe Rechtsstaatlichkeit zugesprochen, während der Allgemeinen Verwaltung und insbesondere der Kommunalverwaltung hier teilweise durch die Priorisierung politischer Interessen Schwächen zugeschrieben werden (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 39-41 m.w.V.).

Eine valide empirische Erfassung des Grades an erreichter *Rechtsstaatlichkeit* erscheint jedoch aus den erklärten Gründen schwierig. Hilfskonstruktionen wie die genannten mittelbaren Indikatoren erscheinen ebenso fehleranfällig wie unter Rechtsanwendern erhobene Befragungsdaten, welche dem Einfluss zahlreicher Drittvariablen – insbesondere dem Effekt sozialer Gewünschtheit und der Befürchtung einer strafrechtlicher Relevanz – unterliegen dürften. Dennoch erscheint der Versuch einer Erfassung dieses Performanzaspekts mittels Befragungsdaten ein grundsätzlich gangbarer Weg, welcher bei versicherter Anonymität der Befragung sowie entsprechender Formulierung und Einbettung der Items in den Fragebogen keine besonderen Validitätsprobleme aufweisen sollte.

42 Nur exemplarisch sei hier auf die häufig von Behindertenvertretungen berichtete Diskrepanz in der Bewilligungspraxis der Eingliederungshilfe zwischen den sehr artikulierungsfähigen Einfach-Körperbehinderten und anderen Behindertengruppen verwiesen.

43 Die Selbstverwaltungstauglichkeit von Aufgaben im Kontext der funktionalen Selbstverwaltung macht Burgi an der „Gleichgerichtetheit von Interessen" fest, die zur gegenseitigen Verstärkung zusammengespannt werden können (Burgi 2003: 433f.). Genau diese Konstellation kann im Einflussbereich der kommunalen Selbstverwaltung zum Problem werden: Bei gleichlaufenden Interessen von Politik und spezifischen Partialinteressen können weniger mobilisierungs- oder nicht artikulierungsfähige Akteursgruppen an den Rand gedrängt werden.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.3.3.2 Responsivität

Einige Organisationstheoretiker brachen schon früh die allein auf wirtschaftliche Leistung fixierten Performanzkonzepte auf, indem sie demokratietheoretische Argumente als eine den Effizienzzielen zumindest gleichberechtigte Zieldimension in den Diskurs einführten (vgl. Blau/Scott 1963: 43, 55f.; Naschold 1969; Böhret 1970). Diese Dimension wird häufig unter dem Schlagwort der *Legitimation* von Verwaltungshandeln subsumiert (s. u.).[44] Analytisch kann zwischen politischen und wirtschaftlich-funktionalen Maßstäben differenziert werden. Diese Trennung wird allerdings in der Empirie aufgrund unauflösbarer Verflechtungen teils wieder aufgegeben werden müssen.

Responsivität gehört zu jenen Variablen, die empirisch über die Abfrage der Zustimmung zu Rollenbildern bzw. ihnen zugeordneter Verhaltensweisen erfasst werden. Die Ausprägung dieser Responsivität sollte je nach individuellem, maßgeblich durch berufliche Sozialisation (vgl. Berger/Luckmann 1966: 70-71) geprägtem Rollenbild des Bürokraten variieren (vgl. Gilardi/Braun 2002: 157). Es kann also angenommen werden, dass die Rollenbilder der Mitarbeiter Ausdruck der Eigenheiten einer spezifischen Behörde oder Behördenklasse sind, deren institutionelle „Werte, Normen, Interessen, Identitäten und Überzeugungen" (March/Olsen 1989: 17) die Entscheidungen der in ihnen tätigen Akteure zumindest teilweise determinieren. Implizit lassen sich aus den vorhergehenden Ausführungen zwei legitime Zielgruppen administrativer Responsivität unterscheiden: Erstens die *Responsivität gegenüber Bevölkerung und Kunden* der Verwaltung, zweitens die *Responsivität gegenüber den hierarchisch vorgesetzten Ebenen*. Diese sollen im Folgenden getrennt betrachtet werden.

2.3.3.2.1 Responsivität gegenüber Bürgern und Kunden

Die Beziehung zwischen Verwaltungsmitarbeiter und Bürger ist durch zwei Kernelemente geprägt (Yang 2006: 576): Erstens handelt es sich um ein politisches, demokratisch legitimiertes Verhältnis. Die Anerkennung des Leitsatzes

44 Hier kreuzt sich die Argumentation mit der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Sichtweise, dass Verwaltungshandeln trotz allem Streben nach Professionalität stets auch politisches Handeln bedeute und bedeuten muss. Bull (2008: 13) verdeutlicht mit Verweis auf Arthur Benz (2003: 363) sowie mittelbar Rolf-Richard Grauhan (1970) und Fritz Scharpf (1973), dass dieses Dilemma unauflösbar ist. Er betont, dass staatliche Kernaufgaben „[…] eben nicht allein von Experten geleistet werden können; stets sind bei der Konkretisierung der allgemeinen Ziele und bei der Bestimmung der Mittel und Verfahrensweisen mehrere, z.T. durchaus divergierende Lösungen möglich und oft genug politisch umstritten."

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. 20 (2) GG) beinhaltet, das *Volk als Ganzes* als per se legitimiert und vertrauenswürdig anzusehen. Zweitens haben öffentliche Bedienstete die explizite Aufgabe, dem Gemeinwohl zu dienen – sie arbeiten nicht auf "eigene Rechnung" und können deshalb in ihrem Handeln a priori nicht dieselben Maßstäbe anlegen, wie in privaten Austauschbeziehungen üblich (vgl. Derlien 1974: 5). Ihre Vorstellungen über das angemessene Verhalten eines öffentlichen Bediensteten sind soziale Konstrukte, die erst im Kontakt mit Bürgern definiert werden (Maynard-Moody/Musheno 2000: 354f.).

Behnke (2009: 46) erinnert daran, dass aus einer traditionellen Sichtweise „[e]ine direkte Responsivität der Ö[ffentlichen] V[erwaltung] gegenüber dem Bürger“ kaum vorgesehen sei. Entsprechend dem dichotomen Bild einer funktionalen Arbeitsteilung hat die Politik die Aufgaben, die Anliegen der Bürger aufzugreifen und mehrheitsfähige Lösungen dafür zu entwickeln. Der Verwaltung kommt lediglich die Rolle des Umsetzers zu. Diese Sichtweise geriet mit der Ausbreitung des *New Public Management* Paradigmas in die Kritik: Bürger kommen täglich mit der vollziehenden Verwaltungen in Berührung, nicht jedoch mit Politikern. Und anders als bei vom freien Markt angebotenen Dienstleistungen und Produkten können sie hierbei nicht zwischen Anbietern wählen. Wird die öffentliche Verwaltung nicht mehr allein durch ihre Funktion als ausführendes Organ des Obrigkeitsstaates legitimiert, so entsteht ein Legitimationsvakuum, welches allein durch die Akzeptanz der erbrachten Leistungen durch die Adressaten, die Kunden und Bürger geschlossen werden kann (vgl. Behnke 2009: 53f.; Bogumil/Jann 2009: 195-209). Diese Rolle des responsiven Dienstleisters birgt jedoch offensichtlich einen Legitimationskonflikt, denn eine *gute* Verwaltung sollte auf die individuellen Wünsche und Bedürfnisse ihrer *Kunden* eingehen, ohne Max Webers Grundsätze einer *bürokratischen* Verwaltung (Weber 1956: 124ff.) und das im vorausgehenden Abschnitt thematisierte Primat der Politik über Bord zu werfen. Um diesen Konflikt zu lösen, entwickelten Schedler und Felix (2000: 6ff.) ein zweistufiges Modell, in dem sie zwischen *Grundfaktoren* und *Servicefaktoren* staatlicher Legitimation unterschieden. Demnach sichern die Grundfaktoren den notwendigen gesellschaftlichen Konsens über das Wesen staatlicher Institutionen. Die Aushandlung dieser Faktoren spielt sich in der Beziehung zwischen Politik und Bürgern ab. Die Servicefaktoren beschreiben hingegen Qualitätsaspekte der Verwaltungstätigkeit aus Kundensicht.

Da die Befragung einer Stichprobe von Kunden jeder einzelnen Verwaltungseinheit flächendeckend weder mit verhältnismäßigem Aufwand leistbar noch den anderweitig erfassten Befragungsdaten bei gegebener Anonymität zuordenbar wäre, muss die Responsivität der Mitarbeiter gegenüber den Klienten auf andere Art erfasst werden. Der Rückgriff auf das Rollenbild des *Citizens‘ Advocate* in seiner bedingungslosen Priorisierung der Durchsetzung des Bürgerwillens (vgl. Jacobsen 1996: 47ff.) erscheint hierfür wenig geeignet. Im Verhältnis zur hierar-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

chisch oder durch langjährige professionelle Sozialisierung unterlegte Wirkmacht der beiden anderen, potenziell konkurrierenden Rollenbilder – dem loyalen und dem professionellen Bürokraten – erscheint der *Bürgeranwalt* in Reinform wirklichkeitsfern. Theoretisch vielversprechender zur Erfassung dieses Performanzaspektes erscheint eine Einengung auf das Konstrukt des *Kundenbildes*, welches sich auf die Abbildung des *Vertrauensverhältnisses* zwischen Bürokraten und den Adressaten seiner Tätigkeit beschränkt. Der damit eingeführte Begriff *Vertrauen* ist spätestens seit Luhmann (1975) Grundlage zahlreicher Ansätze zur Erklärung gesellschaftlicher Prozesse (vgl. Eisenstadt 1995; Giddens 1996; Putnam 2000; Hardin 2002).[45] Offe (1999: 44) differenziert vier Typen von Vertrauen im Koordinatensystem zwischen *Eliten* und *Masse,* vertieft jedoch den Aspekt des Vertrauens der politischen Eliten in die Bürger nicht weiter, so dass hieraus keine Schlüsse auf ein zeitgemäßes Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger gezogen werden können. Yang (2005: 274-276) füllt diese Leerstelle und erklärt präziser, was dieses Vertrauen bedeuten könnte: „[…] administrators' beliefs in citizens' competency (knowledge, skills, and judgment), honesty (integrity), and benevolence."

Eine Reihe von Autoren diagnostizierte, dass negative Einstellungen von Verwaltungsmitarbeitern – also fehlendes Vertrauen auf einem der genannten Aspekte – ein wesentliches Hindernis für eine intensivere Bürgerbeteiligung darstellt. Konkret würden Verwaltungsmitarbeiter mit befürchteten Problemen argumentieren, die mit einer Beteiligung einhergehen könnten – Wankelmut oder Desinteresse der Bürger (vgl. Dahl 1966; Rosenbaum 1978), Verstärkung von Ungleichheit in der Gesellschaft (vgl. Holtkamp 2006) oder Überlastung der Verwaltung und Kostenanstiege (King/Stivers 1998). Gleichzeitig konstatieren andere Autoren, öffentliche Bedienstete sähen sich als verantwortliche Problemlöser im Bürgerinteresse (Maynard-Moody/Musheno 2000), seien altruisti-

45 Warum Menschen überhaupt vertrauen, lässt sich sowohl ökonomisch mit einem *rational-choice* Ansatz der Nutzenerwartung, als auch soziologisch in der Logik *angemessenen Verhaltens* erklären. Voraussetzung für Vertrauen ist in beiden Perspektiven eine grundsätzlich positive Erwartung gegenüber zukünftigen Entwicklungen und die Bereitschaft Unsicherheit und Risiko zu tragen (Yang 2005: 275). Analytisch kann *Vertrauen* als Funktion (1) der *Prädisposition* des Individuum, (2) der durch Erkennungsmerkmale geschürten *Erwartungen* und (3) der *Erfahrungen* in Austauschbeziehungen bezeichnet werden (vgl. ausführlich Creed/Miles 1996: 17ff.). Geht man von einer Normalverteilung der Prädisposition und der tatsächlichen Vertrauenswürdigkeit (*Erfahrungen*) von Verwaltungskunden aus, so erlangen die institutionell geprägten *Erwartungen* besondere Bedeutung bei der Erklärung des *Vertrauens*. Die *Erwartungen* spiegeln die Strukturen, Management-Philosophie und Kultur der Organisation wider (Creed/Miles 1996: 20; vgl. Yang 2005: 276). Yang kann zeigen, dass Mitarbeiter stärker prozessorientierter Organisationen (2005: 281) sowie Mitarbeiter, die ihre Verwaltung unter starkem öffentlichen Druck stehend wahrnehmen („perceive government as being bashed", Yang 2005: 277), ein statistisch signifikant geringes *Vertrauen* in Kunden und Bürger aufweisen.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

scher und brächten der Gesellschaft im Allgemeinen mehr Vertrauen entgegen als der Durchschnittsbürger (Brewer 2003).[46]

Obwohl zahlreiche Autoren die Bedeutung dieses Vertrauensverhältnisses für Funktion und Wirtschaftlichkeit auch und gerade von Regulierungsbeziehungen betonen (vgl. Hawkins 1984: 30; Parker/Braithwaite 2003: 134; Pautz 2008: 48f.), erscheint eine allein positive Aufladung des *Vertrauens* unterkomplex. Denn ein Bürokrat könnte sich statt als *Dienstleister* für den individuellen Bürger (vgl. Schedler/Felix 2000) mit der vorrangigen Aufgabe der Befriedigung von Kundenwünschen auch im originären Sinn des Begriffs als ein dem Gemeinwohl verpflichteter *Repräsentant des Staates,* d.h. der Gesamtheit der Bürger (vgl. Schwanke/Ebinger 2006: 243), sehen und hieraus eine notwendigerweise kritischere Haltung gegenüber Partialinteressen ableiten. Diese Konfliktlinie zwischen diesen beiden Rollen ist in regulativen Aufgabenfeldern besonders ausgeprägt. Die Verwaltung sollte einerseits den Individualinteressen nicht im Weg stehen, muss andererseits aber auch der Schutz der Allgemeinheit vor negativen Externalitäten gewährleisten und einen homogenen Vollzug ohne Ansehen der Person (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 41f.) sicherstellen. Eine aus der Zuordnung zu dem einen oder anderen Rollenbild abgeleitete normative Wertung i.S. eines *guten*, *vertrauenden* Verwaltungsmitarbeiters und einem *schlechten, misstrauischen* greift also zu kurz.

Für die empirische Analyse wird aus der vorhergehenden Diskussion gefolgert, dass die *Responsivität gegenüber Bürger und Kunden* ein zentraler Aspekt politischer Performanz darstellt. Yang (2005) zeigt entsprechende Operationalisierungen des Konstrukts in empirischen Studien auf. Die in der Literatur häufig anzutreffenden Argumente für eine Überlegenheit des kommunalen Vollzugs gerade aufgrund einer engeren Beziehung zwischen den Akteuren (vgl. Treisman 2007: 11-14 m.w.V.) sollte sich zudem auch in Unterschieden auf dieser Dimension zwischen den realtypischen Verwaltungsmodellen auswirken.

2.3.3.2.2 Responsivität gegenüber Behördenleitung und politischem Prinzipal

Die Möglichkeit der praktischen Steuerung des Verwaltungsvollzugs durch die verantwortlichen Spitzen von Politik und Verwaltung wird in der Literatur regelmäßig mit der Ausgestaltung organisationaler Aspekte in Verbindung gebracht und als Funktion hierarchischer Kontrolle, d.h. als Ausdruck der erfolgreichen Beschneidung administrativer Entscheidungsfreiräume, gesehen. Die Ur-

46 Mit dieser *Public Service Motivation* befasst sich ein weitverzweigter Forschungsstrang (vgl. Perry/Wise 1990; Perry/Hondeghem (eds.) 2008; Hammerschmid et al. 2009), der jedoch hier nicht weiter berücksichtigt wird (vgl. Kapitel 3.2.5).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sache für die Existenz dieser Spielräume wird aus dieser Perspektive als in der Natur komplexer Delegationsbeziehungen liegend betrachtet: Die Verwaltung als Agent sehe sich multiplen Prinzipalen mit auseinanderfallenden Interessen gegenüber (vgl. McCubbins/Noll/Weingast 1987; Moe 1989; Romzek/Ingraham 2000; Whitford 2005). Dies stürzt sie einerseits in ein Dilemma, da nie alle Interessen gleichzeitig befriedigt werden können. Es bringt die Verwaltung aber auch in die Position, von der Schwäche der Prinzipale aufgrund deren Uneinigkeit und kürzeren Verweildauer in ihren Positionen zu profitieren und eine den eignen Interessen förderliche Agenda zu verfolgen (vgl. McCubbins et al. 1987; Huber/Lupia 2001; Bawn 1995). Zur Sicherstellung der *Responsivität* der Verwaltung stehen dem Prinzipal zwei Instrumentarien zur Verfügung: (1) die Kontrolle der äußeren und inneren Strukturen der Verwaltung und (2) die inhaltliche Steuerung der Verwaltung.

Der erste Aspekt der Kontrolle Verwaltungsstrukturen umfasst die Möglichkeit des politischen Prinzipals, im Rahmen von Verwaltungsreformen Veränderungen am Verwaltungsapparat vorzunehmen, wenn dies opportun erscheint. Derartige Eingriffe werden in der Literatur als Ausnahmesituation in der Steuerungsbeziehung gehandelt, da sie aufgrund ihrer tiefgreifenden Auswirkungen insbesondere unter den Mitarbeitern starken, weit über alltägliche Steuerungsprobleme hinausgehenden Widerstand provozieren (vgl. Ellwein 1994: 55, 61f., 83ff.; Mayntz 1997a: 65; Bogumil/Ebinger 2008a: 274f.). Die Bewertung der politischen Steuerungsfähigkeit anhand (gescheiterter oder erfolgreicher) Reformdurchsetzung ist problematisch, da jede einzelne Reform ein spezifisches Machtspiel darstellt: Neben der Steuerbarkeit der Verwaltung haben länderspezifische Ausgangsbedingungen, Überzeugungskraft des Reformvorschlags, Geschick in der Koalitionsbildung und Vermarktung des Projekts sowie die Konfliktfähigkeit der Abwehrkoalitionen beträchtlichen Einfluss (vgl. Reiners 2008a, 2008b; Bogumil/Ebinger 2008a).[47] Aus diesen Gründen bietet sich dieser Aspekt nicht zur Bewertung der Steuerungsfähigkeit der Verwaltung an.

Der zweite Aspekt bezieht sich auf die *Prozessebene* der inhaltlichen Steuerung, d.h. die Umsetzung und den alltäglichen Vollzug politischer Programme innerhalb des Verwaltungsapparates. Allerdings wird in der Literatur betont, dass eine Steuerung hier kaum als *Police Patrol*, d.h. die einzelfallbezogene Überwachung des Aufgabenvollzugs verstanden werden kann, da eine solche Steuerungsstrategie angesichts der schieren Masse an Aufgaben und Vorgängen unmittelbar zur Informationsüberladung und damit zur Arbeitsunfähigkeit des Prinzipals führen würde (vgl. McCubbins/Schwartz 1984: 165ff.; Meier/O'Toole: 2006). Der Erfolg politischer Steuerung drückt sich vielmehr darin aus, inwie-

47 Vgl. die Versuche der Rekonstruktion von Reformerfolgen in Bogumil/Ebinger (2005); Bogumil/Kottmann (2006); Reiners (2008a).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

fern politische Vorgaben durch die Hierarchieebenen hindurch als Leitlinien der praktischen Arbeit akzeptiert werden.[48] Erfolgt dies, so sind Interventionen ins Tagesgeschäft einer Verwaltungseinheit weitgehend überflüssig. Gelingt es nicht, bedeutet dies den sprichwörtlichen „agency loss" – der Agent vertritt die Interessen des Prinzipals nicht in bestmöglicher Weise (Strøm 2000). Dieser primär auf Ebene der administrativen Leitungsebene untersuchte Aspekt ist für die vorliegende Untersuchung überaus instruktiv, auch wenn Konstrukten und Methodologie für die hier untersuchte Fragestellung angepasst werden müssen. Insbesondere tritt bei dieser prozessbezogenen Form der Responsivität die potenzielle Verflechtung mit dem benachbarten Aspekt der *Professionalität* (vgl. Kapitel 2.3.4.2) deutlich zu Tage. Die ohnehin vorhandene Kontingenz der beiden Aspekte machen Krause/Douglas (2005: 283) deutlich, indem sie die Bewertung der *Responsivität* resp. *professionelle Unabhängigkeit* unmittelbar an den von einer Behörde produzierten Beratungsinhalten fest machen:

> „If bureaucratic expertise, and hence, the resulting policy information produced by it, is politicized, then one can infer that these agencies exhibit responsive competence (Moe 1985). That is, agencies provide policy information consistent with satisfying external political demands and policy objectives of their own respective institutions, rather than making sound independent judgments."

Zwar verneinen Untersuchungen zum Verhältnis von Politikern und administrativen Führungskräften explizit ein Konkurrenzverhältnis zwischen *Responsivität* i.S.v. *Loyalität* und *Professionalität*. Allerdings könnte sich dies ändern, wenn man die Akteursebene der politikgestaltenden Führungskräfte verlässt. Deshalb muss dieser Aspekt bei der Entwicklung eines theoretischen Erklärungsmodells für die hier bearbeitete Fragestellung kritisch betrachtet werden. Die primär vertretene *Doktrin* zur Performanz der einzelnen Behördentypen auf diesem Aspekt lautet, dass Bündelungsbehörden und insbesondere die kommunale Ebene eine sehr viel höhere *Responsivität* gegenüber politischen Zielsetzungen aufweisen sollten, als dies bei stärker fachlich orientierten Sonderbehörden der Fall sei – wobei dies jedoch meist über die stärkere Führung letzterer Einheiten begründet wird (vgl. Holtkamp 2006: 193 m.w.V.).

2.3.4. Wirtschaftlich-funktionale Performanz

Öffentliches Handeln kann wie alle wirtschaftliche Betätigung an der Befolgung des *Ökonomischen Prinzips* bewertet werden. In den letzten Jahrzehnten gewann dieses Kriterium in der Literatur – im Kontext chronischer Einsparzwänge der öffentlichen Hand – unter den Schlagworten der *Ökonomisierung* und *Leistungs-*

48 Vgl. hierzu das Konzept der funktionalen Politisierung in Ebinger/Schmitt (2010).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

steigerung alles überragende Bedeutung (vgl. Radin 1998: 553; Groß 2002; Klenk 2004: 8f.; Ingraham 2005: 390). Theoretisch kann das ökonomische Prinzip in zwei Teilprinzipien zerlegt werden: dem *Minimalprinzip* und dem *Maximalprinzip*. Ersterem wird entsprochen, wenn auf der *Produktebene* gesetzte Ziele mit minimalem Ressourceneinsatz erreicht werden. Dies wird als *effiziente* Aufgabenwahrnehmung bezeichnet. Dem *Maximalprinzip* wird in einer klassisch wirtschaftswissenschaftlichen Definition entsprochen, wenn auf der *Wirkungsebene* bei gegebenem *Input* der erzielte Nutzen optimiert wird. Wird dieses erreicht, ist eine *effektive* Aufgabenwahrnehmung gegeben (vgl. Rosenfeld et al. 2007: 44ff.). Werden beide Teilelemente berücksichtigt, so wird von einem sparsamen und wirksamen Mitteleinsatz ausgegangen. Dabei stehen die beiden Teilprinzipien in einem potenziell dilemmatischen Verhältnis zueinander: Eine bedingungslose Optimierung des einen Prinzips kann die Erfüllung des anderen unterminieren. Hier kann eine Schwäche vieler betriebswirtschaftlicher Betrachtungen identifiziert werden: Aufgrund der Schwierigkeit einer entsprechenden Leistungsdefinition und -erfassung wird auf Ebene des *Output* die Frage der Leistungsqualität nicht gestellt. Stattdessen wird schlicht angenommen, dass es auf dieser Ebene vorgegebene und messbare Produktstandards gibt, die auch stets erreicht werden. Die Leistungsqualität wird somit als Konstante aufgefasst, sodass der Fokus alleine auf die Minimierung der *Inputs* gerichtet werden kann. Dies mag bei der maschinengleichen Produktion abschließend bestimmter Produkte (bspw. Schotter, Parkausweise) zutreffen. Für die meisten Bereiche der öffentlichen Verwaltung und insbesondere in jenen, um die es in dieser Untersuchung gehen soll, gilt dies sicher nicht. Hier treffen Spezialisten in intensivem Kontakt mit Dritten und durch Auslegung und Abwägung abstrakter Handlungsvorgaben Entscheidungen in fachlich und politisch komplexen Vorgängen. Dies impliziert auch, dass der Begriff der *Effektivität* eine andere Bedeutung bekommt: Er beschreibt nicht mehr, dass das Bestmögliche aus den gegebenen Mitteln gemacht wird, sondern dass gesetzte Ziele tatsächlich erreicht werden.

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen administrativen Handelns stellen nur die *äußere Grenze* möglicher Handlungsoptionen dar, welche einer praktischen Auslegung im Vollzug bedürfen. Dies erlaubt eine große Spanne nicht nur an Handlungswegen (Prozessebene), sondern auch in der Produktqualität (*Output*-Ebene). Eine Engführung dieser Performanzdimension auf einen reinen Kostenaspekt ohne Berücksichtigung der *qualitativen* Aspekte der gesetzten Produktionsziele ist ebenso zu vermeiden, wie eine Engführung auf reine Qualitätsaspekte ohne Berücksichtigung der Kosten. Die Dimension der *wirtschaftlich-funktionalen Performanz* muss dementsprechend sowohl die *Wirtschaftliche Qualität* wie auch die *Professionalität* der Verwaltungstätigkeit erfassen.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.3.4.1 Wirtschaftliche Qualität

Die Zielsetzung einer Leistungsmessung liegt in der Ermittlung des Verhältnisses von Aufwand und Ertrag der Leistungsproduktion. Die Forschungspraxis zeigt, dass die Übernahme dieses simplen Ansatzes für die Zwecke der vergleichenden Organisationsanalyse der öffentlichen Verwaltung nur bedingt und unter Anpassungen möglich ist. Grundproblem ist die valide Erfassung der aufgewendeten *Inputs* und der produzierten *Outputs* in Menge und Qualität (vgl. Rosenfeld et al. 2007: 47f.; Junkernheinrich et al. 2010: 56ff.). Zum ersten ist eine *exakte* Erhebung der für den Vollzug *einzelner Aufgaben oder Aufgabenblöcke* aufgewendeten Mittel nicht möglich. Aufgrund unterschiedlicher Aufgabenzuschnitte der Verwaltungseinheiten – oft selbst auf einer föderalen Ebene oder innerhalb eines Landes – lassen sich entsprechende Haushaltsdaten[49] nicht miteinander vergleichen. Eine trennscharfe und damit für einen Vergleich geeignete Erfassung der aufgewendeten *Inputs* ist bestenfalls näherungsweise möglich.[50] Zum zweiten erlauben fehlende oder nicht vergleichbare Kennzahlen zu den örtlichen Verhältnissen (bspw. zur Zahl, räumlichen Verteilung und Heterogenität der zu betreuenden Kunden oder der Komplexität der Anlagentypen etc.) keine angemessene Berücksichtigung der Kontextfaktoren der Leistungsproduktion. Zum dritten liegen keine vergleichbaren Angaben über tatsächlich ausgeführte Tätigkeiten (hinsichtlich Zahl und Umfang der bearbeiteten Anträge, Beratungen oder Kontrollen) und die qualitativen Charakteristiken der produzierten Leistungen – dem *Output* – vor. Um diese Lücke zu füllen, soll hier statt auf "harte" Haushaltsdaten auf subjektive Einschätzungen von Mitarbeitern zurückgegriffen werden, die auch eine Abfrage der Fach- und Dienstleistungsqualität erlauben.

2.3.4.2 Professionalität

Das Konstrukt der *Professionalität* steht mit dem Rollenbild *autonomer Bürokrat* in Verbindung und erlebte seine Blütezeit in den 1960er und 1970er Jahren (vgl. Hall 1968; Ritzer 1975). Ob seiner vielfältigen Verwendung (vgl. bspw. DiMaggio/Powell 1983; Teodoro 2011: 68f.) kann es als eines der zentralen organisati-

49 Hieran hat auch die teilweise erfolgte Umstellung von kameraler zu doppischer Rechnungslegung auf kommunaler Ebene nichts geändert, da weder eine einheitliche Produktdefinition auf kommunaler Ebene besteht, noch eine Vergleichbarkeit mit staatlicher Leistungsproduktion herstellbar ist.

50 Vgl. zu eines derartigen Versuchs Bauer et al. (2007b: 9f., 294-302).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

onssoziologischen Konzepte bezeichnet werden.[51] Hier liegt die Geburtsstunde der *professionellen Bürokratie* (Mintzberg 1979: 256ff.; vgl. Bogumil/Schmid 2001: 86), deren hochspezialisierte Mitarbeiter als Antagonisten zum oben eingeführten *responsiven Bürokraten* gedeutet werden kann (vgl. Jacobsen 1996: 46; Tonon 2008: 277; Bourdeaux 2008: 369 m.w.V.). Welche Rolle Experten haben und wie diese zu bewerten ist, gehört seit Woodrow Wilson (1887) und Max Weber (1956) zu den Kernfragen der Verwaltungswissenschaft (Weber 1956: 1054-1062). Denn jenseits idealtypischer Rollenzuschreibungen muss mit Anerkennung professioneller Kapazitäten der Verwaltung auch zwangsläufig die bereits diskutierte politische Aufladung allen Verwaltungshandelns und die faktische Anerkennung der Bürokraten als *policy maker* einhergehen. Damit ist klar, dass die Verwaltung trotz fehlender unmittelbarer demokratischer Legitimation Einfluss auf den Handlungsspielraum der Politik hat (Weber 1956: 1057f.; Lipsky 1980; Wilson 1989; Boyne 2003; Moynihan/Pandey 2005: 423; Meyers/Vorsanger 2007; Lee/Raadschelders 2008: 420f.). Benz (2003: 363) konstatiert entsprechend: „Die Unterscheidung zwischen Politik und Verwaltung ist schlicht realitätsfern". Wurde dies zuerst noch beklagt (vgl. Lowi 1969; Burke 1986), rückte mit der intensiven Analyse von *Principal Agent*-Beziehungen die Bewältigung dieses "Problems" in den Mittelpunkt politikwissenschaftlicher Forschung (vgl. Moe 1984).

Für die Heranziehung von Experten spricht, dass deren professionelle Standards unter allen anlegbaren Bewertungsmaßstäben am belastbarsten mit positiven Gemeinwohleffekten verknüpft werden können. Professionen bezeichnen aus soziologischer Perspektive abgegrenzte Personenkreise, die über theoretisch fundierte, durch (teils reglementierte) gemeinsame Fachausbildung erworbene Spezialkenntnisse verfügen, darauf aufbauend ein identitätsstiftendes Selbstverständnis teilen und einem gemeinsamen (oft altruistisch konnotierten) Verhaltenskodex folgen sowie danach streben, ihren Arbeitsbereich abzugrenzen und die ihn betreffenden Standards zu setzen und durchzusetzen (Parsons 1939: 457-67; Rainey/Steinbauer 1999: 20). Die Clusterbildung von Mitarbeitern mit identischer Profession in Organisationen verstärkt ihren Zusammenhalt und unterstützt die Abgrenzung von Dritten. So orientieren sich diese Subgruppen primär an den Verhaltensstandards ihrer Profession und erst sekundär an jenen ihrer Organisation (Wilkens/Ouchi 1983: 475). Die Profession reguliert damit das Verhalten von Akteuren unabhängig von ihrer organisatorischen An- und Einbindung und verheimatet sie in einer „Fachbruderschaft" (Wagener 1979: 238f.). Freidson (2001) bezeichnet deshalb den *professionalism* neben markt- und regel-

51 Gleichzeitig trägt dieses Konzept auch den Makel einer früheren stark funktionalistischen Verwendung als Klassifikator zur Identifikation professioneller (i.S.v. guter) und nichtprofessioneller (schlechter) Arbeitseinstellung (vgl. MacDonald 1995: 2-4).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gesteuerter Bürokratie als drittes Organisationsmodell innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Er wie viele andere Autoren betont die Bedeutung einer qualifizierten und unabhängigen Aufgabenwahrnehmung sowohl für Vollzugsqualität, Universalität des Zugangs wie auch zur Sicherung qualifizierter Information und Beratung für die Politik (vgl. bspw. Knott/Miller 1987; Christensen 1991: 10; Bauer et al. 2007a; Tonon 2008: 277; Rosenfeld et al. 2007: 49; Evetts 2009: 253f.). Fallstudien bestätigen diese zentrale Rolle: Nur solange eine überlegene Fachkenntnis der Verwaltung gegeben ist, gelingt die Begrenzung fachfremder, auf die Durchsetzung von Partikularinteressen abzielender Einflussversuche auf Verwaltungsentscheidungen (Kuhlmann et al. 2011: 118).

Soll Professionalität gewährleistet werden, muss die entsprechende Verwaltung und ihre Mitarbeiter über ein hohes Maß an *Autonomie*[52] verfügen. Auf der *Vollzugsebene* bedeutet dies zwar nicht eine Hierarchie- oder Weisungsfreiheit der einzelnen Mitarbeiter. Wohl aber sollten *fachliche*, nicht *politische* Kriterien die zentrale Rolle bei der Entscheidungsfindung spielen.[53] Welche professionellen Werte ein Mitarbeiter zu einem bestimmten Zeitpunkt teilt, hängt wie schon in Kapitel 2.3.3.2 dargelegt von Sozialisierung und Aufgabencharakteristika ab. Gilardi und Braun (2002: 157) bringen diesen Sozialisierungsaspekt auf den Punkt:

> „Bürokraten werden, um ihre Aufgaben in einer funktionalen Organisation erfüllen zu können, lange Zeit sozialisiert und erzogen. Aus diesem Prozess kann der „egoistische" Akteur nicht „unbeschadet" heraustreten. Es wächst vielmehr eine „professionelle Integrität" heran, die die perfekte Aufgabenerfüllung als intrinsische Motivation erzeugt. Bürokraten respektieren die Regeln und Ziele der Organisation […]."

Aus der *Core Executive* Forschung ist darüber hinaus bekannt, wie stark Aufgabencharakteristika und damit verbundene Erwartungen die *funktionale Politisierung* und Arbeitsweise von Verwaltungsmitarbeitern beeinflussen können (vgl. Steinkemper 1974: 95-97; Putnam 1976a: 213; Derlien 1986: 123; Mayntz/Derlien 1989: 393f.; Ebinger/Schmitt 2010). Diese Erkenntnisse sind hilfreich für die Entwicklung eines Untersuchungsmodells auf der Vollzugsebene.

Neben der grundsätzlich einzugestehenden Unerreichbarkeit einer sachlichen Objektivität[54] finden sich in der Literatur ebenso zahlreiche Argumentationen

52 Der Begriff der bürokratischen Autonomie wird in der Literatur unterschiedlich verwandt (Kim 2008: 34f.): So werden damit Instanzen eingeschränkter Steuerung (-sfähigkeit) der Politik beschrieben, aber auch die Eigenständigkeit von Verwaltungseinheiten als politische Akteure mit multiplen Verflechtungen zur Umwelt.

53 Schon Scott (1965: 69f.) berichtet, dass die große Mehrheit der Verwaltungsmitarbeiter Einwirkungen von außen ablehnt und die professionelle Entwicklung der Verwaltung hierdurch behindert sieht. Gleichzeitig erachten sie die Führung durch einen qualifizierten Vorgesetzten als Grundvoraussetzung der Zielerreichung wie auch ihrer individuellen professionellen Entwicklung.

54 Vgl. hierzu Connolly et al. (1980), Boyne et al. (2004), Enticott (2004); Veit (2008).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gegen eine solche „Entpolitisierung“ des Verwaltungsvollzugs. Scotts (1966: 269) Aufzählung der mit einer Professionalisierung der Bürokratie einhergehenden Steuerungsprobleme ist längst Allgemeingut. Professionelle Autonomie könnte Loyalitäts- und Steuerungsprobleme mit sich bringen, die Responsivität der Verwaltung schwächen und damit technokratischen Tendenzen und Bürgerferne Vorschub leisten (vgl. Christensen 1991: 10; Wewer 2003: 362; Unger et al. 2000: 1009ff.; Jann/Wegrich 2008: 69). Und schließlich argumentierten Bürokratietheoretiker aufbauend auf unterschiedlichen theoretischen Begründungen (vgl. Holtkamp 2012: Kapitel 2 m.w.V.) schon vor Niskanen (1971), dass professionelle Stände nicht wertfrei in der Auslegungen gesetzlicher Rahmenbedingungen seien, sondern eigennützig, und mitunter immer teurere und komplexere Lösungsansätze zulasten des Gemeinwohls forcierten. Mit der Ausbreitung der *Principal-Agent Theory* (Milgrom/Roberts 1992) gewann diese Argumentation eine neue theoretische Qualität. Als Konsequenz dieses unauflösbaren Widerspruchs (vgl. T’hart 2011: 329) erscheint eine rigide Trennung der Bewertungskriterien *Professionalität* und *Responsivität* wenig zielführend.

2.3.5. Kontextuelle Performanz

Die klassische Organisationsforschung konzentriert sich bei der Messung und Erklärung organisationaler Performanz auf die in den beiden vorhergehenden Abschnitten genannten “harten“ Performanzaspekte mit unmittelbarer Außenwirkung. Dabei legt die betriebswirtschaftlich orientierte *Human-Resources* Forschung nahe, dass es ganz wesentlich die “weichen“ Aspekte, insbesondere die informelle Verhaltensweise der Mitarbeiter sind, die wesentlich über Wertigkeit und Kosten der produzierten Leistung entscheidet. Deshalb muss diese Dimension in ein holistisches Modell administrativer Performanz einfließen.

Präzisier als das von Schneider (1975) als Prädiktor organisationaler Performanz konkretisierte *Klima* (vgl. West 2001) thematisiert das Konzept des *Organizational Citizenship Behavior* (Bateman/Organ 1983) die Nutzung von solchen Handlungsspielräumen durch die Mitarbeiter, welche nicht durch formale Anreizsysteme gesteuert werden können, aber dennoch zentral für das Funktionieren von Organisationen sind (Organ 1988: 4). Borman/Motowidlo (1993) prägten für derartige, die operativen Tätigkeiten umschließende soziale und psychologische Verhaltensweisen den Begriff „contextual performance“. Während die ersten Operationalisierungen noch direkt weit gestreutes Akteurshandeln wie „[…] compliance, altruism, dependability, housecleaning, complaints, waste, cooperation, criticism of and arguing with others, and punctuality“ (Batemann/Organ 1983: 589) abfragen, empfehlen LePine et al. (2002: 62), das Konstrukt indirekt über positiv mit dem Organisationserfolg verknüpfte Aktivitäten zu er-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

fassen. Hier kommen aus der *organizational behavior* Forschung bekannte Konstrukte wie *Satisfaction, Commitment* und *Leader Support* ins Spiel. Diese Forschungsstränge wiederum haben nur sporadische Berührungspunkte zur klassischen Organisationsforschung (vgl. grundlegend Buchanan 1974; Mowday et al. 1979; Hofstede 1980), versammeln aber unter den Sammelbezeichnungen *individual-level factors* (Kim 2005), *street-level factors* (May/Winter 2007) oder *work-related attitudes* (Rainey et al. 1986; Zientara/Kuczynski 2009) diverse hoch elaborierte Ansätze. Diese waren in ihren Grundlagen stark von der betriebswirtschaftlichen *Human Ressources* Forschung inspiriert, griffen jedoch die spezifische Perspektive der öffentlichen Verwaltung auf. In der vornehmlich US-amerikanischen Literatur werden die folgenden drei Konzepte intensiv diskutiert: *Job Satisfaction* (vgl. Carsten/Spector 1987; Kirkman/Shapiro 2001), *Organizational Commitment* (Mowday et al. 1979; Mathieu/Zajac 2002; Meyer et al. 2002; Malik 2010) und *Job Involvement* (Kanungo 1982; Meyer et al. 2002).[55]

All diese Ansätze teilen die grundlegende Annahme, dass ein komplexes Set an Erklärungsfaktoren das *policy*-Verständnis sowie die Einstellungen und persönliche Werte des Vollzugspersonals beeinflussen und diese Faktoren ihrerseits zentrale Determinanten des individuellen Verhaltens sind (vgl. Meyers/Vorsanger 2003: 248f.). Trotz einer unüberschaubaren empirischen Forschungstätigkeit ist noch immer unklar, welche Beziehung zwischen den einzelnen mitarbeiterbezogenen Performanzaspekten besteht. Malik et al. (2010: 20; vgl. Reid et al. 2008: 43) demonstrieren anhand von Literaturanalysen, dass Untersuchungen des Zusammenhangs zwischen den zentralen Aspekten *Job Satisfaction* und *Organizational Commitment* widersprüchliche Ergebnisse erbrachten. Ebenso wenig ist sicher, welche Rolle diese Variablen in einem umfassenden Erklärungsmodell der organisationalen Performanz einnehmen (vgl. Meyer et al. 2002; Mathieu/Zajac 2002). Noch nicht einmal über die Richtung der kausalen Beziehung zwischen den mitarbeiterzentrierten Faktoren und der organisationalen Performanz besteht Einigkeit.[56] Da Meyer et al. (2002: 38; vgl. auch Reid et al. 2008: 51) basierend auf ihrer umfassenden Meta-Analyse dem Konstrukt *Job Involvement* eine nur nachgeordnete Bedeutung zumessen, erscheinen die beiden erstgenannten Ansätze die vielversprechendsten Konzepte zur Füllung des Begriffs der *Kontextuellen Performanz*.

55 Vgl. die Meta-Analyse von Meyer et al. (2002). Andere prominente Konzepte umfassen *Public Service Ethic* (Buchanan 1975) oder *Public Service Motivation* (Perry/Wise 1990; Perry 1996; Brewer et al. 2000), *Organizational Citizenship* (Organ/Ryan 1995) und *Organizational Health* (Hart/Cooper 2001); für weitere vgl. Meyer et al. (2002).

56 Für eine Zusammenfassung der Debatte vgl. Ostroff (1992); Kim (2005); spezifischer zu *Job Satisfaction* vgl. Meyer (1997).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.3.5.1 Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter

Der Begriff *Job Satisfaction* wird hier als *Arbeitszufriedenheit* übersetzt. Das Konstrukt *Arbeitszufriedenheit* wird dabei als globaler Prädiktor der individuellen Einstellung der Mitarbeiter gegenüber ihrer Beschäftigung erachtet (vgl. Spector 1997: 2; Meyer et al. 2002). Erste theoretische Betrachtungen hierzu finden sich bei Herzberg et al. (1959).[57] Das Konstrukt wurde schon früh im Rahmen US-amerikanischer Surveys zu Arbeitsbedingungen und Arbeitsqualität definiert und operationalisiert (vgl. Quinn/Shepard 1974: 61f.). Locke (1976: 1304) bezeichnete sie als „[…] pleasurable or positive emotional state, resulting from the appraisal of one's job or job experiences." Heute wird das Konstrukt wertneutral verwendet und allgemein als Sammelbegriff für verschiedene affektive und kognitive Wahrnehmungen in Beziehung zum Arbeitsplatz verwendet (vgl. Judge et al. 2001a; Meyer et al. 2002: 26; Malik et al. 2010: 19ff.). Hart (1994, 1999; zitiert nach Hart/Cooper 2001: 102) fand in empirischen Untersuchungen Hinweise darauf, dass es sich hierbei um eine Saldierung der wahrgenommenen positiven und negativen Erfahrungen handelt.

Es wird davon ausgegangen, dass Angaben zur Arbeitszufriedenheit Hinweise darauf geben, als wie *lohnenswert* und *aufrechterhaltenswert* eine spezifische Anstellung eingeschätzt wird (Thatcher et al. 2003; Freund 2005). Die konkrete Wirkung individueller *Job Satisfaction* auf die Performanz von Verwaltungseinheiten ist nicht eindeutig belegt. Ihr wird zwar eine positive *Korrelation* mit Arbeitseinstellung, Motivation sowie sogar allgemeiner Lebenszufriedenheit und psychischer Gesundheit sowie eine negative Korrelation mit Abwesenheitsquoten, Stresswahrnehmung, Arbeitgeberwechsel bzw. Wechselneigung zugesprochen (vgl. Spector 1997; Kirkman/Shapiro 2001: 557; Judge et al. 2001a; Mathieu/Zajac 2002). In einzelnen kausalanalytisch angelegten Studien wurde diese Wirkung auch in multivariaten Untersuchungsdesigns getestet. Malik (2010: 20) zitiert Kreitner/Kinicki (2006), welche die fünf vorrangig bemühten Kausalmodelle zur Erklärung von Arbeitszufriedenheit identifizieren: (materielle) Bedürfnisbefriedigung, Befriedigung von Erwartungshaltungen, Respektierung professioneller Werte, Fairness und Gleichbehandlung sowie individuelle Prädispositionen. Kim (2005: 254) berichtet, dass Arbeitszufriedenheit im Vergleich der vier von ihm berücksichtigten mitarbeiterzentrierten Faktoren den größten Einfluss (ß = 0.36) auf die Performanz hat. Zwar berichten Meta-Analysen widersprüchliche Ergebnisse, allerdings stützen die aggregierten Ergebnisse die Annahme eines leicht positiven Zusammenhangs zwischen Arbeitszufriedenheit und organisationaler Performanz (vgl. Iaffaldano/Muchinsky 1985; Judge et al. 2001b; Meyer et

57 S. für eine Zusammenfassung der Literatur Malik et al. (2010: 19ff.)

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

al. 2002: 36). Brewer (2006: 42) folgert im Überblick über jüngere empirische Studien, dass die Befunde zwar nicht die Annahme einer starken Verknüpfung von Arbeitszufriedenheit und der individuellen Leistung von Behörden stützen, dass jedoch auf eine Beziehung der Arbeitszufriedenheit zum nachhaltigen Organisationserfolg gefolgert werden könne.

2.3.5.2 Affektive Bindung

Organizational Commitment wird hier als *Organisationale Bindung* übersetzt. Nach Pettigrew (1979: 577) definieren Kanter (1972) und Buchanan (1974) *commitment* als „[…] willingness of participants to give energy and loyalty to an organization, to be effectively attached to its goals and values and thereby to the organization for its own sake." Porter et al. (1974: 604) ergänzte diese Beschreibung um den unbedingten Wunsch des Mitarbeiters, Teil der Organisation zu bleiben.[58] Aufbau und Erhalt einer individuellen Bindung zu Organisationen können unterschiedlich begründet werden (vgl. Meyer/Allen 1997: 10ff.): So könnte erstens eine grundlegende Koinzidenz der Werte und Normen zwischen Individuum und Organisation vorliegen. Zweitens könnten mit dem Verlassen der Organisation materielle Einbußen oder ideelle Verluste in Prestige und Kontaktmöglichkeiten verbunden sein. Drittens könnte ein Gefühl der inneren Verpflichtung die Bindung erhalten. Die sich hier abzeichnende Mehrdimensionalität des Konstrukts bildeten Meyer und Allen (1991; vgl. 1997; Meyer et al. 2002) in ihrer weitverbreiteten Differenzierung in *affective, continuance*, und *normative organizational commitment* ab. Die Autoren nehmen an, dass affektiv gebundene Mitarbeiter intrinsisch motiviert und mit großem Engagement arbeiten; hohes *continuance commitment* steht für den Willen, langfristig Teil der Organisation zu bleiben; *normative commitment* beschreibt eine innere Verpflichtung der Mitarbeiter gegenüber der Organisation. Wie empirische Untersuchungen zeigen, haben diese Teilkonstrukte ihre Berechtigung, da sie tatsächlich unterschiedliche Aspekte organisatorischer Bindung zu erfassen scheinen (vgl. Meyer et al. 2002: 29ff., 40).

Die Beziehung zwischen den drei Teilkonstrukten organisatorischer Bindung und der Mitarbeiterleistung verläuft offensichtlich nicht so linear, wie es frühe Studien des Gesamtkonstrukts suggerierten (vgl. Mowday et al. 1974; Larson/Fukami 1984). So scheint zwar *affektive Bindung* positive mit organisationaler Performanz zu korrelieren und ein guter Prädiktor von Mitarbeitereinstellungen und -verhalten zu sein (vgl. Reid et al. 2008: 43; Kim 2005: 247f.). Für die bei-

58 Für Zusammenfassung und Diskussion des konzeptionellen Ansatzes vgl. DiIulio (1994).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

den anderen Teilkonstrukte gilt dies jedoch nicht. Einerseits wird das Teilkonstrukt *normative commitment* teilweise als konzeptionell unklar betrachtet. Andererseits legen empirische Forschungsergebnisse nahe, dass *continuance commitment* in negativer Beziehung zu individueller Performanz stehen könnte (vgl. Kim 2005: 247f.). Diese Befunde implizieren, dass nur für die affektive Bindung ein klarer *linearer* Zusammenhang mit individueller und kollektiver Leistung besteht. Deshalb soll ausschließlich dieser Aspekt als abhängige Variable in die Untersuchung eingehen (vgl. Kim 2005: 247; Zientara/Kuczynski 2009: 45). Zur empirischen Erfassung des Konstrukts *Affective Commitment* bietet sich die von Meyer et al. (1993: 544) aus dem Fragenset von Mowday/Steers (1979: 228) entwickelte, auf sechs Items verkürzte Operationalisierung an. Nicht vergessen werden soll dabei allerdings die Warnung von Mowday/Steers (1979: 244), dass durch die offenliegende Intention einer solchen Abfrage je nach Kontext eine Verzerrung hin zu sozial gewünschten Antworten bestehen könne.

2.4 Zusammenfassung

Als Fazit dieser Betrachtung lässt sich eine Gemengelage miteinander in Beziehung stehender Performanzaspekte identifizieren. Diese Aspekte sind weder durchgängig trennscharf abgrenzbar noch widerspruchsfrei. Im Gegenteil, es gehört zur *common knowledge* der Verwaltungsforschung, dass die Optimierungen auf einer Dimension sehr wahrscheinlich zu Lasten anderer Leistungsindikatoren geht (Bogumil/Jann 2009: 55). Diese Aspekte lassen sich in Erweiterung der immer noch widerspruchsärmsten Differenzierung nach Wagener (1969) grob einer *politisch-rechtsstaatlichen,* einer *wirtschaftlich-funktionalen* sowie einer ergänzenden *kontextuellen* Debatte zuordnen. Die ersten beiden Dimensionen beschreiben aus einer originär mikroökonomischen Perspektive das Verhältnis von *Mitteln* und *Zielen* der Verwaltungsorganisation. Die dritte Dimension der kontextuellen Performanz thematisiert die internen Mechanismen, welche die Transformation von *Inputs* in *Outputs* (und damit auch die Leistung) beeinflussen. Fokussierend auf die Akteursebene werden Bindung und Arbeitszufriedenheiten der Mitarbeiter als eigenständige Ziele wie auch als Determinanten anderer Performanzkonzepte betrachtet. Das Abschneiden eines spezifischen Verwaltungsmodells über die Gesamtheit der Bewertungsdimensionen begründet seine „Output Legitimacy“ (Thatcher/Stone Sweet 2002: 18f.). Das breite Spektrum der Performanzaspekte, ihre Überschneidungen, Widersprüche und wechselseitige Bedingung kennzeichnen in Verbindung mit Operationalisierungsfragen und der Unzulänglichkeit der Datenlage das für die Bewertung öffentlicher Dienstleistungen charakteristisches Messproblem.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3. Theoretische Erklärungsmodelle in der Literatur

In diesem Abschnitt werden zum einen die vier prominentesten theoretischen Ansätze zur Erklärung administrativer Performanz vorgestellt. Zum anderen werden die wesentlichen in der Literatur diskutierten Erklärungsfaktoren eingeführt und auf ihre Tauglichkeit hinsichtlich einer Verwendung in einem umfassenden Erklärungsmodell administrativer Performanz untersucht.

3.1 Makro-theoretische Erklärungsansätze

Die moderne theoretische Auseinandersetzung mit öffentlichen Verwaltungen zeichnet sich durch die weitgehende Abwesenheit eigenständiger Theorien aus.[59] Die Verwaltungsforschung gründet primär auf Ansätze aus der privatwirtschaftlich orientierten Organisationsforschung, der Politikwissenschaft und der Ökonomie die an den eigenen, durch besondere Rahmenbedingungen und Voraussetzungen gekennzeichneten Untersuchungsgegenstand angepasst wurden. Auf dieser Basis entwickelte sich ein Geflecht autonomer, aber regelmäßig aufeinander Bezug nehmender Theorieströnge (vgl. Christensen 2003: 109). In diesem Abschnitt soll ein ordnender Überblick über jene makro-theoretischen Ansätze in der Literatur gegeben werden, die einen Beitrag zur Erklärung der Performanz öffentlicher Verwaltungen leisten könnten. Christensen (2003: 110) schlägt eine Grobgliederung in vier Theoriefamilien mit unterschiedlichen Perspektiven und Erklärungsansätzen vor: (1) die *Environmental Perspective*, (2) die *Bureaucratic Structure Perspective*, (3) die *Cultural-Institutional Perspective* und (4) die *Formal Theory Perspective*. Diese Differenzierung erwieß sich bei der Analyse organisationalen Verhaltens als hilfreich (vgl. Christensen 2003; Verschuere 2006), weshalb die Strukturierung des Themenfeldes der administrativen Performanz an diesen Vorbildern orientiert werden soll. Die von Christensen (2003: 111f.; vgl. Verschuere 2006: 175) vorgebrachten Beschränkungen dieses Ansatzes gelten auch hier: (1) Die einzelnen Theorieschulen greifen auf ein breites Set an *Erklärungsfaktoren* zurück, vermischen dabei jedoch strukturelle mit kulturellen Elementen und verwaltungsinterne mit verwaltungsexternen Faktoren. (2)

59 Selbst Webers die *Bürokratietheorie* konstituierender wissenschaftlicher Bürokratiebegriff bezeichnet einen Typus von Organisation, „dessen Merkmale sich mehr oder weniger auch in privaten Unternehmungen, Parteien, Verbänden oder Vereinen ausprägen können (Weber 1980: 124ff.; 551ff.)“ (Derlien et al. 2011: 19).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Weiterhin bedienen die Ansätze abweichende *Analyseebenen* – von der Makro- bis auf die Individualebene. (3) Schließlich bedienen sich die Ansätze unterschiedlicher *Erklärungsmechanismen*. Entsprechend kann eine derart einfache Differenzierung, wie sie hier vorgenommen wird, zu keinen in sich geschlossenen, widerspruchs- und überschneidungsfreien Theoriebündeln führen. Vielmehr muss mit Christensen (2003: 111) eingeschränkt werden: „[…] this classification offers no clear-cut categorization of theories."

3.1.1. Environmental Perspective

Dieser erste theoretische Ansatz identifiziert die *Organisationsumwelt* als wesentliche Determinante des Handelns öffentlicher Organisationen. Bezeichnender weise warnt Hult (2003: 149) vor den Konsequenzen der Erforschung dieser Beziehung zwischen öffentlichen Organisationen und ihrer Umwelt – sie käme dem Öffnen der *Büchse der Pandora* gleich, da sie die Auseinandersetzung mit einer Vielzahl an Konzepten, Analyseebenen und Annahmen erfordere. Zur ersten Grobgliederung schlägt sie eine Unterscheidung zwischen einem aufgabenbezogenen *technischen* und einem *institutionellen* Verständnis der Umwelt vor. Ersteres adressiert primär den Umstand der Unsicherheit, Komplexität und Dependenz der Umwelt und wird von Hult (2003: 151) mit Kontingenztheorie (vgl. Lawrence/Lorsch 1967), Ressourcenabhängigkeitsansatz (vgl. Peffer/Salancik 1978) und *Population Ecology*-Ansatz (vgl. Hanan/Freeman 1989) verknüpft. Die zweite theoretische Perspektive der *institutionellen* Umwelt befasst sich mit den Regeln und Anforderungen (auch symbolischer Art), denen eine Organisation entsprechen muss, um Legitimität und Unterstützung zu erlangen (Hult 2003: 149). Diese wird insbesondere im Rahmen der Institutionentheorie (vgl. Meyer/Rowan 1977; DiMaggio/Powell 1983) bearbeitet.

Verschuere (2006: 178f.) identifiziert zwei dieser Theorieströmungen als besonders hilfreich zur Erklärung der *Unabhängigkeit* von Verwaltungshandeln. Aus dem Bereich der technischen Umwelt greift er den primär auf der Makro-Ebene ansetzenden Ressourcenabhängigkeitsansatz heraus: Die Autonomie einer Verwaltungseinheit ließe sich demnach über ihre Abhängigkeit von im Zugriffsbereich anderer Organisationen liegender Ressourcen erklären. Je stärker ihre Angewiesenheit, desto geringer ihre Handlungsspielräume. Für die Frage der Performanz von Verwaltungseinheiten kann ein analoger Zusammenhang angenommen werden. Externe Akteure können je nach ihrer Einflussstärke und Motivation auf unterschiedlichste Weise Einfluss auf Vollzug und damit dessen Performanz nehmen. Die Thematisierung von Abhängigkeitsverhältnissen erlaubt, derartige Zusammenhänge zwischen Akteuren über Hierarchieebenen und Organisationen hinweg abzubilden (Hult 2003: 153). Aus dem Bereich der institutio-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nellen Umwelt führt Verschuere (2006: 179f.) zwei grundlegende Elemente des Neo-Institutionalismus als ergiebige Erklärungsansätze an, nämlich zwei der drei von Scott definierten, konkurrierenden Säulen[60] institutioneller Ordnung: Die *regulative* und die *normative* Säule (vgl. Scott 2001: 34ff.). Regulative Elemente beschreiben die formalen „rules of the game" und ihre Durchsetzung über rechtliche, politische und wirtschaftliche Arrangements (North: 1990: 3). Diese harten äußeren Strukturen prägen die Kosten-Nutzen Bewertung individueller Handlungsoptionen der Organisationsmitglieder und beeinflussen so ihre Entscheidungen. Normative Elemente umfassen die schwerer greifbaren gesellschaftlichen Werte und Normen, die die Organisation umgeben. Dabei beschreiben *Werte* wünschenswerte Sachverhalte und *Normen* konkrete Handlungsanleitungen. Die Internalisierung normativer Elemente beeinflusst die Wahrnehmung situativ angemessenen Verhaltens und engt so die Handlungsoptionen der Akteure ein. Zusammenfassend könnte diesen Erklärungsansätzen zufolge das Verhalten von Organisationmitgliedern von formalen Regeln in der institutionellen Organisationsumwelt, oder auch von extern geprägten Normen- und Wertesystemen der Organisationsmitglieder geprägt sein (vgl. Verschuere 2006: 179f.).

3.1.2. Bureaucratic Structure Perspective

Diese zweite Perspektive betont die Bedeutung formaler Organisationsstrukturen für das Verhalten von und in Organisationen (vgl. Egeberg 1999). Diese *formal structure matters* Perspektive baut wesentlich auf der Annahme auf, dass Entscheider (Individuen oder Organisationseinheiten) nur über eine begrenzte Informationsverarbeitungskapazität verfügen (Christensen 2003: 110). Strukturelle Faktoren sollen diese Kapazität jedoch modifizieren können, indem sie unter der gegebenen *begrenzten Rationalität* (Simon 1959) den Rahmen für Entscheidungen setzen. Verschuere (2006: 176) führt aus, dass aus dieser Sichtweise die Organisationsstrukturen sowohl die Entscheidungskapazität der Individuen, die den Entscheidungen zugrundeliegenden Normen und Glaubenssätze, als auch die Entscheidungsstrategien weitgehend determinieren.

Als das Handeln in und von Organisationen maßgeblich beeinflussende Variablen werden konkret die *Organisationsstruktur,* die *Mitarbeiterstruktur,* die

60 Die dritte Säule umfasst ein *kognitiv-kulturelles* Element. Hier wird davon ausgegangen, dass Akteure deshalb in einer spezifischen Weise handeln, da sie ihrer Handlung eine *Bedeutung* innerhalb des sie umgebenden kulturellen Rahmens zumessen (Scott 2001: 58). Dieser Rahmen besteht aus Glaubenssätzen, mentalen Modellen und Logiken, die innerhalb einer sozialen Gruppe geteilt werden und auf gemeinsamen Erfahrungen beruhen.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

physische Örtlichkeit[61] und die *Institutionalisierung* von Organisationen identifiziert (Egeberg 2003: 116ff.). Unter *Organisationsstruktur* wird dabei in Anlehnung an Scott (1981) die normative Struktur aus Regeln und Rollen verstanden, welche mehr oder weniger präzise die an jedes Organisationsmitglied gerichteten Handlungserwartungen spezifizieren. Strukturen prägen aus dieser Perspektive nicht nur die zu verfolgenden Interessen und Ziele, sondern auch die zu deren Erreichung zu wählenden Suchstrategien, Akteursnetzwerke sowie als relevant zu erachtende Informationen und Handlungsalternativen (Schattschneider 1975: 58; Egeberg 2003: 117). Als wesentliche Dimensionen der Struktur werden hierbei die Größe im Sinne der Mitarbeiterzahl[62] einer Organisation sowie ihr horizontaler und vertikaler Differenzierungsgrad gesehen, da diese Merkmale Organisationsverarbeitungskapazität, Koordinierungsmodi sowie die individuellen und kollektiven Präferenzen beeinflussen können (vgl. Egeberg 2003: 117). Unter *Mitarbeiterstruktur* wird die Zusammensetzung der Belegschaft hinsichtlich deren Alter, Geschlecht, Ausbildungshintergrund etc. verstanden (Verschuere 2006: 177). Es wird angenommen, dass diese (teilweise über Sozialisierungseffekte *außerhalb* der Organisation erworbenen) individuellen Hintergrundfaktoren in beträchtlichem Umfang die Werte, Normen und Rollenerwartungen der Organisationsmitglieder bestimmen. Unter der *Institutionalisierung* einer Organisation wird das Vorhandensein einer eigenständigen Organisationskultur mit eigenen informellen Normen und Praktiken verstanden (Egeberg 2003: 119). Diese weichen und schwer greifbaren Aspekte setzten aus dieser Perspektive auf den formalen Strukturen auf und füllen sie mit Werten, wodurch erst eine *richtige* Institution mit eigenständiger Identität entstehe (Selznick 1957: 17ff.). Dieser Schritt sei nicht nur identitätsstiftend für die Mitarbeiter (was deren und das gesamte organisationale Handeln beeinflusse), sondern entwickle auf Basis dieses Selbstverständnisses auch eine Außenwirkung: die Mission, die als wichtig erachteten Werte in die Gesellschaft zu tragen und ihnen dort zu Geltung zu verhelfen (Egeberg 2003: 119). Zusammenfassend vertreten die hier unter der Überschrift *Bureaucratic Structure Perspective* subsumierten Theorien den Ansatz, dass individuelle und kollektive Entscheidungen in Organisationen wesentlich von deren internen Organisationsmerkmalen beeinflusst sind.

61 Auf diesen Aspekt soll aufgrund seiner randständigen Bedeutung in der Literatur hier nicht weiter eingegangen werden.

62 Die Größe einer Organisation im Sinne der Mitarbeiterzahl wird dabei auch als *structural capacity* bezeichnet (vgl. Egeberg 1999: 162).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3.1.3. Kulturell-institutionelle Perspektive

Die *Cultural-Institutional Perspective* ist die dritte von Christensen (2003: 111) vorgeschlagene Theorien-Kategorie. Diese vereinigt die Ansätze des historischen und soziologischen Institutionalismus. Der *Historische Institutionalismus* geht davon aus, dass vergangene Entscheidungen – von harten Strukturfragen über Prozesse bis hin zu Konventionen – das Entscheidungsverhalten von Individuen und der Organisation als Ganzes im Sinne einer *Pfadabhängigkeit* determinieren (vgl. Thelen 1999; Thoenig 2003: 128f.). Der *Soziologische Institutionalismus* schreibt aus der Gesellschaft abgeleiteten Normen und Werten eine das Akteurshandeln determinierende Rolle zu. Der Prozess entspricht im Wesentlichen jenem der Institutionalisierungsdimension der *Bureaucratic Structure Perspective*: Informale kulturelle Werte verfestigen und präzisieren die formalen Regeln der Organisation und definieren *angemessene* Handlungsoptionen (March/Olsen 1989). Verschuere (2006: 181) identifiziert als verbindendes Element der unter die kulturell-institutionelle Kategorie fallenden Theorien ihre Zurückweisung der „logic of consequence" (vgl. Hall/Taylor 1996) im Entscheidungsverhalten. Akteure handeln vielmehr so, wie es aufgrund gesellschaftlicher Normen und Werte von ihnen erwartet wird.[63] Dies impliziert: „Symbols, myths and rituals have more impact upon political and administrative events than immediate, narrow and selfish economic or power interests" (Thoenig 2003: 131). Verschuere (2006: 182) folgert, dass aus dieser Perspektive die Beobachtung zweier *Mechanismen* das Verhalten in Organisationen analytisch vorhersagbar machen sollte: Den überkommenen *Routinen*, in denen sich das organisationale Erbe manifestiert, und den *kognitiven Mustern*, die über institutionelle Prozesse transportiert werden. Zusammenfassend vertritt die kulturell-institutionelle Perspektive die Position, dass Verhalten wesentlich von organisationsinternen Charakteristika determiniert wird, die jenseits formaler Strukturen liegen und die ihre Wurzeln entweder im Organisationsumfeld oder der Vergangenheit der Organisation haben.

3.1.4. Formal-theoretische Perpektive

Als letzte Kategorie definiert Christensen (2003: 110) eine *Formal Theory Perspective*, welche organisationales Handeln ausgehend vom individuell nutzenmaximierenden Kalkül seiner Mitglieder erklärt. Im Gegensatz zur *Kulturell-Institutionellen Perspektive* mit ihrer „logic of appropriateness" wird hier auf der

63 Auch wenn sich die strikte Frontstellung der beiden Ansätze bereits seit geraumer Zeit in Auflösung befindet (vgl. Goldmann 2005), so erscheint sie doch als Heuristik nützlich.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Mikroebene die „logic of consequence“ der *rational choice* Perspektive als grundlegendes Entscheidungsmuster unterstellt (Hall/Taylor 1996). Ähnlich wie in der *Bureaucratic-Structure* Perspektive werden in dieser Logik Strukturen als Determinanten des Entscheidungsverhaltens angesehen. Erstens kann auf Basis der *Formal Theory* erklärt werden, warum unterschiedliche Organisationsstrukturen bei im Grunde identischen Ausgangspräferenzen ihrer Mitglieder zu abweichenden Handlungsergebnissen führen (Hammond 1986). Der entsprechende Mechanismus wird darin gesehen, dass Strukturen die den Akteuren zur Verfügung stehenden Informationen in spezifischer Weise filtern. Sie modifizieren die Bewertung einzelner Handlungsoptionen durch Regeln, Verträge und Auszahlungsstrukturen, was ihnen die Manipulation der Anreize und die Prägung individueller Präferenzstrukturen erlaubt (vgl. Peters 1999; Verschuere 2006: 183). Zweitens stellen die Annahmen individueller Nutzenmaximierung der *Formal Theory* den theoretischen Ausgangspunkt für die *Principal-Agent-Theory* dar, welche die Performanz von Delegationsbeziehungen erklärt. Dabei werden die Steuerungsergebnisse in diesen hierarchischen Beziehungen als Funktion der vorhandenen Informationsasymmetrien und deren Kontrolle betrachtet (Moe 1984; McCubbins et al. 1987, 1989; Bendor et al. 2001). Dieses Erklärungsmodell kann sowohl auf das Verhältnis zwischen, als auch innerhalb von Organisationseinheiten angewandt werden. Zusammenfassend behaupten die Vertreter dieses Theorieansatzes, dass das Entscheidungsverhalten von Individuen primär von rationalen Nutzenkalkulationen geprägt sei, die auf einer Bewertung der Chancen und Risiken der strukturellen Rahmenbedingungen beruhe. Strukturen und Präferenzen wirken hier also zusammen und determinieren das individuelle Handeln (Verschuere 2006: 184f.).

3.1.5. Fazit der Sichtung der makro-theoretischen Erklärungsansätze

Trotz der deutlichen Überlappungen zwischen den Erklärungsansätzen lassen sich die folgenden Beobachtungen festhalten (Verschuere 2006: 185): Das Handeln von und in Organisationen kann sowohl von externen, als auch internen Organisationsmerkmalen beeinflusst werden. Diese Organisationsmerkmale können internes Entscheidungsverhalten durch Einflussnahme auf (a) die organisationalen Kapazitäten, (b) die rationalen Nutzenerwartungen (Logik der Konsequenz) und (c) die Bewertung der Angemessenheit der Handlungen (Logik der Angemessenheit) beeinflussen (vgl. Rhodes et al. 2006). Verschuere (2006: 185) macht deutlich, dass die analytische Forschungsfrage der Determinanten administrativer Performanz mit Hilfe unterschiedlichster, sich überschneidender theoretischer Erklärungsansätze beantwortet werden kann. Gleichzeitig wird offensichtlich, dass ein umfassendes, die kausalen Zusammenhänge und Wirkmecha-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nismen ergründendes Erklärungsmodell sowohl interne wie externe Erklärungsfaktoren, als auch – wenn möglich – die verschiedenen theoretischen Mechanismen berücksichtigen muss. Wie Lægreid et al. (2005: 32; vgl. Ostrom 1973: 85; Boyne 1985: 490f.) prägnant zusammenfassen, würde eine Engführung auf nur einen theoretischen Ansatz oder ein monodimensionales Erklärungsmodell der Zielsetzung eines umfassenden Kausalmodells nicht gerecht:

> „One has to look for explanatory factors among structural features, among cultural variables, and in the environment. Instead of deriving explanations based on one dominant logic, the challenge is to develop more complex propositions about how agencies work [...]."

Das dies gelingen kann, wurde bereits in der empirischen Organisationsforschung gezeigt (vgl. Lægreid et al. 2006).

3.2 Variablen zur Erklärung administrativer Performanz in der Literatur

Wie bei der Sichtung der theoretischen Erklärungsansätze (vgl. Kapitel 3.1) gezeigt werden konnte, besteht in der dominanten neo-institutionalistischen Denkschule – ein Konsens, dass *Organisation* nicht neutral ist, sondern Entscheidungen vorweggreift. Sie beeinflusst die Definition des Organisationszieles und der verfolgten Prioritäten, die Höhe der Zugangsschwellen für verschiedene Akteursgruppen und den Ressourcenzugang (Schattschneider 1975: 30; vgl. Egeberg 2006: 117). In diesem Abschnitt sollen sowohl die äußeren Grenzen des Erklärungsmodells umrissen, als auch die in der Literatur zur Erklärung administrativer Performanz herangezogenen Konstrukte identifiziert werden.
Ein Indikatorensatz, der die im vorausgehenden Abschnitt geforderte Bandbreite an Einflussfaktoren abdecken würde, existiert nur in Umrissen. In Übersichtsbetrachtungen werden verschiedene Erklärungsansätze in der Regel nebeneinander gestellt, da sie erstens von Autoren aus unterschiedlichen *Schulen* bearbeitet werden und zweitens bei entsprechender Bearbeitungstiefe nur so eine Handhabbarkeit erhalten werden kann (vgl. Ashworth et al. 2010; Boyne et al. 2010). In grober Anlehnung an die oben genannten makro-theoretischen Erklärungsansätze lassen sich vier Variablenbündel identifizieren: Auf der Makro-Ebene sind dies neben klassischen, *strukturellen Erklärungsfaktoren* auch *Umweltfaktoren*, welche die äußere Beziehung zwischen Behörde und ihrer Umwelt abdecken. Auf der Meso-Ebene sind dies *aufgabenspezifische Faktoren* und Faktoren der *Führungskultur*, welche sowohl die den Mitarbeitern *formal zugestandenen Ressourcen und Rechte*, als auch immaterielle Merkmale wie die *Unterstützung* durch Vorgesetzte und die *Klarheit und Verbindlichkeit* von Zielvorgaben beinhaltet. Diese einzelnen Erklärungsfaktoren sind jeweils in eigenständige, sich teils über-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schneidende Forschungsstränge eingebunden und werden oft nur erratisch zueinander oder mit Aspekten der Performanz in Verbindung gesetzt.[64] Die Details der Erklärungsfaktoren und die dahinterstehenden Annahmen werden bei der Entwicklung einer umfassenden Theorie administrativer Performanz zu berücksichtigen sein. Um das Spektrums an potenziellen Erklärungsfaktoren zu umreißen, sollen als Einstieg die wenigen holistischen Erklärungsansätze in der Literatur betrachtet werden.

3.2.1. Holistische variablenzentrierte Erklärungsansätze

Einige neuere theoretische Entwürfe, empirische Analysen und Metastudien sprengen die Grenzen der meist entkoppelten Forschungsstränge und bieten auf Basis breiter Variablensets holistische Erklärungsmodelle sowie teilweise deren Test an. Einige dieser Arbeiten sollen im Folgenden vorgestellt und ihre Nützlichkeit zur Beantwortung der hier bearbeiteten Forschungsfragen diskutiert werden. Die Veröffentlichungen von Rainey/Steinbauer (1999), Brewer/Selden (2000), Lynn et al. (2000) und Meier/O'Toole (2002) bieten hierfür eine gute Grundlage, da sie ausgehend von der Sichtung der theoretischen und empirischen Literatur die dort regelmäßig verwendeten Variablen identifizieren und weitgehend undogmatisch (sprich eklektizistisch) zu Konstruktfamilien bündeln.[65]

Rainey und Steinbauer (1999) publizierten mit ihrem Aufsatz *Galloping Elephants* den wohl bekanntesten Beitrag dieser Familie.[66] In einer *Theory of Effective Government Organizations* kompilieren sie all jene Ansätze, die in der organisationstheoretischen Literatur als wesentliche Determinanten der *Effektivität öffentlicher Verwaltungen* gelten. Es werden elf Leitkonstrukte einbezogen: *Verhältnis zu Aufsichtsbehörden, Verhältnis zu anderen Stakeholdern, Autonomie in der Ausgestaltung der Aufgabe, Attraktivität der vollzogenen Aufgabe, Ausprägung der Organisationskultur, Führungsstil, Aufgabencharakteristiken, Techno-*

64 Einschlägige Forschungsstränge und zentrale Veröffentlichungen ohne Anspruch auf Vollständigkeit: Politische Verwaltungssteuerung (McCubbins et al. 1987; Moe 1995), verselbständigte Verwaltungseinheiten (Pollitt et al. 2004), Verwaltungsstruktur (Hammond 1986; Egeberg 1999) Organizational Commitment (Meyer et al. 1993), Verwaltungskultur (Wilkins/Ouchi 1983; Hofstede et al. 1980), Zielklarheit (Rizzo et al. 1970), Motivation (Perry/Porter 1982), Occupational Stress (Hart/Cooper 2001), Organizational Support (Eisenberger et al. 1986; Hutchison/Garstka 1996), Rollenbilder (Christensen 1991; Maynard-Moody/Musheno 2000), Professionalismus (Freidson 2001), Organizational Citizenship (Organ/Ryan 1995), Mikropolitik (Mintzberg 1979), Organization Capability (Grant 1996).

65 Die auf Unterschieden zwischen öffentlichen und privaten Organisationen fokussierenden Sammlungen von Rainey et al. (1976) und Rainey (1989) sind ebenfalls instruktiv.

66 Zur Kritik dieses Ansatzes vgl. Dubnick (1999: 25f.).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

logieeinsatz, Personalmanagement, Professionalisierung und *Mitarbeitermotivation* (Rainey/Steinbauer 1999: 3). Dieser eklektizistische Ansatz gibt einen guten Überblick über die Bandbreite der zu berücksichtigenden Faktoren. Darüber hinaus schlagen Rainey/Steinbauer ein elaboriertes Kausalmodell vor, welches die einzelnen, aus der Literatur abgeleiteten Erklärungsfaktoren verbindet. Auch wenn einzelne in diesem Modell postulierte Zusammenhänge diskutiert werden können, so stellt es doch einen ersten umfassenden Ansatz zur Integration der verschiedenen organisationswissenschaftlichen, mit der Performanz öffentlicher Verwaltungen befassten Forschungsstränge dar (vgl. Abbildung 2). Besonders hervorzuheben sind zwei Merkmale dieser Arbeit: Erstens bezieht sie sowohl Faktoren auf Behördenebene, als auch auf Akteursebene ein, wobei akteursbezogene Aspekte explizit als Determinanten administrativer Effektivität identifiziert werden. Zweitens berücksichtigt sie sowohl strukturelle, als auch managementbezogene Erklärungsfaktoren und setzt sie miteinander in Beziehung. Diese die üblichen Abgrenzungen zwischen Untersuchungsansätzen überwindende Vorgehensweise erscheint vielversprechend zur Entwicklung eines umfassenden Erklärungsmodells administrativer Performanz.

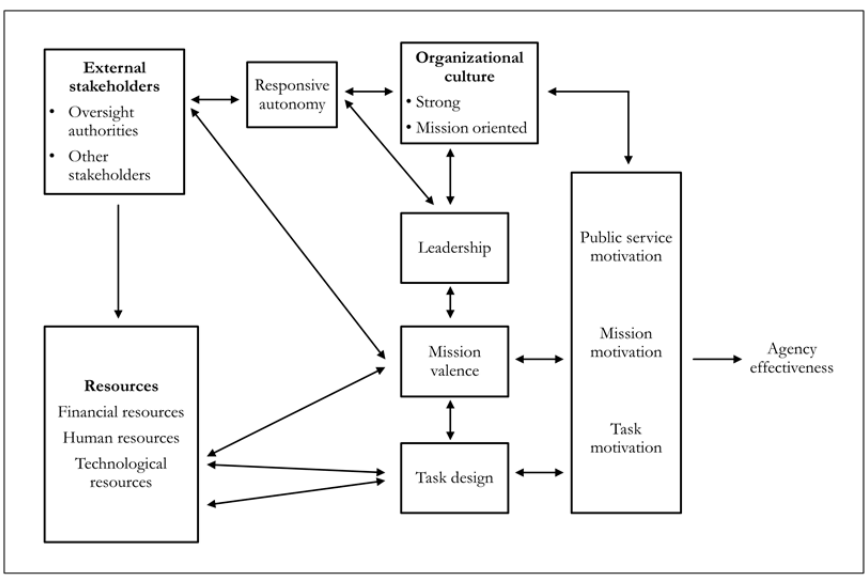

Abbildung 2: Charakteristiken effektiver Regierungsbehörden

Quelle: Rainey/Steinbauer 1999: 12, Exhibit 3.

Brewer/Selden (2000) modifizieren aus forschungspragmatischen Gründen das von Rainey/Steinbauer vorgeschlagene Modell, indem sie die verschachtelten Zusammenhänge durch die Annahme einer parallelen Wirkung der Erklärungs-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

faktoren ersetzen. Dieses vereinfachte Modell erfasst die unmittelbare Performanzwirkung der einzelnen Komponenten. Sein Test erfolgt unter Rückgriff auf den großzahligen *Merit Systems Protection Board* (MSPB) Datensatz aus dem Jahr 1996, welcher Mitarbeiter-Befragungsdaten aus den 23 größten US-Regierungsbehörden der föderalen Ebene bündelt. Die Befunde legen einen positiven Einfluss jener Variablen nahe, die eine Einbeziehung der Mitarbeiter mit sich bringen: *Zielgerichtetheit der Arbeit, Gruppenarbeit, Mitarbeiterentwicklung, Arbeitsorganisation, Mitarbeiterschutz, Gemeinwohlförderung* und eine generell *motivierende Tätigkeit* (vgl. Brewer/Selden 2000: 703).

Lynn, Heinrich und Hill (2001) entwickeln in ihrem Buch *Improving Governance. A new Logic for Empirical Research* ebenfalls einen analytischen Rahmen zur Untersuchung komplexer organisationaler Zusammenhänge. Dabei übertragen sie das *Governance*-Konzept – welches in der Verwaltungswissenschaft originär zur Beschreibung des komplexen steuerungsrelevanten Umfelds von Bürokratien verwendet wird – auf den Binnenbereich von Verwaltungen. Die daraus resultierende *public sector governance* definiert sich nach Lynn et al. als „regimes of laws, rules, judicial decisions, and administrative practices that constrain, prescribe, and enable the provision of publicly supported goods and services" (2001: 7). Die genannten Faktoren beeinflussen aus dieser Sichtweise das formale und informale Zusammenspiel der Agenten im öffentlichen und privaten Sektor und bilden ein individuelles und dynamisches *governance-regime* (Forbes et al. 2006: 257). Mit dieser Heuristik einer *logic of governance* (LoG) lassen sich die zahlreichen, in den verschiedenen Forschungssträngen identifizierten Determinanten einordnen (Lynn et al. 2001: 34).[67] Als Leitkonstrukte identifizieren die Autoren *Umweltfaktoren, Klientelcharakteristiken, Strukturen, Verfahren* und *Managementaspekte* (Lynn et al. 2000: 244, 2001: 34).

Boyne (2003) greift in einer Meta-Analyse diese Bemühungen zur Identifikation und Strukturierung der Einflussfaktoren administrativer Performanz auf und entwickelt insbesondere aus den Arbeiten von Boyne/Dahya (2002), Heinrich/Lynn (2000), Meier/O'Toole (1999) und Rainey/Steinbauer (1999) ein *model of government performance and service improvement*. Dies bezeichnet fünf Cluster außerhalb und innerhalb der Verwaltungen liegender Faktoren, denen ein Einfluss auf die Verwaltungsperformanz zugesprochen wird: *Ressourcenausstattung, organisationale Aspekte, Wettbewerbssituation der bedienten Märkte, äußere Regulierung* und *Managementaspekte* (Boyne 2003: 368-372). Boyne entwickelt zwei für diese Arbeit nützliche Differenzierungen: Erstens unterscheidet er zwischen *externen* und *internen* strukturellen Einflussfaktoren. Zwar sind die behördenexternen Aspekte aufgrund der angelsächsischen Provenienz der zu-

67 Einen vergleichbaren Ansatz verfolgten Kiser/Ostrom (1982) mit ihrem Konzept der „three worlds of action": *constitutional choice, collective choice* und *operational choice.*

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

grundeliegenden Literatur wie schon bei Rainey/Steinbauer (1999) verhältnismäßig eng gefasst – hier finden insbesondere *service contracting*, *Kontraktmanagement* und die *Häufigkeit von Außenkontakten* sowie die *Größe der Organisationen* Berücksichtigung. Der Erweiterung dieses Kanons um die insbesondere im deutschen Fall relevante Dimension der administrativen Organisationsformen steht jedoch nichts im Wege. Für die behördeninternen Aspekte identifiziert Boyne die *Zentralisierung von Verantwortlichkeit*, die *Formalisierung von Prozessen* und die *Kontrollspanne* als regelmäßig verwendete Indikatoren. Seine Analyse zeigt, dass die Zentralisierung von Zuständigkeiten nachweisbare positive Effekte auf die Performanz hat (Boyne 2003: 382). Die zweite nützliche Konkretisierung Boynes betrifft den managementbezogenen Aspekt, den er in *Führungsstil, Organisationskultur, Personalmanagement, Strategieprozesse und Strategieinhalte* ausdifferenziert (Boyne 2003: 370). Aufbauend auf diese Gliederung wurden die Befunde aus 56 empirischen Untersuchungen zur Performanz öffentlicher Verwaltungen ausgewertet.[68] Die Analyse zeigt, dass die Aspekte *Ressourcenausstattung* und *Management* über eine große Zahl von Studien hinweg einen robusten Einfluss auf die Performanz auszuüben scheinen, während die Befunde für die anderen Erklärungsfaktoren eher schwach oder gar in sich widersprüchlich sind (Boyne 2003: 390). Es zeigt sich, dass die genannten Verfeinerungen ihren Platz in einem holistischen Erklärungsmodell finden sollten.

Auch Yang und Pandey (2008: 335) betonen schließlich die Wichtigkeit von Untersuchungen, welche die spezifischen Rahmenbedingungen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung berücksichtigen und verweisen auf die mittlerweile zu Standardwerken gewordenen Aufsätze von O'Toole/Meier (1999) sowie Rainey und Steinbauer (1999). Aufbauend auf Pandey und Wright (2006) entwickeln die Autoren ein theoretisches Wirkmodell über die Zusammenhänge zwischen *Verwaltungsumwelt, Verwaltungsstrukturen* und dem *Handeln in Verwaltungen*. Dieses testen sie auf Basis detaillierter Operationalisierungen der identifizierten Indikatoren im Rahmen eines Strukturgleichungsmodells. Die Autoren stellen fest, dass die Wahrnehmung politischer Unterstützung positiv verbunden ist mit der Implementation von Managementprogrammen, zielführender interner Kommunikation sowie Zielklarheit und ein negativer Zusammenhang mit dem Bürokratisierungsgrad interner Strukturen besteht (Yang/Pandey 2008: 347-353).

Aus diesem kurzen Überblick über integrative Untersuchungsmodelle und ihren empirischen Tests können nicht nur die wichtigsten potenziell relevanten Determinanten administrativer Performanz isoliert, sondern diese können auch in

68 Hierzu wurden alle sich mit der Erklärung der Performanz öffentlicher Verwaltungen auseinandersetzenden Artikel in den führenden *Public Administration Journals – Administration and Society, Journal of Public Administration Research and Theory, Public Administration*, and *Public Administration Review* von 1970 bis 2002 berücksichtigt.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

grundlegende *Familien* unterteilt werden. So zeigt sich eine grundlegende Dreiteilung des Universums potenziell die Performanz des Verwaltungsvollzuges beeinflussender Faktoren: Erstens wird der *Umwelt* von Verwaltungsbehörden eine wesentliche Rolle zugeschrieben. Zweitens ist der äußere, *strukturelle Rahmen* von Behörden von zentraler Bedeutung. Als dritter, unentbehrlicher Teil eines umfassenden Erklärungsansatzes zeigt sich darüber hinaus die prozessuale Ebene, welche das *Management* und die Akteursinteraktionen innerhalb der Behörden wie auch mit ihrem Umfeld beschreibt. Über diese drei Dimensionen hinaus wird auch die vollzogene Aufgabe als Erklärungsfaktor genannt. Dieser sehr wichtige Faktor wird in dieser Untersuchung durch die gewählte Fallauswahl und die Einbeziehung von Kontrollvariablen Berücksichtigung finden (vgl. Kapitel 5.1, 5.4.4). Im Folgenden soll die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den drei genannten zentralen Aspekten unter dem Fokus ihrer Performanzwirkung im deutschen Untersuchungsfall näher betrachtet werden.

3.2.2. Umweltbeziehungen

Die Beziehung zwischen Behörden und ihrer Umwelt soll als erster regelmäßig in der Literatur genannter Erklärungsfaktor administrativer Performanz näher betrachtet werden. Dabei wird zwischen zwei Dimensionen unterschieden: Erstens jener der *unmittelbaren* steuernden Einflussnahme auf Behörden, zweitens jener des *mittelbaren* Einflusses öffentlicher Reputation sowie grundlegender Unterstützung auf die Arbeit des Vollzugspersonals.

Der erste Aspekt wird aus zwei Perspektiven betrachtet (vgl. Moynihan/Pandey 2005: 423): Zum einen als Frage der politischen Kontrolle und hierarchischen Aufsicht, zum anderen bezüglich des Einflusspotentials der Öffentlichkeit im Allgemeinen oder spezifischer Einflussgruppen wie Kunden oder Lobbygruppen im Besonderen. Während die erste Perspektive sich auf Fragen der hierarchisch unterlegten Steuerung (*government*) beschränkt, fällt die zweite in eine *governance*-Logik, in der auch formelle und informelle Regelungsformen unter Einbeziehung aller denkbaren Stakeholder berücksichtigt werden. Aus forschungspragmatischen Gründen kann auf diese Debatte hier nicht eingegangen werden. Grundlegende Annäherungen finden sich in Mayntz/Scharpf (1995); Benz et al. (2007), Benz/Dose (2010) und Schuppert (2011).

Die ersten Perspektive der politischen Steuerung von Behörden wurde intensiv im Rahmen der klassischen *Principal-Agent* Forschung (vgl. Moe 1984) erforscht und könnte – bedingt – instruktiv für die hier bearbeitete Fragestellung sein. Im Zentrum der hier interessierenden Arbeiten stand die Frage einer effektiven politischen, aber auch gesellschaftlichen Führung nachgeordneter Verwaltungsbehörden (Jensen/Meckling 1976). Grundlegende Veröffentlichungen wie

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

McCubbins, Noll und Weingast (1987; 1989), Macey (1992), Epstein/O'Halloran (1994) oder Spence (1999) bereiteten das Feld für moderne Betrachtungen dieser Beziehung unter dem NPM-Paradigma (vgl. van Thiel 2001; Christensen/ Lægreid 2006; Verschuere 2006). Hier ist einerseits die Forschung zu unabhängigen Regulierungsbehörden (vgl. Thatcher/Stone Sweet 2002), andererseits jene zu verselbständigten Verwaltungseinheiten (vgl. Pollitt et al. 2004) zu nennen. Diese Ansätze betrachten Verwaltungseinheiten im Regelfall als Ganzes und fokussieren primär auf die Makro-Ebene der Beziehungen zwischen Politik und Verwaltungsbehörden oder Behörden untereinander. Als zentrales theoretisches Konzept hat sich in diesen jüngeren Forschungssträngen die *organisationale Autonomie* nachgeordneter Behörden herauskristallisiert (vgl. einführend Verhoest et al. 2004).

In der empirischen Forschung der Auswirkungen unterschiedlicher Steuerungsmodi werden dabei i.d.R. *Output*-Daten oder direkte Befragungen der Verwaltungsbehörden selbst, meist über die Adressierung von *senior staff*, d.h. von Führungskräften der nachgeordneten Verwaltungseinheiten, genutzt.[69] Beide Ansätze beschränkten sich bis in die jüngste Zeit hinein meist auf Fall- oder kleinzahlige Studien[70] und erbrachten trotz reger Forschungstätigkeit bisher wenig konsistente Befunde (vgl. Verhoest/Lægreid 2010: 284-285). Dies liegt einerseits an der begrenzten Verfügbarkeit vergleichbarer harter *Output*-Daten, was häufig zur Berücksichtigung nur sehr kleiner und theoriefrei selektierter Samples führte (vgl. Christensen/Lægreid 2001a: 30, 2001b: 74; Bouckaert/Peters 2004: 23-27; Verhoest et al. 2004: 102f.). Andererseits gelang es erst in jüngerer Zeit, eine definitorische Vereinheitlichung des Autonomie-Konzeptes zu erreichen. Diese berücksichtigt die Dimensionen *managerial, policy, structural, financial, legal* und *interventional autonomy* (Verhoest et al. 2004: 106-109).

Für die hier thematisierte Fragestellung der Determinanten administrativer Performanz ist dieser Forschungszweig dahingehend ergiebig, dass er Steuerungseffekte der Makro-Ebene ins Blickfeld rückt. Welche Wirkung die empirisch festgestellten Unterschiede in der Steuerungserfahrung von Behördenleitern *innerhalb* der Behörden haben, oder durch welche verwaltungsinternen Prozesse die Varianz im *Output* unterschiedlich organisierter Verwaltungseinheiten erklärt werden kann, wird aus dieser Warte mangels empirischer Daten auf der Vollzugsebene bisher kaum thematisiert. Auch ist unklar, in welchem Verhältnis der Einfluss der allgemeinen Reputation und jener der Unterstützung durch verantwortliche Politiker und höhere Vorgesetzte *zueinander* stehen.

69 Vgl. zur Kritik dieses Ansatzes Kapitel 5.1.1.4.

70 Vgl. hierzu auch Ebinger/Schmitt (2010) mit Verweisen auf van Thiel (2001: 12); Gormley/Balla (2004: 17, 19); Verhoest et al. (2004); Pollitt et al. (2004); Oliveira et al. (2005: 4); Christensen/Lægreid (2005: 27).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3.2.3. Verwaltungsorganisationsmodelle als strukturzentrierte Erklärungsansätze

Der wohl prominenteste Ansatz zur Erklärung administrativer Performanz greift auf die äußeren Strukturen der Verwaltungsorganisation als Explanans zurück. Gerade die klassische deutsche Verwaltungsorganisationsforschung bezieht sich hierbei in institutionalistischer Tradition auf Faktoren des „organisatorischen Makrosystems" (Mayntz 1997a: 84), erklärt also Unterschiede in Verwaltungshandeln und -leistung durch die äußeren Charakteristika einzelner Behörden.

Es liegt auf der Hand, dass auf behördliche Organisationsmodelle *als Ganzes* abstellende Erklärungsmodelle die Ursachen von Performanzeffekten nicht zufriedenstellend erhellen können. Diese Modelle (klassisch in der deutschen Diktion: Obere Landesbehörden, Mittelinstanzen, Untere Landesbehörden, kommunale Ebene, vgl. Abbildung 1) tragen als *Verwaltungskonfiguration* stets ein ganzes Bündel unabhängiger Variablen in sich. So sind bspw. staatliche Mittelinstanzen mittelbar demokratisch legitimiert, bündeln vielfältige Zuständigkeiten für große Einzugsbereiche und verfügen über einen beträchtlichen Personalstamm in ihren einzelnen Verwaltungseinheiten sowie ggf. über Außenstellen. Im Vergleich dazu sind Stadt- oder Kreisverwaltungen unmittelbar legitimiert, sind ebenfalls multifunktional ausgerichtet, verfügen über keinen nachgeordneten Bereich oder Außenstellen und können für einzelne Aufgaben größenabhängig meist nur eine eher bescheidene Personaldecke aufbieten. Sonderbehörden sind mittelbar legitimiert, verantworten einen eng definierten Aufgabenbereich, verfügen hierzu jedoch über einen großen und spezialisierten Mitarbeiterpool.

Als wesentliche *strukturelle* Charakteristika oder *Designparameter* lassen sich folglich identifizieren: (1) die Legitimation, (2) die horizontale Differenzierung, (3) die vertikale Differenzierung und (4) die Größe einer Behörde bzw. der einzelnen darin angelagerten Verwaltungseinheiten. Jede Behörde verfügt über eine spezifische Ausprägung auf jeder dieser Parameter. Die Wirkung dieser einzelnen Elemente schließt sich, wie Mintzberg (1979: 181) betont, nicht aus, sie wirken vielmehr reziprok. Die Summe dieser Parameter definiert die strukturelle *Konfiguration* einzelner Behörden (vgl. Egeberg 1999). Das in der Verwaltungswissenschaft gepflegte Gerüst von Annahmen über die Wirkung einzelner administrativer Merkmale kann, wie in Kapitel 1.2 dargelegt, als *Doktrin* der Verwaltungsorganisation gelten (vgl. für die Bundesrepublik statt vieler Fonk 1969; Wagener 1981; Mayntz 1997a; Kneip 2000) und prägt auch international – häufig als Ausprägungen des Sammelbegriffs der *Dezentralität* – bis in die Gegenwart die Debatten zur Verwaltungsorganisation (vgl. Peters 1928; Pollitt 2005: 374-376). Entsprechend soll diese Differenzierung hier aufgegriffen und erläutert werden.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3.2.3.1 Legitimation

Der Aspekt der Legitimation beschreibt, ob Aufgaben auf einer *eigenständig* legitimierten Verwaltungsebene angelagert sind. Mit der Unterstellung unter einen Wahlbeamten und/oder einen Rat wird eine Verschiebung der Prioritäten hin zu "den" Interessen der Wahlbürger angenommen, welche durch die örtliche Nähe, Mobilisierungsfähigkeit und Gewicht als Stimmbürger unmittelbar Einfluss auf die Entscheidungsfindung nehmen können. Hierin kann eine Stärkung der demokratischen Verantwortlichkeit und Kontrolle gesehen werden (Kuhlmann et al. 2011: 30ff.). Gleichzeitig unterliegt das Verwaltungshandeln sehr viel stärker der politischen Rationalität der Entscheider, die eher fachfremde, an Parteienwettbewerb oder der Befriedigung von Partialinteressen orientierte Ziele verfolgen können (Bauer et al. 2007: 208f.). So wird angenommen, dass Rechtsförmigkeit und Professionalität des Vollzugs unter kommunalpolitischem Druck schwächer ausgeprägt sind (vgl. Richter/Kuhlmann 2010: 397 m.w.V.). Staatliche Behörden sind zwar lediglich mittelbar demokratisch legitimiert. Gerade deshalb bieten sie jedoch einen deutlich besseren Schutz vor fachfremder Einflussnahme und stehen im Ruf überlegener Fachlichkeit (Ebinger/Bogumil 2008: 165f.).

3.2.3.2 Vertikale Differenzierung

Die *vertikale Differenzierung* kann als die Entscheidung über die Ebene einer Aufgabenanlagerung (vulgo *Dezentralisierungsgrad*) bezeichnet werden. Die im vorhergehenden Abschnitt diskutierte Frage der *Legitimation* des Vollzugs spielt dabei ebenso wenig unmittelbar eine Rolle, wie die von Pollitt (2005: 376) angemerkte Alternative der *horizontalen Dezentralisierung* in nicht-hierarchischen Netzwerken. Betrachtet man also ausschließlich die Ebene der staatlichen, hierarchisch geschichteten Verwaltungsorganisation, so stellt sich die Frage, in welcher Weise eine Veränderung des Grades der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung auf die Performanz des Verwaltungsvollzugs wirken sollte. Wie so häufig finden sich ähnliche Antworten sowohl in der historischen, wie auch der aktuellen Verwaltungsforschung; hier sind sich die Autoren einig, dass die *Politiknähe* einen entscheidenden Einfluss auf die Steuerungsintensität habe: So bemerkte Wagener (1976: 40), dass mit jeder zusätzlichen organisationalen Ebene der politische Steuerungsimpuls einen „Einflussknick" erfahre, der als Verfälschung und Abschwächung interpretiert werden kann. In den frühen Begründungen des *New Public Management* findet sich ebendiese Grundannahme, die hier jedoch verbunden mit der Chance auf ein professionelleres, auf das Organisationsziel – und nicht auf erratische politische Ziele – gerichtetes Management (vgl. bspw. Osborne/Gaebler 1992) verknüpft wird. Trotz des missionarischen Eifers dieser Re-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

formprotagonisten (und später formulierter Skepsis hinsichtlich der Tragfähigkeit ihrer Annahmen – vgl. Lynn 1996), fanden sie doch starken Anklang unter den Reformpraktikern insbesondere angelsächsischer Staaten und können als theoretische Begründung des vermutlich grundlegendsten Umbaus staatlicher Verwaltungsorganisation in der Neuzeit angesehen werden. Mit der in der Folge in zahlreichen Ländern verfolgten Strategie der *Agencification* – der Verselbständigung administrativer Vollzugseinheiten – (vgl. Pollitt et al. 2001, 2004) lieferten diese Reformen auch Anstöße einer erneuten theoretischen und empirischen Diskussion der propagierten Effekte einer *Depolitisierung* des Verwaltungsvollzugs (vgl. Blinder 1997; Pettit 2004; Flinders/Buller 2006; Egeberg/Trondal 2009; Ebinger/Schmitt 2010). Die Befunde der empirischen Arbeiten legen nahe, dass eine größere Entfernung vom politischen Entscheidungszentrum tatsächlich zu einer Veränderung der *wahrgenommenen* Entscheidungsfreiheit *zumindest* auf Ebene der Behördenleitungen führt.

3.2.3.3 Horizontale Differenzierung

Die Frage der *horizontalen Differenzierung* thematisiert die *Spezialisierung* der Behörden einer Verwaltungsebene als Ganzes, im Sinne der Breite der bearbeiteten Themenfelder. Die beiden klassischen administrativen Organisationsmodelle – das *Gebietsorganisationsmodell* nach dem *Territorialprinzip* und das *Aufgabenorganisationsmodell* nach dem *Realprinzip* (vgl. Fonk 1969: 11ff.; Wagener 1976: 35ff.; Wagener 1981: 73ff.) – sind die Extrempunkte auf dieser Dimension. Ersteres beschreibt den gebündelten Vollzug aller innerhalb eines territorial definierten Verantwortungsbereiches anfallender Aufgaben, letzteres zeichnet sich durch den Vollzug eng gefasster Aufgabenbereiche in selbständigen Verwaltungszweigen aus (vgl. Wagener/Blümel 1998; Miller 1998: 47f.; Benz 2002; Wollmann 2004a). In der Literatur werden diesen beiden idealtypischen Organisationsprinzipien ein fester, theoretisch hergeleiteter Kanon an Vor- und Nachteilen zugeschrieben (vgl. Reiter et al. 2011; Kuhlmann et al. 2011: 24f.): Eine an Aufgaben, d.h. funktionalen Grundsätzen orientierte Verwaltungsorganisation zielt auf die Optimierung des Vollzugs der *einzelnen* Verwaltungsbereiche ab. Dies lässt sich durch eine Stärkung der arbeitsteiligen Organisation und damit einhergehender Spezialisierung sowie bei größeren Zuständigkeitsbereichen durch die Häufigkeit des Aufgabenanfalls und damit verbundener Skalenerträge durch Routine und Senkung der Fixkosten erreichen (vgl. Mayntz 1997a: 84ff.; Pollitt 2005: 381; Swianiewicz 2010: 185f.). Nachteil dieser Organisationsform sind Ortsferne und damit einhergehende fehlende Ortskenntnis, das Risiko eines Averch-Johnson Effekts (Averch/Johnson 1962), d.h. eines über das wirtschaftlich notwendige erhöhten Kapitaleinsatzes (sog. *gold plating*), sowie erschwerte

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

politische Steuerbarkeit durch überlegene Fachkenntnis, Betonung von Fachlogiken (vgl. Wagener 1976: 45) und Einbettung in ein Netzwerk sich gegenseitig stützender Experten, der bereits erwähnten Fachbruderschaft. Territorial organisierten Verwaltungseinheiten werden Performanzvorteile durch die Bündelung miteinander in Verbindung stehender Aufgabenbereiche zugeschrieben. Diese sollen durch die erleichterte Kommunikation und Koordination unter einem Behördendach (vgl. Baron/Besanko 1992: 238f.) und die Möglichkeit zur Priorisierung widerstreitender Fachinteressen durch die Behördenleitung und die damit verbundene Verfolgung fachübergreifender Aspekte erreicht werden können. Geringere Spezialisierung und die Prioritätenabwägungen in frühen Phasen der Lösungsentwicklung bringen jedoch auch Nachteile mit sich, insbesondere eine fachlich schwächere, „suboptimale Aufgabenerfüllung“ (Bogumil/Grohs 2010: 96; vgl. Oebbecke1987: 868ff.).

3.2.3.4 Größe

Die *Größe* von Verwaltungseinheiten wird in der klassischen Organisationstheorie traditionell als wichtiger Prädiktor organisatorischen Handelns erachtet (vgl. Pollitt et al. 2001: 282 m.w.V.). Die naive Annahme einer linearen Beziehung zwischen der Größe und der Performanz von Verwaltungseinheiten fand ihre Widerlegung in der Bürokratieexpansion der 1970er Jahre (vgl. Boyne 2003: 369). Am naheliegendsten ist die Annahme eines glockenförmigen Zusammenhangs zwischen den beiden Faktoren, ab dessen Scheitelpunkt die Kontroll- und Koordinationskosten die erzielten Skalenerträgen übersteigen (vgl. Lüchinger/ Stutzer 2002: 29-31). Die verwaltungswissenschaftliche Auseinandersetzung mit Größeneffekten von öffentlichen Verwaltungen erschöpft sich denn auch größtenteils in Kritiken an (zu) großen und im Verhältnis zu den aufgewendeten *Inputs* schlechtleistenden Verwaltungsapparaten. So beschrieb bspw. Downs (1967: 143) den negativen Effekt der Behördengröße auf die Steuerungskapazität der Verwaltungsleitung. Wagener (1976: 37, FN 10 mit Verweis auf Wolff 1970: 94; Thieme 1967: RN 446) kritisierte die mit der Größe einhergehende Schwerfälligkeit der Apparate. Diese Betrachtungen beziehen sich i.d.R. auf die Größe von Gesamtbehörden und thematisieren Koordinationskosten (vgl. Hill 1993: 30). Eine Beschäftigung mit der Frage der optimalen Größe integrierter, mit eigenständigen Aufgaben betrauter Verwaltungseinheiten erfolgte seit Wageners (1969) umfassender Betrachtung kaum noch. Dabei entwickelt gerade das Extrem der *Unterschreitung* einer für den Vollzug komplexer Aufgaben notwendigen Mindestgröße von Verwaltungseinheiten zunehmend praktische Relevanz (vgl. Ebinger/Bogumil 2008). Dass Verwaltungseinheiten abhängig von ihrer Aufgabe eine Mindestgröße erfordern, um einerseits eine Arbeitsteilung und ent-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sprechende Spezialisierung der Mitarbeiter und andererseits eine effiziente Auslastung der aufgewandten Sachmittel gewährleisten zu können, sollte seit Taylor (1911; vgl. Mayntz 1997a: 85) nachvollziehbar sein.

3.2.4. Managementorientierte Erklärungsansätze

Welche Rolle das Management von Verwaltungseinheiten bei der Erklärung ihrer Performanz spielt, wird seit Woodrow Wilson (1887) in der *public administration* Literatur diskutiert. Mittlerweile liegen stichhaltige Belege für den systematischen Einfluss managementbezogener Aspekte und insbesondere des Führungsstils auf Handeln und Leistung öffentlicher Verwaltungen vor (vgl. O'Toole/Meier 1999; Moynihan/Pandey 2005). Das unüberschaubare Spektrum der diskutierten Determinanten kann stark vereinfachend in drei unmittelbar mit der Performanz in Verbindung gebrachten Erklärungsansätze aufgeteilt werden: Erstens Aspekten der Ressourcenbereitstellung – materieller und immaterieller Art – durch die Vorgesetzten. Dieser Aspekt beschreibt die Qualität der *Unterstützung* und kann insofern als unabhängig von einer größenabhängigen Ressourcenverfügbarkeit angesehen werden. Der zweite Aspekt thematisiert das weite Feld der *Goal Ambiguity*, bzw. der durch die Führungskräfte den Mitarbeitern vermittelten *Zielklarheit* im Vollzug ihres Arbeitsauftrages (vgl. Chun/Rainey 2005 m.w.V.). Und schließlich erscheint als dritter Aspekt die der Vollzugsebene von ihren Führungskräften zugestandene *Handlungsautonomie* in verschiedenen Kompetenzbereichen von Bedeutung für die administrative Performanz zu sein (vgl. Wilson 1989: 365; Brewer/Selden 2000: 687; Frederickson/Smith 2003: 54). Die Sichtung der Literatur legt nahe, dass diese Aspekte des managementorientierten Erklärungsansatzes bei der Entwicklung eines umfassenden Erklärungsmodells ausdifferenziert und berücksichtigt werden sollten.

3.2.5. Originär individuelle Merkmale der Mitarbeiter

Bei der Untersuchung von Organisationen und ihrer Eigenschaften stellt sich regelmäßig die Frage, ob neben institutionellen Merkmalen nicht auch die individuellen charakterlichen Eigenschaften der Beschäftigten einbezogen werden müssen (vgl. Rhoades/Eisenberger 2002: 701). Eine ähnliche Stoßrichtung verfolgt die Forschung zur *Public Service Motivation* (vgl. Perry/Hondeghem 2008). Moderne Forschungsansätze, die auf organisationspsychologische Theorien und Erkenntnisse zurückgreifen (wie bspw. die Forschung zu *Occupational Stress*, Motivation, Arbeitszufriedenheit, *Organzational Commitment*), gehen von rezip-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

roken Verbindungen zwischen individuellen Charaktermerkmalen und dem organisationalen Handeln als Ganzes aus (vgl. Hart/Cooper 2001).

So könnten verschiedene Organisationen aufgrund der angebotenen Jobcharakteristiken, der mit einer Anstellung verbundenen Reputation, der Bezahlung, der verwandten Rekrutierungsroutinen und vieler weiterer Faktoren unterschiedliche Bewerber anziehen oder diese auswählen. Mit dieser spezifischen Zusammensetzung der Belegschaft könnten Unterschiede in den *vor* der Beschäftigungsaufnahme geprägten Persönlichkeitsstrukturen, Einstellungen und Präferenzen sowie von Verhaltensmustern und Bewältigungsstrategien der Individuen einhergehen. Diese individuellen Charakteristiken beeinflussen die Ausgestaltung der Strukturen und Prozesse innerhalb der Organisation, werden jedoch auch von diesen geprägt. Somit kann die Leistung einer Organisation sowohl von organisationalen wie individuellen Charakteristiken, wie auch deren Zusammenspiel beeinflusst gelten (Hart/Cooper 2001: 100). Die in diesem Konzept angelegte Reziprozität aller beteiligten Faktoren könnte erklären, warum ein von den verschiedenen Forschungssträngen akzeptierbares Kausalmodell bisher nicht entwickelt werden konnte. Da ihre Erfassung mit großen methodischen Schwierigkeiten behaftet ist und innerhalb spezifischer Sparten der öffentlichen Verwaltung von *vergleichsweise* ähnlichen Jobcharakteristiken, Anreizstrukturen und Rekrutierungsmustern ausgegangen werden kann, sollen vor der Beschäftigungsaufnahme erworbene Charakterzüge im Folgenden nicht weiter berücksichtigt werden (vgl. Yang/Pandey 2009: 341, FN 11).

3.3 Übersicht der zentralen Erklärungsfaktoren

Die genannten, auf ein umfassendes Erklärungsmodell abzielenden Arbeiten erlauben neben einem Überblick über das Universum an Erklärungsansätzen auch eine erste Gliederung des Feldes. So lassen sich verschiedene Ansätze zur Strukturierung identifizieren: Bspw. die Trennung zwischen *behördenexternen* und *behördeninternen* Erklärungsfaktoren (vgl. bereits oben Verschuere 2006: 185) oder die Differenzierung zwischen auf der Organisationsebene und der Individualebene angesiedelten Faktoren (vgl. Brewer/Selden 2000: 690). Es lassen sich vier zentrale Dimension unterscheiden, die regelmäßig, aber in variierenden Konstellationen und kausaler Beziehung, zur Erklärung administrativer Performanz herangezogen werden: (1) *Umweltfaktoren* und *Außenbeziehungen*, (2) *strukturelle Aspekte* der Verwaltungsorganisation, (3) Aspekte des *Managements* und der inneren *Verwaltungsführung* sowie schließlich (4) *aufgabenspezifische Faktoren*. Aufgrund der Anlage des Forschungsdesigns können – wie zu erläutern sein wird – Aufgabenspezifika effektiv kontrolliert werden, so dass diese in einem umfassenden Erklärungsmodell außer Acht gelassen werden kann. Ebenso

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sollen personenspezifische Faktoren keine Berücksichtigung finden. Die drei verbleibenden Bereiche sind eng miteinander verwoben. Jede mögliche Ausprägung auf einer Dimension spiegelt sich zumindest als begrenzender oder ermöglichender Faktor in den jeweils anderen Dimensionen. Insbesondere die Kategorie *Management* und *Führungskultur* wird teilweise auch als *Mechanismus* zur Verknüpfung struktureller Aspekte und administrativer Performanz herangezogen oder aufbauend auf eine solche Annahme als erklärende Variable empirisch getestet. Tabelle 3 fasst die zentralen Erklärungsfaktoren zusammen.

Umweltbeziehungen der Verwaltungseinheit	
Vertrauen und Unterstützung der verantwortlichen Politiker	Katz/Kahn 1966: 164ff.; Waterman et al. (1998); Gianakis/Wang (2000); Moynihan/Pandey 2005: 434; Stazyk/Goerdel 2011: 668
Autonomie, Interventionsfreiheit	Wilson 1989; Christensen 1991: 308 f.; Ebinger/Schmitt 2010
Organisationale Unterstützung	Rhoades/Eisenberger 2002; Reid 2008
Einfluss von Interessengruppen, Kunden, Medien	Rainey/Steinbauer 1999; Lynn 2000, 2001; Moynihan/Pandey 2005: 434
Organisation und Strukturen	
Legitimation	Scott 1965: 66f.; Kuhlmann et al. 2011
Horizontale Differenzierung	Mayntz 1997a: 84
Vertikale Binnen-Differenz.	Mayntz 1997a: 84; Trondal et al. 2008; Egeberg 2006
Größe, Ressourcenausstattung, Capacity	Boyne 2003: 369; Brewer 2006: 44; Pandey/Sanjay/Marlowe 2009; Andrews/Boyne 2010: 447f.
Organisationskultur, Führung, Management, Leadership	
Organisationskultur	Wilson 1989: 90-110; Stazyk/Goerdel 2011: 668
Management/Leadership	Meier/O'Toole 2002; Ingraham, Joyce, Kneedler 2003;
Zentralisierung, Formalisierung bzw. Autonomie	Aiken/Hage 1968; Bozeman 1993; Yang/Pandey 2009: 355; Scott/Pandey 2005; Brewer/Walker 2010
Zielklarheit	Rainey 1983; Wright 2004; Moynihan/Pandey 2005: 435
Unterstützung durch Führung	Eisenberger et al. 1986; Eisenberger et al. 2002; Maertz et al. 2007
Aufgabenspezifische Faktoren	
Aufgabenspezifische Faktoren	Brewer/Selden 2000; Kuhlmann et al. 2011
Salienz der Aufgabe	Jacobsen 1996: 52; Chun/Rainey 2005: 530; Ebinger/Schmitt 2010
Attraktivität der Aufgabe	Rainey/Steinbauer 1999; Wright 2001

Tabelle 3: Übersicht der Erklärungsfaktoren in der Literatur

Quelle: Eigene Darstellung.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

4. Theoretisches Modell

Wie im vorausgehenden Kapitel gezeigt, wird die Frage der Verbindung zwischen *Institutionen* und der *Performanz* von Verwaltungseinheiten aus den verschiedensten theoretischen Perspektiven und empirischen Herangehensweisen bearbeitet. Wie könnte ein Kausalmodell aussehen, welches die identifizierten Erklärungsfaktoren und die Performanz öffentlicher Verwaltungen in einem widerspruchsfreien makro-theoretischen Rahmen verbindet? In diesem Kapitel wird ein Modell entwickelt, welches die verschiedenen Ansätze und Erklärungsfaktoren der Forschungsstränge zusammenführt. Im Folgenden soll (1) der heuristische Rahmen dieser Arbeit dargelegt, (2) ein erstes, sich aus der Sichtung der Literatur ergebendes Modell auf Konstruktebene entwickelt, (3) die einzelnen Konstrukte auf Variablenebene spezifiziert und schließlich (4) ein Gesamtmodell der Kausalbeziehungen im Detail dargestellt werden.

4.1 Theoretischer Rahmen: Neo-Institutionalismus

Wie die Literatursichtung zeigte, existiert eine große Zahl an konkurrierenden Perspektiven und Theorieansätzen zur Erklärung administrativen Handelns in nachgeordneten Einheiten. Da all diese Ansätze tragfähige Modelle zur Erklärung eines *Teilaspekts* des untersuchten Performanzphänomens liefern, liegt nahe, dass ein integrativer Ansatz einen Erkenntnisgewinn mit sich bringt. Hierzu müssen die verschiedenen Perspektiven trotz ihrer oft widersprüchlichen Prämissen in ein Gesamtmodell integriert werden. Am geeignetsten für diese Integrationsleistung erscheint ein weiterentwickelter neo-institutionalistischer Ansatz. Eine solche Heuristik zeichnet sich durch ihre große Offenheit aus und vermag auch konkurrierende Modelle menschlichen Handelns zu berücksichtigen. Kernargument der neo-institutionalistischen Verwaltungsforschung ist, dass institutionelle Arrangements die in ihnen tätigen Akteure beeinflussen (March/Olsen 1984). In Abgrenzung zum „alten" Institutionalismus (vgl. Richter/Furubotn 2003: 45-49) sind sich die verschiedenen neo-institutionalistischen Denkschulen einig, dass Institutionen mehr als greifbare Strukturen sind (vgl. Peters 2005; North 1990). Richter und Furubotn (2003: 582) definieren:

> „Eine Institution ist eine auf ein bestimmtes Zielbündel abgestelltes System von Normen einschließlich ihrer Garantieinstrumente (die „Spielregeln"), deren Zweck es ist, das individuelle Verhalten in eine bestimmte Richtung zu steuern. Sie kann formgebunden (formal) oder formungebunden (informell), selbstdurchsetzend oder durch äußeren Zwang garantiert sein."

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Ein Minimalkonsens herrscht darüber, dass Institutionen als „rules of the game" (North 1990: 3; Mayntz/Scharpf 1995) wirken. Sie strukturieren den Handlungsspielraum der Akteure sowohl nach außen – gegenüber dem politischen Prinzipal, Kunden und Dritten –, als auch innerhalb der Organisation, indem sie bestimmte Handlungsalternativen ermöglichen, andere ausschließen und so die Entscheidungen der Akteure beeinflussen (vgl. Scharpf 2006; Voigt 2002; Tsebelis 1995). Damit werden Institutionen zum Angelpunkt sozialwissenschaftlicher Analysen (Peters 2005: 156). Tsebelis (1999: 4) macht ihre Rolle und damit die Bedeutung ihrer Variation noch deutlicher:

> „Since institutions determine the choices of actors, the sequence of moves, as well as the information they control, different institutional structures will produce different strategies of the actors, and different outcomes of their interactions."

Auf den hier bearbeiteten Forschungsgegenstand übertragen bedeutet dies, dass das Verhalten der *Bürokraten* von Anreizen und Zwängen des institutionellen Umfelds abhängt, in welchem sie tätig sind. Da diese Institutionen nicht statisch, sondern trotz teils hoher Persistenz wiederum selbst nur Ausdruck eines temporären (Un-)Gleichgewichts sind, werden die Handlungen der Akteure selbst Ergebnis eines infiniten politischen Prozesses mit spezifischem, institutionell geprägtem Muster. Die Identifikation der Ursache und Stärke dieser Faktoren ist Ziel des neo-institutionalistischen Ansatzes (vgl. Immergut 1997: 326f.). Wie im vorausgehenden Kapitel gezeigt werden konnte, enden die Gemeinsamkeiten der verschiedenen theoretischen Denkschulen jedoch schon bei der Konkretisierung des Institutionenbegriffs sowie den Annahmen über die handlungsleitenden Prämissen und damit der Wirkungsweise der Institutionen, so dass auf den ersten Blick ein unüberwindlicher Graben zwischen sozialisationsorientierten und anreizorientierten Erklärungsmechanismen besteht (vgl. Peters 2005; Hall/Taylor 1996; Immergut 1998). Allerdings zeichnete sich im letzten Jahrzehnt eine Verschmelzung des *calculus*- und des *cultural-approach* ab. So schlägt der in der skandinavischen Schule der Verwaltungswissenschaft entwickelte *transformative approach* eine Erweiterung des engen regulativen Institutionenbegriffs des Rational-Choice-Institutionalismus um eine normative und eine kognitive Dimension vor (vgl. Jann 2006: 132, 2008: 10ff.). Damit entstehen in Anlehnung an Scott (2001) drei gleichberechtigte Säulen, die in Anlehnung an Jann (2008: 11; vgl. Grohs 2010) folgendermaßen beschrieben werden können:

- Die regulative Säule beschreibt rationale Entscheidungsmuster der Akteure im Sinne der *logic of consequentiality* und beinhaltet u.a. Reaktionen auf formale Regeln. Sie gewinnt ihre Verbindlichkeit durch die explizite Verknüpfung von Handlungen mit Sanktionen und Anreizen.
- Die normative Säule beschreibt kulturgeprägte Entscheidungsmuster der Akteure, welche sich in etablierten normativen Erwartungen an angemessenes Verhalten und in sozialen Verpflichtungen zeigt. Hier ent-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

spricht die angenommene Akteursorientierung einer *logic of appropriateness* (vgl. March/Olsen 1989).
- Die kognitive Säule beschreibt schließlich die von wesentlichen Akteuren kollektiv geteilten Annahmen, die (zumindest temporär) für *wahr* gehalten werden (vgl. Scott 2001).

Jann (2006: 134) betont explizit den holistischen Charakter dieses Ansatzes: „Alle drei Erklärungsvarianten müssen […] immer zusammen gesehen werden, denn sie wirken gemeinsam." Die vorliegende Arbeit greift diese Überlegungen auf. Durch die breite Definition des Institutionenbegriffs unter Einbeziehung formaler und informaler Charakteristiken sollen eine möglichst vollständige Erfassung jener Faktoren erreicht werden, welche die Handlungen der Akteure prägen. Institutionen kommt in diesem Ansatz die ambivalente Rolle zu, die Akteure einerseits durch Regelsysteme in ihren Handlungsalternativen zu beschränken, sie andererseits aber auch zu befähigen, da ihnen komplexitätsreduzierende Handlungsmuster über gemeinsame Ziel- und Normensysteme und Rollenbilder zur Verfügung gestellt werden. Akteure können somit (1) bewusst nutzenmaximierend innerhalb des sie umgebenden Regelsystems handeln (*regulative Säule*), eingeübten politisch-administrativen Kulturen entsprechen (*normative Säule*), wie auch angemessen auf externe Erwartungshaltungen im Sinne politisch-administrativer Ideen und Doktrinen reagieren (*kognitive Säule*). Die Akteure handeln rational und verfügen über Handlungsspielräume, sind aber in ihrem institutionellen Kontext von "harten" Strukturen und Regeln sowie "weichen" kulturellen und sozialen Faktoren gebunden. Mit dieser Heuristik wird die Trennung zwischen den Spielarten des Neo-Institutionalismus überwunden und die Erklärungskraft der einzelnen theoretischen Erklärungsmodelle wird in einem komplementären Ansatz nutzbar (vgl. Immergut 1998: 28).

4.2 Analyseebene

Vor der Entwicklung theoretischer Erklärungsansätze administrativer Performanz ist zu klären, auf welchen *Analyseebenen* eine Performanzanalyse ansetzen sollte (vgl. Howlett 2004: 15). Als Analyseebenen werden dabei bedeutende Sets von Regeln und Strukturen bezeichnet, welche die Handlungen der Verwaltungsmitarbeiter sowie ihre Interaktion miteinander oder mit außenstehenden Akteuren beeinflussen (Howlett 2004: 17). Zur Identifikation der Analyseebenen kann auf die von Strøm (2000) entwickelte Heuristik der *chain of delegation* zurückgegriffen werden. Das Modell von Lupia/McCubbins (2000) und Strøm (2000) bezieht im Unterschied zu vielen anderen Ansätzen die öffentliche Verwaltung gleichwertig in ein Analysemodell zur Erklärung von *policy*-Ergebnissen mit ein. Es macht den *policy*-Prozess auch hinsichtlich der darin be-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

teiligten Akteursgruppen nachvollziehbar, indem es die grundlegenden kausalen Beziehungen zwischen den Handlungsebenen offenlegt. Hierbei wird das am Entwicklungszyklus politischer Programme orientierte *policy-cycle* Konzept (vgl. Jann/Wegrich 2003) auf die damit verbundenen Verantwortlichkeiten im Sinne von Delegationsbeziehungen übertragen und als Abfolge hierarchischer Interaktionen gesehen. Lynn et al. (2001: 32) greifen dieses Konzept auf und entwickeln daraus eine detaillierte Delegationskette in sieben Schritten (a) bis (g), die sie als *logic of governance* bezeichnen:

(a) Zwischen (1) den Präferenzen der Bürger sowie im politischen Raum geäußerten Interessen und (2) der *public choice*, die sich in Gesetzgebung und umgesetzten Politiken wiederfindet.
(b) Zwischen (2) der *public choice*, die sich in Gesetzgebung und umgesetzten Politiken wiederfindet und (3) den formalen Strukturen und Prozessen als manifeste und latente Institutionen hierarchischer Kontrolle (*governance regimes*).
(c) Zwischen (3) den formalen Strukturen und Prozessen öffentlicher Verwaltungen und (4) den Führungskräften mit den ihnen zugestandenen Entscheidungsspielräumen.
(d) Zwischen (4) den Führungskräften mit den ihnen zugestandenen Entscheidungsspielräumen und (5) dem unmittelbaren Verwaltungshandeln als Vollzugshandeln der Mitarbeiter (*treatment*).
(e) Zwischen (5) dem unmittelbaren Verwaltungshandeln als Vollzugshandeln der Mitarbeiter und (6) den Konsequenzen oder *Outputs*.
(f) Zwischen (6) den *Outputs* und (7) der Bewertung der Verwaltungs- oder Programmleistung durch die Stakeholder (*outcomes*).
(g) Zwischen (7) der Bewertung der Verwaltungs- oder Programmleistung durch die Stakeholder und (8) dem öffentlichen Interesse bzw. den öffentlichen Präferenzen.

Dieses Modell wird der Bedeutung der Verwaltung für das Politikergebnis gerecht und legt den Grundstein zu einer fokussierten Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Institutionen und Verwaltungshandeln (vgl. Hicklin 2006: 11). Deshalb soll es als Heuristik zur Identifikation der hier zu betrachtenden Untersuchungsebenen verwendet werden.

Da die Fragestellung der Untersuchung die Performanz von vollziehenden Verwaltungseinheiten thematisiert, stehen nicht die Ebene der Ministerialverwaltungen oder der Oberbehörden mit vorrangig beratendem Auftrag im Fokus (vgl. hierzu statt vieler Aberbach et al. 1981; Mayntz/Scharpf 1975; Derlien 2003). Zwar sind diese Aspekte für die Erklärung von Verwaltungshandeln in international vergleichender Perspektive unabdingbar und werden wie oben dargestellt auch intensiv beforscht. Bei der Entwicklung eines basalen Modells der Perfor-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

manz öffentlicher Verwaltungen erscheinen sie jedoch nachrangig. Hier ist es die vollziehende Verwaltung, welche über ihr *street-level policy-making* wesentlich über Erfolg oder Misserfolg eines politischen Programms bestimmt (vgl. Kapitel 1.4).[71] Entsprechend kann Schritt (a), der die Präferenzen der Bürger, Verfassungsrahmen, national spezifische Muster des p*olicy-making* und daraus resultierende *public choice* beinhaltet, einer hier nicht betrachten Metaebene jenseits der strukturellen Makro-Ebene zugeschrieben werden. Ebenso erweist sich der Schritt (b), die Verbindung zwischen der sich in der Wahl institutioneller Strukturen manifestierenden *public choice* und der nachgeordneten Ebene, als hoch interessant für die Erklärung des Zustandekommens spezifischer Strukturentscheidungen und der Ausgestaltung von Delegationsbeziehungen. So konnte die in der amerikanischen Politik- und Verwaltungswissenschaft seit den 1980er Jahren betriebene Analyse politischer Rationalitäten in Gestaltung und Kontrolle von Bürokratien das Zustandekommen funktional wenig überzeugender Verwaltungsstrukturen erklären (vgl. Moe 1989, 2005; McCubbins et al. 1987, 1989; Majone 1996, 1997, 2001). Dieser Schritt soll jedoch hier nur indirekt betrachtet werden. Ebenso soll auf die Schritte (f) und (g) des Modells von Lupia und McCubbins (2000) verzichtet werden. Die Zufriedenheit und Rückkopplung der Stakeholder schließt den *policy cycle* und leitet ggf. eine politische Justierung des institutionellen Rahmens ein. Die Berücksichtigung dieses "neuen Spiels" würde den Untersuchungsfokus weg von verwaltungswissenschaftlicher Grundlagenforschung und hin zur Verwaltungs*reform*forschung lenken. Diese Prozessschritte sollen deshalb hier nicht vertiefend berücksichtigt werden.

Das zur Beantwortung der deskriptiven und analytischen Forschungsfragen entwickelte Modell hat die Delegationsbeziehungen zwischen den Schritten (c), (d) und (e) mit den Elementen (3) *formale Strukturen*, (4) *Führungskräfte mit ihren Ermessensspielräumen*, (5) *Mitarbeiter auf der Vollzugsebene als Subjekte des Verwaltungshandelns* und (6) den *Outputs* zum Gegenstand. Diese Fokussierung auf die Delegationsbeziehungen (c), (d) und (e) bedeutet gleichzeitig eine Festlegung auf spezifische Analyseebenen innerhalb der Verwaltungen, die hier als Makro-, Meso- und Mikro-Ebene bezeichnet werden soll (vgl. Tabelle 4). Ein binnenzentriertes Modell zur Erklärung administrativer Leistung sollte strukturelle Rahmenbedingungen auf der Makro-Ebene ebenso berücksichtigen, wie auf einer Meso-Ebene die Effekte der „Übersetzung" und Ergänzung dieser Rahmenbedingungen zu einer spezifischen *Führungskultur* innerhalb einer Behörde.

71 Mit der Festlegung auf vollziehende Einheiten ist die Annahme verbunden, dass diese Behörden nur sehr begrenzt eine Rolle in der Politikformulierung auf Ebene des Agendasettings oder strategischer Interaktionen im Prozess der Gesetzesformulierung einnehmen (vgl. Schnapp 2004) und diese Dimension administrativen Erfolgs folglich keine Berücksichtigung finden muss.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die Wirkung dieser Faktoren sollte dann auf der Vollzugsebene – dort wo die eigentliche Leistungserstellung stattfindet – in Form des Handelns der Mitarbeiter und des produzierten *Outputs* erfasst werden.

System- (Makro) Ebene	Äußere Strukturen, Aufgabe, Governance, Ressourcen
Akteurs- (Meso) Ebene	Führungskultur der Führungskräfte
Akteurs- (Mikro) Ebene	Handeln der Mitarbeiter, Output

Tabelle 4: Analyseebenen der Untersuchung

Quelle: Eigene Darstellung.

Schritt (c), die Verbindung zwischen (3) den formalen Strukturen und Prozessen und (4) den Ermessensspielräumen der Verwaltung, ist der klassische Untersuchungsgegenstand der Delegations- und Agenturforschung. Hier wird die Beziehung zwischen System-/ Makro-Ebene und Meso-Ebene betrachtet. Im Zentrum steht die Frage, ob sich Veränderungen in den Rahmenbedingungen in der Nutzung von Ermessensspielräumen seitens der Verwaltungsführung – also einem anderen Management – niederschlagen. Statt der vollständigen Governance-Strukturen sollen hier die dauerhaft stabilen, unmittelbar mit den Strukturen von Behörden verknüpften Faktoren betrachtet werden. In der Logik der NPM-motivierten Forschung zur *Agencification* stellen (mittelbare) Legitimation und (monofunktionales) Aufgabenportfolio die strukturelle Säule des idealtypischen Agenturmodells („*clearly seperated", „single purpose"*, vgl. Pollitt et al. 2004) dar, sollten also nach dieser Logik inter alia auf die Performanz einer Verwaltungseinheit wirken. Die vermittelnden Prozesse liegen dabei weitgehend im Dunkeln. Sie zu beleuchten ist Aufgabe der nachfolgenden Unterkapitel. Wichtig für die Festlegung der Untersuchungsebene ist jedoch die Feststellung, dass die Akteursebenen der Führungskräfte und der Mitarbeiter des Vollzugs hierbei eine zentrale Rolle spielen sollten. Die umfangreiche klassische Forschung zur (Kritik der) *politics-administration dichotomy* (Waldo 1947; Aberbach et al. 1981; Van Riper 1984; Aberbach/Rockman 1988; Peters 1995; Svara 1985, 2001, 2008) sowie die stark intensivierte Forschungstätigkeit im Nachgang des NPM-motivierten *Agencification*-Trends (vgl. Kapitel 1.1.1) deutet an, welche Hoffnungen auf die Entschlüsselung dieser Beziehung zwischen System- und Meso-Ebene gelegt werden. Im Regelfall bleibt die Forschung sogar gänzlich auf diese Ebene beschränkt, da Strukturen und potenzielle Handlungsfreiräume bzw. Autonomierechte auf theoretischer Ebene unmittelbar mit einer *Performanz* der Verwaltungen verknüpft werden (vgl. Verhoest/Lægreid 2010: 285; Ebinger/ Schmitt 2010).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Der Schritt (d) geht über diese gekappten Modelle hinaus und beschreibt die Beziehung zwischen den Akteuren der Meso- und Mikro-Ebene, d.h. die Verbindung zwischen (4) dem spezifischen *administrative style* (Howlett 2004), der aus den institutionell gegebenen Ermessensspielräumen erwächst, und (5) dem daraus resultierenden, unmittelbaren *Vollzugshandeln* in den Verwaltungseinheiten. Hier wird die vielzitierte „black box" (Goldthorpe 1997: 8f.; Andrews/Boyne 2010) des Verwaltungshandelns ein Stück weiter geöffnet und gefragt, wie die durch die Makro-Ebene bestimmten Freiräume der Meso-Ebene das individuelle Verwaltungshandeln auf der Mikro-Ebene tatsächlich beeinflussen. Damit kommen neben den Führungskräften auch jene Akteure ins Spiel, die in großer Zahl als Verwaltungsmitarbeiter vollziehend tätig sind. Die Führungskräfte übersetzen zum einen die inhaltlichen Zielvorgaben der Behördenleitung in konkrete Arbeitsanweisungen und kontrollieren deren Umsetzung, zum anderen vermitteln sie ihren Mitarbeitern über Anreize und Zwänge auch die Entscheidungs- und Konfliktlösungsroutinen der Behördenleitung. Sie transportieren also die „Verwaltungskultur" (Waldo 1947; Jann 1983; Héritier et al. 1996; Knill 1998, 1999; Bekke/van der Meer 2000) und wirken unmittelbar durch ihr Führungsverhalten auf ihre Untergebenen, die ihr Verhalten i.d.R. entsprechend anpassen (müssen).

Der Schritt (e) zwischen (5) dem unmittelbaren Verwaltungshandeln der Mitarbeiter und (6) den *Outputs* stellt schließlich die Rückbindung von Individual- auf Systemebene dar. Die den Mitarbeitern über Anreize und Zwänge vermittelten Verhaltensweisen prägen den Charakter ihrer Arbeit und damit auch die Performanz der Verwaltung als Ganzes – wie bspw. ihre Effizienz, Effektivität, Sparsamkeit oder ihre Responsivität gegenüber Kunden und Politik. Gleichzeitig prägt die Art des Verwaltungsvollzugs auch die Wahrnehmung der eigenen Tätigkeit und die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter.

4.3 Performanz als abhängige Variable

In der Literaturdiskussion wurde deutlich, dass Performanz ein sozial konstruiertes, mehrdimensionales Konstrukt ist, das aus verschiedenen Perspektiven und Zielsystemen auf unterschiedlichen Stufen des Produktionsprozesses erfasst werden kann. Eine Performanzbewertung erfordert deshalb eine belastbare Definition des Performanzbegriffs. Diese soll hier knapp ausfallen, da erstens auf die in Kapitel 2 geleisteten Vorarbeiten zurückgegriffen werden kann, zweitens im Zuge der Modellentwicklung in Kapitel 5.4.1 die einzelnen abhängigen Variablen im Detail vorgestellt und diskutiert werden.

Als *Performanz* soll die Zielerreichung einer Verwaltungseinheit auf der *Throughput*- und *Output*-Ebene bezeichnet werden. Dies bedeutet, dass Performanz trotz der sozialen Konstruiertheit des Konzepts als grundsätzlich messbar

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

angesehen wird. Hierzu ist die eingenommene *Perspektive* im Sinne der zur Bewertung herangezogenen Stakeholdergruppe festzulegen und ein *Zielsystem* zu definieren. Hinsichtlich der *Perspektive* der Betrachtung wird ein erweiterter Zielansatz mit Rückgriff auf die Einschätzungen der Mitarbeiter gewählt. Da eine umfassende Performanzerfassung im Sinne des Systemansatzes mangels eines flächendeckenden Zugangs zur „Umwelt" der Verwaltungseinheiten nicht realisiert werden kann, erscheint dieser Ansatz die hier angestrebte Performanzanalyse am vielversprechendsten. Das *Zielsystem* umfasst drei Dimensionen:

- Die *rechtsstaatlich-politische Dimension* zielt auf die Erfassung der demokratietheoretisch herleitbaren Leistung von Verwaltungen ab: Gesetzmäßigkeit, Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit (vgl. Kapitel 2.3.3.1) und ihre grundsätzliche Haltung gegenüber Bürgern und Kunden (vgl. Kapitel 2.3.3.2.1). Dabei wird davon ausgegangen, dass diese Form der Performanz primär zur Sicherung der Legitimation einer Verwaltungseinheit dient. Wird einer Verwaltungseinheit die Leistungsfähigkeit auf dieser Dimension von relevanten Stakeholdern abgesprochen, so ist ihre Existenz grundsätzlich in Gefahr.
- Die *wirtschaftlich-funktionale Dimension* zielt auf wirtschaftliche Qualität, Professionalität und Responsivität des Verwaltungsvollzugs ab (vgl. Kapitel 2.3.4; 2.3.3.2). Damit wird einerseits die Relation der eingesetzten *Inputs* zu den produzierten *Outputs* erfasst, andererseits auch die Erreichung explizierter inhaltlicher wie politischer Ziele berücksichtigt.
- Die *kontextuelle Dimension* bildet die Prozessqualität innerhalb einer Behörde ab. In Anlehnung an das Konzept des *Corporate Citizenship Behavior* wird dabei davon ausgegangen, dass die Funktion und Leistung einer Behörde stark vom nicht direkt über Anreizsysteme steuerbaren Verhalten ihrer Mitarbeiter abhängt. Inwiefern Mitarbeiter die als förderlich angesehenen Einstellungen und Verhaltensweisen zeigen, liefert demnach Hinweise auf ihre Gesamtperformanz (vgl. Kapitel 2.3.5).

Wie in Kapitel 2.3.1 dargestellt, unterliegen diese verschiedenen Dimensionen einem Spannungsverhältnis, da davon ausgegangen wird, dass sie sich nicht beliebig und unabhängig voneinander optimieren lassen. Vielmehr weisen die einzelnen Performanzdimensionen untereinander beträchtliches Konfliktpotential auf. Eingängige Beispiele aus der administrativen Praxis sind die Leistungsqualität verbessernde, aber teure und zeitraubende Beteiligungs- und Widerspruchsmöglichkeiten in administrativen Verfahren, das Verhältnis politischer Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten gegenüber Fachexperten oder die Realisierung von Einsparpotentialen auf dem Rücken der Mitarbeiter der Verwaltung. Die Wirkung der einzelnen strukturellen erklärenden Variablen muss separat für die verschiedenen Performanzdimensionen diskutiert werden. Für die Aspekte der Füh-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

rungskultur ist hingegen eine Gleichrichtung möglich, so dass über alle Dimensionen eine einheitliche Wirkung auf die Performanz angenommen werden kann.

4.4 Das Kausalmodell

Aufbauend von den genannten handlungstheoretischen Prämissen soll nun ein detailliertes Erklärungsmodell administrativer Performanz entwickelt werden. Die Grundannahmen dieses Modells sind in Anlehnung an Wilson (1989: 91-93), dass öffentliche Verwaltungen (1) nicht ausschließlich über legislative Programmsteuerung kontrolliert werden, sondern (2) sich ambiguen Zieldefinition von Politik und Umwelt gegenüber sehen, welche (3) potenziell eine beträchtliche Varianz im individuellen und kollektiven Handeln über alle Hierarchieebenen zulässt, und (4) dieses Handeln die Performanz von Organisationen beeinflusst. Gegenstand dieser Untersuchung ist, wie unterschiedliche Ausgestaltungen der genannten Spielräume auf die Performanz wirken. Die Sichtung der qualitativen und quantitativen Analysen legt nahe, dass administrative Performanz von einem Zusammenspiel vielfältiger, sowohl *äußerer, struktureller Faktoren* als auch *innerer, prozessbezogener Faktoren* beeinflusst wird. Diese beiden Erklärungsstrategien sollen im Folgenden vorgestellt und ein integratives Modell zur Erklärung administrativer Performanz entwickelt werden.

Ausgangspunkt zur Erörterung der ersten, auf äußere Erklärungsfaktoren abzielenden Strategie stellt die auf Gulick (1937) zurückgehende und in der Erforschung von verselbständigten Verwaltungseinheiten prominent vertretene *strukturell-instrumentelle Perspektive* dar (vgl. Lægreid et al. 2005: 11; Lægreid/Verhoest 2010: 6f.) Dieser folgend geht die vorliegende Arbeit von der Grundannahme aus, dass äußere organisationale Charakteristika Auswirkungen auf das Verhalten der Organisationsmitglieder haben. Lægreid, Christensen und Rubecksen (2005: 11) fassen die Bedeutung, die diesem äußeren Rahmen zugeschrieben wird, folgendermaßen zusammen:

> „A structural-instrumental approach presumes that one has to study how the public sector is organized in order to understand how it works. It makes a difference whether central government is an integrated system under ministerial responsibility or a disintegrated system of autonomous or semi-autonomous organizations, whether it is centralized or decentralized, and whether it is specialized according to the principle of geography and/or other principles […].“

Für die Funktionsweise von Behörden spielt es also eine Rolle, auf welcher Verwaltungsebene sie angesiedelt sind und welche Aufgaben nach welchen Organisationsprinzipien in ihnen gebündelt werden. Entsprechend der im vorausgehenden Unterkapitel postulierten Wirkmechanismen von Institutionen wird hier angenommen, dass strukturelle Merkmale von Behörden auf zweierlei Weise wirken.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Erstens wird unterstellt, dass die äußere *Struktur* einer Behörde inter alia die durch vorgesetzte Stellen die zugestandene Autonomie und die Form der Steuerung, wie auch den von Dritten auf eine Behörde ausgeübte Druck beeinflusst. Begründen lässt sich diese Annahme damit, dass – unter sonst gleichen Bedingungen (insbesondere hinsichtlich der Aufgabe einer Behörde) – die Strukturen von Behörden Einfluss darauf haben, ob einzelne Verwaltungseinheiten ihre Aufgabe exponiert oder eher geschützt vor öffentlicher Beobachtung und politischen Weisungen erledigen, ob ihre Leitung sich in demokratischen Wahlen legitimieren muss und ob einzelne Verwaltungseinheiten unmittelbar dem Einfluss anderer Verwaltungsbereiche ausgesetzt sind. Dabei wird angenommen, dass diese strukturellen Charakteristiken Akteurshandeln und Performanz nicht alleine durch die Setzung von Anreizen über eine rationale, nutzenmaximierende Schiene beeinflussen, sondern auch die Herausbildung spezifischer Wertvorstellungen und Normen evozieren, also über normative und kognitive Pfade wirken.

Die zweite, binnenzentrierte Erklärungsstrategie ist wie eine Matrjoschka-Puppe in den ersten Ansatz integriert und konkretisiert ihn, ohne allerdings vollständig von ihm determiniert zu sein. Hier wird unmittelbar am Akteurshandeln der Führungskräfte, an Managementfaktoren angesetzt (vgl. Meier/O'Toole 2002; Ingraham et al. 2003). So wird in Anlehnung an die Literatur davon ausgegangen, dass unterschiedlichste Aspekte der praktizierten *Führungskultur* der Vorgesetzten die Performanz von Verwaltungseinheiten wesentlich beeinflussen. Dabei sollte das Verhalten der Vorgesetzten einerseits von den *Strukturen* ihrer Behörde beeinflusst sein (vgl. Hooijberg/Choi 2001: 406f. m.w.V.), andererseits jedoch auch über eigenständige Erklärungskraft verfügen, da jede Organisation unter vielfältigen und kontingenten Einflüssen Entwicklungsprozesse durchläuft, die zur Herausbildung eines kollektiven Selbstverständnisses, eingeschliffener Interaktionsformen und geteilter Wahrnehmungen, Werten und Normen – einem behördenspezifischen Modus Operandi – führen (vgl. Kapitel 3.1.3). Somit fällt der Ebene der Verwaltungsführung eine Doppelrolle zu: Das Verhalten der Führungskräfte ist einerseits ein eigenständiger Erklärungsfaktor, andererseits aber vermutlich auch in Reaktion auf die durch die äußeren Verfasstheit modellierten Anreize Mediator zwischen äußerer Struktur und administrativer Performanz.

Das an diese Annahmen anschließende, in Abbildung 3 graphisch dargestellte, integrative Kausalmodell ist simpel: Es wird behauptet, dass die äußeren Strukturen einer Behörde unmittelbar und mittelbar auf die Performanz der der darin angelagerten Verwaltungseinheit wirken. Als mittelbarer Wirkmechanismus wird das Verhalten der Führungskräfte einer Behörde identifiziert, welches als von den strukturellen Gegebenheiten geprägt, aber nicht determiniert angesehen wird. Es wird erwartet, dass die Führungskräfte abhängig von den strukturellen Rahmenbedingungen jeweils andere Handlungsalternativen für *lohnend* bzw. *angemessen* erachten. Dieses abweichende Führungsverhalten beeinflusst seiner-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

seits wiederum das Set an Handlungsoptionen der Mitarbeiter, und damit die Verwaltungsperformanz auf den oben definierten Dimensionen.

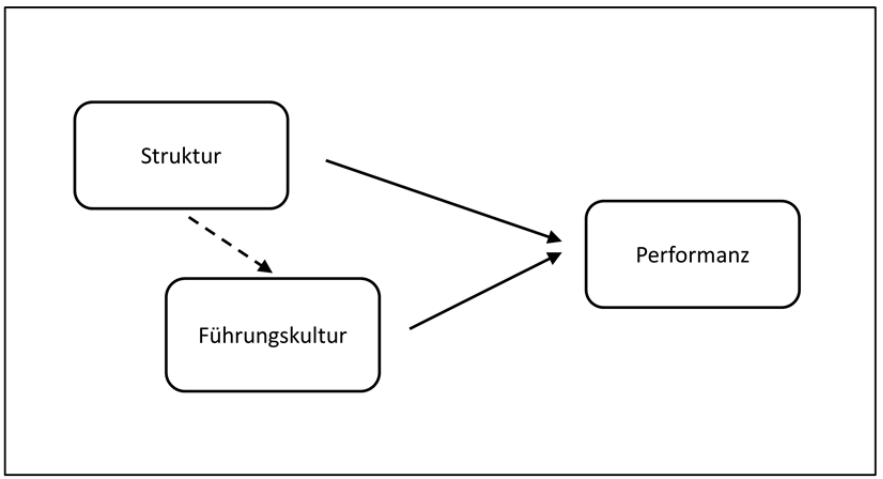

Abbildung 3: Abstraktes Kausalmodell

Quelle: Eigene Darstellung.

Dieses theoretische Modell adressiert das von Goldthorpe (1997: 8f.) kritisierte *black box* Problem variablenzentrierter Ansätze, nämlich die Aufklärung der *Ursache* und *Wirkung* verknüpfenden Prozesse, auf zweierlei Wegen: Zum einen wird versucht, die innerhalb der Behörden ablaufenden sozialen Prozesse durch die Berücksichtigung der *Führungskultur* zu erfassen, und so eine kausale Verbindung zwischen Strukturen und Performanz zu modellieren.[72] Zum anderen werden die einzelnen Variablen und die zwischen ihnen angenommenen Wirkungsbeziehungen theoretisch hergeleitet. Dies soll im Detail in den folgenden Abschnitten erfolgen, indem zuerst die zu berücksichtigenden Dimensionen der Performanz als abhängigen Variablen eingeführt sowie im Folgenden die unabhängigen Variablen bestimmt und ihre angenommene kausale Verbindung erläutert werden. Durch die Zusammenführung dieser Einzelbetrachtungen kann abschließend ein elaboriertes Kausalmodell erstellt werden.

72 Ähnlich schreiben Hou et al. (2003: 299) den von ihnen untersuchten, spezifischen Managementsystemen explizit die Rolle zu, die Leerstelle zwischen Struktur und Performanz wesentlich zu füllen: „[…] we argued that management capacity […] is an important component of the "black box", or the middle of the performance equation."

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

4.5 *Äußere Behördenstruktur als unabhängige Variable*

Die erste, strukturorientierte Erklärungsstrategie setzt an den äußeren Strukturen von Behörden an. Behörden*typen*, definiert über äußere Merkmale oder rechtlichen Status, werden dabei auf theoretischer Ebene mit Performanzeffekten unterschiedlichster Art in Verbindung gebracht. Dieser Ansatz hat im deutschen Kontext mit seinen vielfältigen Organisationsformen unmittelbarer öffentlicher Verwaltung eine prominente Position in der verwaltungspraktischen Debatte.[73] Aber auch im internationalen *Public Administration* Diskurs gewann die äußere Organisationsform in den vergangen Jahrzehnten zentrale Bedeutung: Im Zuge des NPM-induzierten Trends zur strukturellen und prozessualen Verselbständigung von Verwaltungsaufgaben in monofunktionale Agenturen spielen zwar Steuerungsformen und Anreizstrukturen eine entscheidende Rolle, der Aspekt der strukturellen Verselbständigung wird hierbei jedoch vorausgesetzt (vgl. kritisch Pollitt et al. 2004: 34-37). Implizit oder explizit wird damit Behörden eine *typabhängige* Leistungsfähigkeit zugesprochen, welche auf theoretischer Ebene quasi ex post mittels eines Verweises auf Kombinationen verschiedener, von der Organisationsform beeinflusster Mechanismen erklärt wird. Diese Ansätze sind instruktiv zur Entwicklung elaborierter theoretischer Erklärungsmodelle. Im empirischen Test kranken sie jedoch daran, dass eine eindeutige Attribution beobachteter Effekte zu spezifischen strukturellen Erklärungsfaktoren jenseits des Behördentyps allein der Interpretation des Forschers überlassen bleibt und das Zusammenspiel von Erklärungsfaktoren – sich neutralisierende oder additive Effekte wie auch Moderator- oder Mediatoreffekte – nicht erfasst werden kann.[74]

Um die Problematik dieser beschreibenden Ebene zu überwinden, soll statt dieser organisationzentrierten hier eine variablenzentrierte Perspektive gewählt,[75] in welcher Merkmale der äußeren Verfasstheit und Organisation als wesentliche

73 Vgl. bspw. die seit nunmehr einem halben Jahrhundert geführte Debatten um die Sinnhaftigkeit von Mittelinstanzen (vgl. Konzendorf 2000; Reiners 2010).

74 Aufgrund dieses Defizits scheinen derartige Ansätze auch besonders anfällig für die Vereinnahmung durch Partialinteressen, die damit – wie bspw. beim OECD-weit zu beobachtenden Trend zur Bildung von *(semi-) independent single-purpose Agencies* oder beim Kommunalisierungstrend innerhalb der deutschen Länder – sowohl strukturelle Umgestaltungen wie auch die Verlagerung von Kompetenzen zu forcieren versuchen. Die dann in die einzelnen Organisationsmodelle hineininterpretierten Erklärungsfaktoren (bspw. *unternehmensähnliche Strukturen*) erscheinen eher aufgrund ihrer Popularität im öffentlichen Diskurs, denn aufgrund ihrer logischen Stringenz gewählt. Auch sind die beworbenen Effekte dieser eklektizistischen und normativen Modelle oft auf eine eindimensional modellierte abhängige Variable (*Einsparungen, Bürgernähe*...) zugeschnitten.

75 Dieser makrosoziologische Ansatz strebt für die Erklärung von Zusammenhängen auf der Makro-Ebene die Ersetzung von *Fällen* durch *Variablen* an, da hierin die *tatsächlichen* Erklärungsfaktoren gesehen werden (vgl. Goldthorpe 1997 und kritisch Ragin 1997).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Determinanten des Verwaltungshandelns und der Vollzugsperformanz betrachtet werden. Aus der Sichtung der Literatur lassen sich drei Konstrukte herausdestilieren, die trotz teils unterschiedlicher Bezeichnungen regelmäßig mit der Performanz von Verwaltungen in Verbindung gebracht werden: (1) Die *Politisierung* einer Behörde als Funktion der direkten und indirekten demokratischen Legitimation ihres Führungspersonals sowie ihrer hierarchischen Erreichbarkeit für politische Prinzipale im Sinne des Grades der Dezentralisation und Dekonzentration des Verwaltungsapparats. (2) Die *funktionale Binnen-Differenzierung* einer Behörde als Funktion der Anzahl der in ihr vereinigten Verwaltungseinheiten mit abgeschlossenen Aufgaben. (3) Die *(kritische) Größe* einer Verwaltungseinheit als Funktion der Arbeitsteilung und erzielbarer Skalenerträge.

Es wird angenommen, dass diese Strukturelemente die Arbeitsweise und auch die Performanz der innerhalb der Behörden angesiedelten *Verwaltungseinheiten* (als kleinste, einen zusammenhängenden Arbeitsbereich bearbeitende Einheit) wesentlich prägen. Wie Mintzberg betont, schließen sich die angenommene Wirkung der einzelnen Strukturelemente auch nicht aus, sondern wirken vielmehr reziprok (Mintzberg 1979: 181). Sie bilden für jede Verwaltungseinheit ein spezifisches Muster, welches als *strukturelle Konfiguration* (vgl. Egeberg 1999) einer Verwaltungseinheit bezeichnet werden kann. Die hypothetische Wirkungsweise dieser vier strukturellen Erklärungsfaktoren soll im Folgenden im Detail erläutert werden.

4.5.1. Politisierung der Verwaltung

Der Grad der *Politisierung* einer Behörde kann als der wohl prominenteste strukturelle Aspekt bezeichnet werden, dem ein Einfluss auf die administrative Performanz zugesprochen wird. Er beschreibt das *Verhältnis von politischen zu fachlichen Rationalitäten* in der Entscheidungsfindung einer Behörde (vgl. Bogumil 2003). Eine hohe Politisierung beschreibt dementsprechend eine Situation, in der fachliche hinter politische Ziele zurückgestellt werden. In der Literatur dominieren zwei eng miteinander verknüpfte Ansatzpunkte bei der Analyse von Politisierung: Einerseits die unregulierte Einflussnahme politisch legitimierter Prinzipale auf Entscheidungen in Behörden (vgl. Kettl 1997: 449; Bourdeaux 2008: 351ff. m.w.V.), andererseits die (teils durch die politische Steuerung beeinflussten) individuellen Merkmale des Führungspersonals von Behörden, welche in ihrem Handeln selbst politische und professionelle Logiken vermengen (vgl. Derlien 1996; Schwanke/Ebinger 2006: 234-236; Jann/Veit 2010). In dieser Betrachtung struktureller Einflussfaktoren steht der erste Aspekt im Vordergrund. Ohne die Überspitzung in eine Dichotomie politischer und administrativer Interessen (Waldo 1947; Svara 1985, 2001, 2008) zu übernehmen, kann der Poli-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tisierung auf der Vollzugsebene aufgrund ihres oft fallspezifischen und in sich widersprüchliche ad-hoc Charakters der Ruch *performanzschwächender De-Professionalisierung* nachgesagt werden (vgl. Selden et al. 1999). Politisierung wird dabei als Produkt der *Politiknähe* einer Verwaltung aufgefasst, welche die hierarchische Entfernung einer Behörde zu politischen Entscheidungsräumen beschreibt (vgl. Verschuere et al. 2006: 279f.). Diese Politiknähe kann dabei auf zwei Wegen entstehen – erstens durch *unmittelbare Legitimation* der Behördenleitung wie dies (mit Einschränkungen) in Ministerien oder kommunalen Behörden der Fall ist; oder zweitens durch die unmittelbare Unterordnung einer Behörde unter eine derartig politisch geführte Einheit, ohne dass deren Zugriff durch zwischengeschaltete Ebenen oder eine Dekonzentration der Zuständigkeit auf mehrere in der Fläche verteilte Einheiten abgeschwächt wird. Beispiele hierfür sind im angelsächsischen Raum *government agencies* mit landesweiter Zuständigkeit, in Deutschland Obere Bundes- und Landesbehörden. Zwei bekannte, aber widersprüchliche Argumentationsstränge knüpfen an das Politisierungs-Theorem an: Zum einen die Theorie des Fiskalischen Föderalismus, zum anderen die NPM-bezogenen Konzepte zur Verselbständigung von Behörden.

Im *fiskalischen Föderalismus* stellt die Politisierung ein notwendiges Bindeglied zwischen Wahlbürgern und Verwaltung dar. Das Theorem basiert auf einer ökonomischen, *rational choice* basierenden Perspektive. Grundannahme ist, dass eine Maximierung der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Ressourcenallokation nur durch die Kongruenz der Verteilung von Kosten und Nutzen einer Leistungserstellung erreicht werden kann. Diese Kongruenz lässt sich Oates' (1972: 30) *Dezentralisierungstheorem* zufolge bei gegebener Mobilität von Individuen nur durch eine dezentrale Leistungsbereitstellung erreichen. Denn nur auf einer niederen, lokalen Ebene ließen sich bei minimalen Informationsbeschaffungskosten für die Verwaltung und minimalen Frustrationskosten für die Bürger Leistungen in einer Weise erstellen, dass *fiskalische Äquivalenz* gegeben – also der Kreis der Kostenträger und Nutznießer identisch ist (Olson 1969). Allerdings erkannte schon Tiebout (1956: 416) bei seiner Betrachtung der lokalen Ebene, dass eine effiziente Leistungsproduktion nur möglich sein würde, wenn fiskalische Autonomie gegeben ist. In einer Weiterentwicklung des Äquivalenzprinzips sollten die Bewohner einer Gebietskörperschaft deshalb nicht nur Financiers und Kunden von Dienstleistungen sein, sondern auch selbst über diese bestimmen dürfen. Damit würde eine Externalitäten weitestgehend minimierende und insofern effiziente „Identität zwischen politischer und ökonomischer territorialer Einheit" (Monsees 2005: 20) geschaffen. Neben einer höheren allokativen Effizienz sollen damit auch gebietskörperschaftsübergreifende „Innovations-Imitations-Prozesse[n]" angeregt werden, wie sie in wettbewerbsorientierten privatwirt-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schaftlichen Gütermärkte zu beobachten sind (Kerber 1998: 202).[76] Die Erreichung solch perfekter *institutioneller Kongruenz* (vgl. grundlegend Blankart 2012) erfordert jedoch eine Politisierung der Schlüsselpositionen administrativer Leistungserstellung. Nur durch hoch responsive Vermittler zwischen Bürgerwillen und Bürokratie lassen sich im theoretischen Modell Transaktionskosten minimieren und exakt auf die Bedürfnisse der Gebietskörperschaft zugeschnittene Leistungen produzieren. Nicht über ihre Leitung politisierte Behörden unterliegen zwar auch äußerem Druck, dieser wirkt jedoch überwiegend über hierarchische Steuerungsimpulse vorgesetzer Behörden und wird durch „Einflussknicke" (Wagener 1976: 40) abgeschwächt.

Ein Gegenmodell zum fiskalischen Föderalismus und den darauf basierenden (überwiegend positiven) Erwartungen lässt sich aus der Literatur zu *verselbständigten Verwaltungseinheiten* und *unabhängigen Regulierungsbehörden* entwickeln (vgl. Kapitel 3.2.2). *Agencification* wuchs sich seit den späten 1980er Jahren zu einem regelrechten Modetrend aus. Pollitt et al. (2001, 2004: 19) bezeichneten diese Entwicklung schon 2001 als *agency fever*, das in den westlichen Demokratien umgehe. Arbeiten zu diesem breiten Forschungsstrang befassen sich i.d.R. zwar nicht explizit mit Fragen des Verwaltungs*vollzugs*, wohl aber mit den erwarteten Defiziten einer *politisierten* Verwaltungsführung sowie den Erwartungen an eine *Entpolitisierung*[77] bei gleichzeitigem Erhalt grundsätzlicher politischer Steuerungsfähigkeit über Kontraktualisierung und Controlling. Was die Annahmen über die Wirkung direkter politischer Steuerung betrifft, kann dieser Literaturstrang – vereinfachend und unabhängig von seinen spezifischen Verästelungen – als komplementär zur Kommunalisierungsliteratur betrachtet werden. Eine hohe Politiknähe wird hier mit negativen Effekten assoziiert.[78] Al-

76 Die Probleme und Nachteile dieses Modells sind bekannt (vgl. Kramer 2004: 43-53 m.w.V.). Zum einen zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass insbesondere die Annahme unbegrenzter Mobilität der Bürger, das *voting with one's feet* in der Praxis nicht haltbar ist, da die materiellen und immateriellen Kosten eines Umzugs individuell verschieden und grundsätzlich als – im Verhältnis zumindest zu einzelnen politischen Entscheidungen – hoch einzuschätzen sind. Weiterhin besteht bei Auseinanderfallen des Zuschnitts der politisch verantwortlichen Jurisdiktion und der Reichweite der mit einer Maßnahme verbundenen Wirkung die Gefahr von (negativen) Externalitäten.

77 Flinders und Buller (2006: 295f.) definieren *Depoliticization* als „[…] *the range of tools, mechanisms and institutions through which politicians can attempt to move to an indirect governing relationship and/or seek to persuade the demos that they can no longer be reasonably held responsible for a certain issue, policy field or specific decision*."

78 Dies bedeutet selbstverständlich *nicht*, dass im Zuge der Verselbständigung von Verwaltungseinheiten eine Reduzierung derer Legitimität oder politischer Steuerungsfähigkeit angestrebt wird – ganz im Gegenteil. Allerdings soll die verbesserte Steuerung und Kontrolle der Politik nicht klassisch durch operative Detailsteuerung, sondern durch eine Output-Orientierung erreicht werden, womit „Autonomie für ein effizienzorientiertes Management" geschaffen werden soll (Döhler 2007: 12; vgl. Ebinger/Schmitt 2012).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lerdings wird die Ausgliederung von (teil-) selbständigen Agenturen mit gänzlich anderen Argumenten begründet, als jene die Walshs (1978: 260, zitiert nach Bourdeaux 2008) Bericht über den zynischen Druck des lokalpolitischen Betriebs auf professionell agierende Verwaltungseinheiten nahelegt:

> „The reputation of an authority is constantly in jeopardy before the merciless bombardment of local politicians. If an authority is developing the benefits expected of it, if it is operating efficiently, letting contracts without favoritism, hiring and promoting personnel without political interference, refusing to bow policy-wise to improper political pressures by changing administrations, then by its very nature it outrages political feelings and it becomes fair game of every politician within artillery range."

Statt die Politisierung des Verwaltungsvollzugs zu thematisieren, basierte der in den 1980er Jahren einsetzende Boom der Agenturbildung auf zwei anderen, voneinander überraschend abgeschlossenen Debatten – einem managementorientierten und einem regulierungsorientierten Verselbständigungsdiskurs. Diese unterscheiden sich vordergründig grundlegend, da sie sich mit unterschiedlichen Gegenständen und Annahmen auseinandersetzen.

Der erste, managementorientierte Forschungsstrang setzt sich primär mit der Verselbständigung von Behörden im Kontext des *New Public Management*-Diskurses auseinander. Hierbei wird die Verlagerung von spezifischen Tätigkeitsbereichen aus Ministerien in eigenständige (verselbständigte) Behörden (oder *Agenturen*) betrachtet. Mit dieser strukturellen Maßnahme wird – in Verbindung mit weiteren Bausteinen wie der Steuerung über Zielvereinbarungen und ergebnissichernde Verfahren sowie managementorientierten Maßnahmen wie dezentralisierter Produkt- und Budgetverantwortung – die Hoffnung auf eine Verbesserung der Performanz (insbesondere der Effizienz und Effektivität) des Verwaltungshandelns verbunden (vgl. Pollitt et al. 2004; Ebinger/Schmitt 2010). Der unterstellte Mechanismus zielt darauf ab, dass die Führungskräfte von selbständigeren Einheiten einem geringeren politischen Einfluss auf ihre operative Führung unterliegen. Dieses „[…] letting the managers manage […]" Argument (Kettl 1997: 447f.; vgl. Pollitt et al. 2001: 278; Talbot 2004: 3) kann bis zu Max Webers bürokratischen Organisationsprinzipien zurückgeführt werden, wonach ein hochqualifiziertes, von seiner „ständischen Ehre" geleitetes Beamtentum (Weber 1956: 1054) „persönlich frei nur sachlichen Amtspflichten gehorchen" (Weber 1956: 162) solle, um „die Gefahr furchtbarer Korruption und gemeinen Banausentums" (Weber 1956: 1054) von der Gesellschaft abzuwenden. Höhere Autonomie gegenüber politischen Einflüssen erlaube eine stärker an fachlichen und wirtschaftlichen Maßstäben orientierte Handlungsweise. Dies komme nicht nur der Performanz auf diesen Dimensionen zu Gute, sondern stärke – mittels einer controlling-gestützten *Output*-Orientierung – auch die politische Steuerungsfähigkeit (vgl. Kettl 1997: 449; Döhler 2007: 12; Ebinger/Schmitt 2012).

Der zweite, regulierungsorientierte Forschungsstrang setzt sich mit den Gründen und Effekten der im Kontext der Privatisierungs- und Liberalisierungswellen

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

in den meisten OECD-Ländern zu beobachtenden Gründung von unabhängigen Regulierungsbehörden auseinander. Es wird argumentiert, dass Agenturbildungen trotz des damit verbundenen *formalen* Einflussverlusts für die Regierungen eine Reihe von überzeugenden Vorteilen böten. Diese beruhten auf den spezifischen Eigenheiten von Agenturen (Majone 1997: 154):

> „What distinguishes the agency model from the traditional bureaucratic model […] is the combination of expertise and independence, together with specialisation in a fairly narrow range of policy issues."

So schaffe die Verselbständigung Distanz zu unpopulären Maßnahmen und skandalbehafteten Verwaltungsbereichen. Insbesondere signalisiere sie jedoch durch den formalen Ausschluss politischer Intervention eine politisch glaubwürdige Selbstbindung der Regierung und betone die fachliche Unabhängigkeit von Behörden (Majone 1996: 68ff.; Kelemen 2002: 94; FN 77). Weiterhin verspreche die Verselbständigung auch die verstetigte Aufgabenwahrnehmung über die Amtszeit einer Regierung hinaus (Majone 1997: 153; Everson et al. 2001: 34).

Beide Forschungsstränge, so zeigt sich, teilen die grundlegende Annahme einer Verknüpfung – oder zumindest deren Wahrnehmung durch die beteiligten Akteure – zwischen der *äußeren Verfasstheit* und der *Autonomie* einer Behörde und leiten hieraus Folgen für das Verwaltungshandeln ab. Lægreid et al. (2006: 255) fassen mit Verweis auf Egeberg (2003) zusammen: „The formal instruments of steering are diluted, the distance between administrative levels increases, and political signals are generally weaker in independent bodies." Im empirischen Test dieser Annahme können Ebinger/Schmitt (2010) zeigen, dass sich das Leitungspersonal von Ministerien und Oberen Bundesbehörden hinsichtlich ihrer *funktionalen Politisierung* auch bei Kontrolle wesentlicher sonstiger Erklärungsfaktoren alleine aufgrund ihrer jeweiligen Affiliation statistisch signifikant unterscheidet. Auch wenn die hier erfolgte Inszenierung des Widerstreits zwischen den Vorteilen und Nachteilen einer Politisierung im Sinne klar überspitzt und im Detail nicht haltbar sein wird,[79] so könnte vordergründig doch ein theoretisches Patt konstatiert werden. Tatsächlich zeigt sich hier jedoch lediglich die Relativität der Wirkung von Politisierung in Abhängigkeit von der fachlichen Komplexität des bearbeiteten Problems.

Ignoriert man die u.U. mit der Politisierung verbundenen Vorteile einer erhöhten *Input*-Legitimität und konzentriert sich alleine auf die *Outputs*, so neigt sich die Waage theoretisch und bei Betrachtung der Empirie überraschend häufig zugunsten einer weniger politisierten Vollzugsform (vgl. Treisman 2007; Bauer et al. 2007). In Anlehnung an den von Alesina und Tabellini (2007) entwickelten

79 Auch zentralisierte Einheiten können über Kontrakte ohne ad-hoc Interventionen geführt werden und selbst formale Weisungsfreiheit verselbständigter Behörden unterbindet politische Interventionen eher symbolisch als praktisch.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Vergleich zwischen gewählten und berufenen Entscheidern lässt sich diese Beobachtung theoretisch begründen: Es wird argumentiert, dass das Leitungspersonal von Behörden, welches aufgrund seiner Politiknähe als politisiert gelten muss, andere, der Vollzugsperformanz weniger zuträgliche Zielsetzungen verfolgt, als jene von nicht politisierten Behörden. Der identifizierte Erklärungsmechanismus ist dabei der unterschiedliche Kontext, in dem sich die Behördenleitungen legitimieren müssen. Direkt gewählte Verwaltungschefs müssen sich vor ihrem Wahlvolk rechtfertigen. Ihre Handlungen werden sich im Interesse einer Wiederwahl primär auf die Mehrung des *lokalen* Gemeinwohls konzentrieren, ohne außerhalb des Wahlkreises anfallenden Externalitäten größere Beachtung zu schenken (Alesina/Tabellini 2007: 173; Pettit 2004: 52f.). Andere politiknahe, aber nicht unmittelbar legitimierte Behördenleiter werden hingegen versuchen, den Interessen des ihnen übergeordneten politischen Prinzipals zu entsprechen. Zumindest solange dieser ihr Verbleiben im Amt, Reputation oder ihren weiteren Aufstieg beeinflussen kann. Pettit (2004: 53) fasst zusammen:

> „If a government faces a decision that will benefit one constituency or another, and if it has a powerful party-related interest for benefiting one of them, then there is little or no hope that it will be guided just by considerations of the common good. Or at least that will be so if it enjoys political control over the decision."

Lediglich mittelbar legitimiertes Führungspersonal politikferner Behörden wird sich demgegenüber deutlich seltener unmittelbaren politischen Anforderungen gegenübersehen. Sie operieren oft im Schutz zwischengeschalteter Hierarchiestufen (wie bspw. in Deutschland den Mittelbehörden) oder im Schutz mehrerer dekonzentrierter Schwesterbehörden (wie bspw. in Deutschland den Unteren Staatlichen Verwaltungsbehörden). Letztere werden zwangsläufig gemeinsam mit der Zielsetzung größtmöglicher Homogenität des Vollzugs geführt, was Politisierungsversuche deutlich erschwert. Entsprechend beobachtet Bourdeaux (2008: 351f.) insbesondere für sensible Aufgaben, die spezifisches technisches oder wissenschaftliches Know-how erfordern, die Einrichtung von dem politischen Einfluss entzogener, *gepufferter* Verwaltungseinheiten.

Es kann also davon ausgegangen werden, dass stärker politisiertes Leitungspersonal ein anderes Führungsverhalten an den Tag legt, als ihre weniger politisierte Peergroup. Um die Durchsetzung ihrer Ziele zu betreiben, wird die erste Gruppe abweichende Interaktionsformen mit dem ihnen unterstellten Apparat entwickeln und andere Anreize setzen. Dabei sollten häufiger Interventionen in Einzelfallentscheidungen zu beobachten sein und seltener allgemeine, auf fachlichen Grundsatzentscheidungen basierende Kompetenzzuweisungen an die Vollzugsebene erfolgen und dauerhaft beibehalten werden. Diese Unterschiede im Führungsverhalten sollten im Endergebnis zu einer Differenz in der erzielten Performanz auf allen Dimensionen führen, da sich die Verwaltungsmitarbeiter an dieses Entscheidungsverhalten zwangsweise anpassen müssen. Denn Verwal-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tungsmitarbeiter, die derart politisiertem Akteursinteresse ihrer Führungskräfte ausgesetzt sind, sehen sich zwangsläufig mit einem Dilemma konfrontiert: Sie können entweder den politischen Interessen ihrer Vorgesetzten entsprechen und damit gegen ihre professionellen Werte und im Extremfall auch gegen geltendes Recht verstoßen, oder ihre Karriere und ein angenehmes Arbeitsumfeld riskieren. Entsprechend werden sie häufiger von fachlichen Prämissen abweichen und politischen Vorgaben folgen, was zu einer Verschlechterung der Vollzugsperformanz führen sollte. So sollte sowohl die rechtsstaatlich-politische Dimension unter der stärkeren Politisierung des Vollzugs leiden, da formale Routinen, die Einheitlichkeit der Entscheidungen wie auch der Rechtsschutz des einzelnen Bürgers häufiger politischen Prioritäten untergeordnet werden könnte. Weiterhin sollte die wirtschaftlich-funktionale Performanz leiden, da professionelle Abläufe gestört und die Dezentralisierung von Entscheidungen auf die fachlich kompetente Vollzugsebene unter diesen Bedingungen nicht konsequent erfolgt. Schließlich sollte durch die häufigeren Interventionen und die De-Professionalisierung des Vollzugs auch die kontextuelle Performanz geschwächt werden, da fachliche Orientierung sowie Maßstäbe für einen über professionelle Zweifel erhabenen Vollzug bei den Mitarbeitern verloren geht. Entsprechend kann die folgende Hypothese formuliert werden:

Hypothese S1: Je höher die Politisierung der Führung einer Behörde, desto geringer die Performanz des Verwaltungsvollzugs ihrer Verwaltungseinheiten.

4.5.2. Funktionale Binnen-Differenzierung

Der zweite strukturelle Erklärungsfaktor administrativer Performanz ist nicht politischer, sondern mikro-politischer Natur. Der *funktionalen Differenzierung* des Aufgabenportfolios einer Behörde i.S.d. Breite des unter einem Behördendach bearbeiteten Aufgabenbereichs wird ebenfalls ein Einfluss auf die Performanz des Aufgabenvollzugs zugesprochen. Grundsätzlich lassen sich alle Behörden als Abweichungen von den Idealtypen *monofunktionale* und *multifunktionale Behörde* klassifizieren. Erstere zeichnen sich durch die Organisation um ein spezifisches, zusammenhängendes Aufgabenfeld aus. Zweite bündeln ein breites, nicht unmittelbar inhaltlich oder hinsichtlich der Qualifikation der Mitarbeiter und der verwandten spezifischen Sachmitteln miteinander verknüpftes Aufgabenportfolio (vgl. Wollmann 2004b). Eine solche Kategorisierung erlaubt bei aggregierter Betrachtung die Klassifizierung der öffentlichen Verwaltung eines Landes als *Gebietsorganisations-* oder *Aufgabenorganisationsmodell* (vgl. Kapitel 3.2.3.3). Die Realmodelle werden dabei jedoch nie vollständig einem der beiden Modelle entsprechen, sondern zu einem gewissen Grad ein Mischmodell aus

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Behörden beider Organisationstypen darstellen. Die Unerreichbarkeit der Idealtypen kann dabei auf die hier im Fokus stehenden performanzrelevanten Merkmalen der beiden Organisationsformen zurückgeführt werden.

Hinweise auf eine Wirkung der horizontalen Differenzierung von Organisationen sind allgegenwärtig in der einschlägigen Literatur. Egeberg (1999: 162-165) zitiert zahlreiche empirische Studien, welche auf grundsätzliche Unterschiede hinsichtlich interner Prozesse – der Häufigkeit von Kontakten und der Austausch von Informationen innerhalb des Verwaltungsapparates hinweisen – und diese Unterschiede auf die *horizontale Spezialisierung* der Behörden zurückführen. Konkrete Untersuchungen zu den Effekten von Bündelungs- und Sonderbehörden deuten auf ein Spannungsverhältnis zwischen *Koordination, Abwägung* und *Fachlichkeit* hin. Während die Zusammenfassung von Aufgaben unter einem Dach nach dem Grundsatz der *Einheit der Verwaltung* (vgl. Wagener 1969; Oebbecke 1987; Hill 1993) zu verbesserter fachübergreifender Koordination und früherer Abwägung widerstreitender (Fach-) Interessen führen soll, liegen die Stärken spezialisierter Sonderbehörden in der Entwicklung und auch verfahrensmäßigen Anwendung hochspezialisierter Fähigkeiten (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 29-42 m.w.V). Wird als Referenzpunkt die aufgabenbündelnde Behörde gewählt, so wird erwartet, dass hier die folgenden, vermutlich größtenteils informell Prozesse zu beobachten sein sollten, die zumindest mittelbar die Vollzugsergebnisse beeinflussen. Spannend ist, dass analog zur *Politisierung* wiederum die veränderten Verhaltensweisen der Führungskräfte für Performanzunterschiede verantwortlich gemacht werden: Mit zunehmender funktionaler Binnen-Differenzierung steigen innerhalb einer Behörde die Notwendigkeiten, widersprüchliche Fachinteressen zu versöhnen und gegenüber der Öffentlichkeit ein abgestimmtes, in sich konsistentes Verwaltungshandeln an den Tag zu legen. Dies erfordert die Abschwächung der einzelnen in der Behörde vertretenen Fachlogiken (vgl. Baumann 1967: 69). Die Behördenleitung muss die Kompromissfindung zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten fördern oder, falls dies nicht gelingt, selbst eine Prioritätensetzung in Abwägungsprozessen vornehmen und damit direkt oder indirekt einzelne Verwaltungseinheiten sanktionieren. Dieses Verhalten sollte bei den Mitarbeitern nicht nur unmittelbare Wirkung über die damit verbundenen Anreizstrukturen zeitigen, sondern auch eine auf Kooperation und Ausgleich ausgerichtete Verwaltungs*kultur*[80] fördern. Sieht man administrative Organisation nicht zuvorderst als Koordinationsproblem (vgl. Mayntz 1997a: 102-106), sondern stellt die Einzelleistung in den Vordergrund, so lassen sich die folgenden Annahmen über die Wirkung funktionaler Binnen-Differenzierung (vermittelt über das Führungsverhalten) entwickeln:

80 Zur Definition, Entwicklung und Verflechtung des übergeordneten Begriffs der *Organisationskultur* vgl. Dauber et al. (2012).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Erstens könnte eine größere funktionale Binnen-Differenzierung die einzelnen Verwaltungseinheiten stärker äußerem Druck von Partialinteressen aussetzen. Zwar bietet der große und hierarchisch aufgebaute Apparat einen Schutz gegen breite politische Frontalangriffe auf Verwaltungseinheiten, da die Bündelungsbehörde als Ganzes kritisiert werden müsste. Vor fokussierten, auf die Durchsetzung von spezifischen Einzelinteressen zielenden Interventionen bietet eine Sonderbehörde mit fachlich versierter Leitung jedoch einen deutlich größeren Schutz, als die fachfremde Verwaltungsführung einer Bündelungsbehörde. Letztere ist vermutlich primär an einer intakten Außenwirkung der Gesamtbehörde i.S. einer geräuschlosen und konfliktarmen Vollzugstätigkeit interessiert.[81] Auf Ebene der Vollzugsmitarbeiter könnte dies zu der aus der Forschung zu Ministerialverwaltungen bekannten *funktionalen Politisierung* führen – der vorauseilenden Übernahme politischer Zielsetzungen zur Vermeidung von Konflikten und hierarchischen Interventionen (vgl. Ebinger/Schmitt 2010). Diese auf der programmentwickelnden Ebene hoch funktionale Eigenschaft wäre für vollziehende Fachverwaltungen keinesfalls erstrebenswert und widerspräche den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit genauso wie professionellen Bewertungskriterien und dem weberianisch objektiven und verlässlichen Verwaltungshandeln.

Zweitens könnten fachliche Einwände innerhalb einer funktional breiter differenzierten Behörde leichter *weggewogen* werden. Dies bedeutet, dass Positionen im Wettbewerb widerstreitender Fachziele unterliegen.[82] Dabei könnten sich innerhalb einer Behörde feste Machtstrukturen zwischen Fachbereichen herausbilden, die quasi routinemäßig zur Bevorzugung bzw. Benachteiligung einzelner Disziplinen führen (vgl. Mayntz 1997a: 104f.). Auch könnten bereits im Vorfeld einer Entscheidung die Prioritäten der Behördenleitung informell kommuniziert werden (vgl. Hill 1993: 30). Auch ohne explizite Weisung entsteht so eine dilemmatische Situation für das Vollzugspersonal, da eine rein fachlich fundierte Entscheidung ggf. einer Provokation der Hierarchie gleichkäme. Daran anschließend kann erwartet werden, dass hoch binnendifferenzierte Behörden aufgrund ihrer Größe und fehlender *professioneller* Kommunikationsebenen stärker hierarchische Strukturen aufweisen. Dies bedeutet auch, dass hier nicht fachlicher Diskurs oder professionelle Qualität der Arbeit, sondern allein die unbedingte Responsivität zum Maßstab der Leistungsbeurteilung werden könnte.[83] Dies könnte dazu führen, dass bestimmte Positionen „[…] im Meinungsbildungs- und

81 Entsprechende Kritikpunkte an kommunaler Bündelung sammelt Baumann (1967: 70).

82 Vgl. vertiefend Ladeur (1984).

83 Gelegentlich werden sogar in eigens anberaumten Koordinationstreffen gemeinsam *abgewogene* Stellungnahmen gefertigt, womit die Nachvollziehbarkeit (für Öffentlichkeit oder Verwaltungsgerichtsbarkeit) der von der Fachseite vorgebrachten Einwände mangels schriftlicher Stellungnahme unmöglich wird (vgl. Bauer et al. 2007a: 51).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abwägungsprozeß nicht ausreichend Berücksichtigung finden und dadurch letztlich verschwimmen oder gar untergehen könnten“ (Hill 1993: 29). Dies hätte nicht nur negative Auswirkungen auf die rechtsstaatliche und wirtschaftlich-funktionale Performanzdimension, sondern würde auch die kontextuelle Performanz belasten: Wenn Spannungen zwischen Fachzielen regelmäßig nicht kooperativ und nachvollziehbar, sondern hierarchisch auf erratisch-machtpolitischer Basis gelöst werden, so könnte dies auf Dauer zu Frustration und Verweigerung bei den Mitarbeitern führen (vgl. Mayntz 1997a: 226-233).

Drittens könnte eine breite funktionale Binnen-Differenzierung und der von den Führungskräften aufgebaute Druck zur Konsensfindung auf der Vollzugsebene bei Leitung und Mitarbeitern dazu führen, dass diese frühzeitig Konflikte mit anderen Zuständigkeitsbereichen durch informelle Absprachen zu lösen versuchen könnten. Darin identifiziert Hill (1993: 29) einen wesentlichen Vorteil von Bündelungsbehörden: die „Vermeidung von Reibungsverlusten und Konflikten sowie der besseren Krisenbewältigung durch vereinfachte Informations-, Kommunikations-, und Koordinationsmöglichkeiten zwischen den Fachämtern.“ Als wesentliches Instrument dieser Form von Konfliktlösung muss das *Paket-Geschäft* angesehen werden, bei dem im Austausch gegen randständige Ziele die Sicherung fachlicher Kernpositionen der einzelnen Verwaltungseinheiten versucht wird. Vorteil dieser Vorgehensweise ist, dass aus fachlicher Warte eine Chance für eine pareto-optimale Lösung besteht, bei der wesentliche Kernanliegen der widerstreitenden Disziplinen berücksichtigt werden. Eine Eskalation auf eine höhere Entscheidungsebene dagegen könnte nicht nur als mangelnde Kompromissbereitschaft gedeutet werden, sie ist auch mit dem Risiko des gänzlichen Untergehens der eigenen Position verbunden. Aus fachlicher Perspektive ist diese Vorgehensweise und die daraus hervorgehende Performanz dennoch unbefriedigend: Zum einen setzt sie ein oft anzuzweifelndes Gleichgewicht zwischen Argumenten und Machtposition der einzelnen Facheinheiten voraus. Zum anderen setzen derartige Verhandlungslösungen oft grenzwertige fachliche Kompromisse voraus, führen zu einer Informalisierung des Verwaltungshandelns und verschleiern tatsächliche Entscheidungslogiken und -orte.

Im Gegensatz zu diesen Szenarien liegen bei weniger funktional binnendifferenzierten Behörden keinerlei Anreize für eine derartige Abschwächung der Fachlogik vor – im Gegenteil, eine möglichst elaborierte Fachlichkeit bietet Vorteile beim dann in den zwischenbehördlichen Bereich oder auf eine Entscheidungsebene externalisierten Wettbewerb zwischen konkurrierenden Fachdisziplinen (Mayntz (1997a: 104f.). Darüber hinaus kann die Führungsebene hier im Gegensatz zu ausschließlich verwaltungsfachlich geschulten Generalisten die Fachlogik und Argumentation ihrer Vollzugsebene aufgrund eines meist ähnlichen Ausbildungshintergrunds auch bei komplexeren Sachverhalten nachvollziehen. Damit sollte nicht nur das Ansehen der Leitung beim Vollzugspersonal

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

steigen,[84] sie könnte auch seltener die Berücksichtigung fachfremder Aspekte einfordern. Es sollte also das funktionieren, was Wilkins/Ouchi (1983: 475) als „clan control" bezeichnen. Die gemeinsame (Fach-) Sprache und die argumentative Begegnung auf Augenhöhe sollten die Professionalität im Sinne der Verteidigung fachlicher Standards stärken, die politisch ausgerichtete Responsivität (mangels Notwendigkeit) jedoch schwächen. Entsprechend kann die folgende Hypothese formuliert werden:

Hypothese S2: Je höher die funktionale Binnen-Differenzierung einer Behörde, desto geringer die Performanz des Verwaltungsvollzugs ihrer Verwaltungseinheiten.

4.5.3. Größe von Verwaltungseinheiten

Wie in Kapitel 3.2.3.4 erläutert, stellt die *Größe* von Verwaltungseinheiten einen wichtigen Prädiktor organisatorischen Handelns dar (vgl. Pollitt et al. 2001: 282 m.w.V.). Insbesondere von der *Unterschreitung* einer für den Vollzug komplexer Aufgaben notwendigen Mindestgröße kann – aufgrund ihrer Auswirkungen auf Arbeitsteilung und Spezialisierung der Mitarbeiter – ein unmittelbarer Effekt auf die administrative Performanz erwartet werden. So stellt Brewer (2006: 44) auf Basis von Surveydaten aus den 20 größten US-Bundesbehörden fest:

> „Among the resource variables, only sufficient number of employees has a positive effect on federal agency performance. Staffing levels apparently make a difference. This finding also confirms the notion that excessive downsizing and workforce reductions will undercut federal agency performance."

Nach einer bald in mehreren Jahrzehnten zu bemessenden Phase des Personalabbaus in den Landesverwaltungen[85] entstanden insbesondere im Kontext der jüngsten Verwaltungsreformen und der damit einhergehenden Kommunalisierungen, Verwaltungseinheiten mit als kritisch zu betrachtender Größe. Wie zahlreiche Fallstudien zeigten (vgl. Bauer et al. 2007; Bogumil/Ebinger 2008a; Ökoinstitut 2008a,b; Ebinger 2009; Kuhlmann et al. 2011), hat sich in einem Teil der Verwaltungseinheiten die Vollzugssituation massiv verschlechtert. Dies wird von den befragten Mitarbeitern u.a. darauf zurückgeführt, dass aufgrund des geringen Personalbestandes eine De-Spezialisierung notwendig wurde (vgl. Ökoin-

84 So beobachtete Scott (1965) in einer frühen Studie zur Interaktion von Vorgesetzten und Mitarbeitern mit variierendem professionellem Hintergrund, dass spezialisierte und höher qualifizierte Mitarbeiter kritischer gegenüber Vorgesetzten ohne entsprechende Qualifikation, wie auch entsprechenden Gesamtbehörden sind.

85 Vgl. bundesweit für den Bereich der Umweltverwaltung SRU (2007: 60ff.), für die baden-württembergische Gewerbeaufsicht von Koch (2012).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

stitut 2008b: 10; Kuhlmann et al. 2011: 113f.). Als entsprechend schwerwiegend werden die Folgen vor Ort erachtet. Bspw. wird aus der kommunal vollzogenen Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg berichtet (Kuhlmann et al. 2011: 114):

> „Diese Zersplitterung – noch verstärkt durch den starken Personalabbau – wird als Ursache für den berichteten Verfall der professionellen Qualität der Aufgabenwahrnehmung angesehen. Das Spektrum von rund 2000 Gesetzen und Regelungen in den 24 zu beaufsichtigenden Leitbranchen könne – so lautet das übereinstimmende Urteil aller befragten Verwaltungsmitarbeiter – in den kleinräumigen Strukturen nicht qualifiziert abgebildet werden. […] So sind die Mitarbeiter in weiten Teilen ihrer Zuständigkeit „nicht vom Fach"; das breite Aufgabenfeld ist jedoch nicht „freihändig beherrschbar" […]. Die Folge sind extreme Rüstzeiten zur Bewältigung einzelner Aufgaben […]. Deren Qualität sei dann trotz allem eher zweifelhaft."

Bezogen auf die oben definierten drei Performanzdimensionen kann uni sono mit negativen Auswirkungen aufgrund einer solchen personellen Unterbesetzung gerechnet werden. Unzureichend große Verwaltungseinheiten sollten schon aus rein funktionalen Gründen wie der mangelnden Spezialisierung und fehlender Routine eine schwache rechtsstaatlich-politische wie auch wirtschaftlich-funktionale Performanz aufweisen. Die Marginalisierung dieser Einheiten im Gesamtgefüge der Behörde kann absehbar zu einer hohen Konfliktintensität und Unzufriedenheit der Mitarbeiter, d.h. einer schwachen kontextuellen Performanz führen. Entsprechend kann die folgende Hypothese formuliert werden:

Hypothese S3: Je weiter eine Verwaltungseinheit unter einer für den Vollzug kritischen Größe, desto geringer die Performanz ihres Verwaltungsvollzugs.

4.6 Führungskultur als unabhängige und mediierende Variable

Die zweite, prozessorientierte Erklärungsstrategie konkretisiert in gewisser Weise die im Kontext der strukturellen Variablen entwickelten, akteurszentrierten Wirkungsmechanismen. Dabei wird jedoch, wie oben erläutert, angenommen, dass die strukturellen Rahmenbedingungen ihre Wirkung vornehmlich durch veränderte Anreize und Routinen für die Akteure (Führungskräfte und Vollzugspersonal) entwickeln, dieses Verhalten jedoch nicht determinieren. Die innerhalb einer Behörde gepflegte *Führungskultur* der Führungskräfte wird vielmehr als Produkt eines nicht abschließend überschaubaren Sets an Einflüssen – ausgehend von Strukturen, Umwelt und Organisationskultur – betrachtet, welches dann als Konfiguration von internen *rules in use* (Ostrom 1986: 6-8) die Rahmenbedingungen für das Handeln der Mitarbeiter auf der Vollzugsebene stellen.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Der Begriff der *Führungskultur* kann als eine eng gefasste Lesart des in der angelsächsischen Literatur prominent gebrauchten Sammelbegriffs (*administrative) leadership* gesehen werden.[86] Dennoch ist die Literatur vielfältig und unüberschaubar. Dabei sind sich die Autoren darin einig, dass *ihre* spezifische Definition des Begriffs eine Bedeutung in der Erklärung des Verwaltungshandelns hat.[87] Entsprechend scheint der von Yukl (1989: 253) vor über 20 Jahren formulierte Befund noch immer (oder mehr denn je) zu gelten (vgl. Rainey/Steinbauer 1999: 18f.; Meier/O'Toole 2002: 629f.):

> „The field of leadership is presently in a state of ferment and confusion. Most of the theories are beset with conceptual weaknesses and lack strong empirical support. Several thousand empirical studies have been conducted on leadership effectiveness, but most of the results are contradictory and inconclusive."

Angesichts der Unübersichtlichkeit des Feldes wird durch den Rückgriff auf den engen Begriff der *Führungskultur* bewusst auf eine Fokussierung des betrachteten Gegenstandes abgezielt. Umfassende, mit Konzepten der *Organisations-* oder *Verwaltungskultur* (vgl. Pettigrew 1979; Pfeffer 1981; Jann 1983; Ashworth 2010) verschwimmende Ansätze, vornehmlich die politische Sphäre berücksichtigende *leadership*-Definitionen (vgl. Petrovsky 2010: 89f.; t'Hart 2011) oder interaktive, *leadership* als ein von allen Organisationsmitgliedern gemeinsam entworfenes soziales Konstrukt sehende Annäherungen (vgl. Yukl 1989: 252ff. m.w.V) mögen zwar theoretische Vorzüge aufweisen, sie eignen sich jedoch – wenn ihr holistischer Ansatz ernst genommen wird – kaum für einen empirischen Test jenseits von intensiven Fallstudien. Auch der im Kontext der *performance management reform* zunehmende Beachtung findende *Transformative Leadership* Ansatz (vgl. Moynihan et al. 2011; Van de Walle/Van Dooren 2008) bleibt außen vor. Stattdessen soll hier als *Führungskultur* eine breite Interpretation des *konkreten Führungsverhaltens* der höheren Vorgesetzten betrachtet werden. Ansatzpunkte zur theoretischen Gliederung des Gegenstandes bietet die binnenorientierte *leadership*-Forschung. Petrovsky (2010: 87) identifiziert vier in der Literatur wiederkehrende theoretische Verknüpfungen zwischen *leadership* und Performanz: (1) die Stärke und Sichtbarkeit der Führung, (2) individuelle Charakteristiken der Führungskräfte wie Qualifikation oder Hintergrund, (3) das konkrete Führungsverhalten und (4) die Interaktion zwischen politischen und administrativen Führungskräften.

Aus dieser Auflistung sollen hier jene Faktoren als *Führungskultur* adressiert werden, welche als Handlungen oder Vorgaben (formaler oder informaler Art) von den Führungskräften ausgehen und die Rahmenbedingungen der Vollzugstä-

86 Vgl. für Entwicklung und Status quo Stogdill (1974); Yukl (1989); Petrovsky (2010).

87 Vgl. exemplarisch Hennessey (1998); Brewer/Selden (2000); Hooijberg/Choi (2001); Joyce (2004); Fernandez (2005); Van Dooren (2007); Andrews/Boyne (2010).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tigkeit einer Behörde beeinflussen könnten. Hiermit wird die klassische wie vereinfachende Annahme einer unidirektionalen Wirkung von *leadership* aufgegriffen: Das Handeln der Vorgesetzten wirkt auf die Mitarbeiter, definiert Normen, Prozesse und Handlungsspielräume und damit mittelbar die Performanz. Entgegen interaktiver Ansätze bleiben Eigenschaften der Mitarbeiter unberücksichtigt, die ihrerseits das Führungsverhalten beeinflussen. So wird ein infiniter Regress vermieden und der Zusammenhang im empirischen Test handhabbar.

Trotz dieser Einschränkungen finden sich immer noch zahlreiche Konzepte, die sich unmittelbar auf die Wirkung des Handelns der Führungskräfte beziehen. Aus diesen sollen jene isoliert werden, denen auf theoretischer Basis und aufgrund empirischer Befunde eine Bedeutung bei der Erklärung administrativer Performanz zugesprochen wird. Dies ist (1) die *Unterstützung* der Behördenleitung für die vollziehenden Verwaltungseinheiten, (2) die *Klarheit* der vorgegebenen Ziele und (3) der Grad an *Zentralisation* von Entscheidungen bzw. die den Verwaltungseinheiten zugestandene *Autonomie*. Im Folgenden sollen die Konzepte und die hypothetischen Wirkungszusammenhänge mit der Performanz von Verwaltungseinheiten vorgestellt werden. Es zeigt sich, dass sich die Beschreibung der von der *Führungskultur* ausgehenden Wirkungszusammenhänge sehr viel einfacher gestaltet, als dies bezüglich der Wirkung der strukturellen Faktoren der Fall war. Dies erklärt sich daraus, dass diese Konzepte in einem organisationstheoretischen Kontext explizit zur Erklärung von individuellen Verhaltensmustern oder Performanzeffekten entwickelt wurden. Dies bedeutet zwar nicht, dass über alle Studien hinweg einheitliche Wirkmechanismen oder kausale Verknüpfungen verwendet würden. Es lassen sich jedoch für alle erklärenden Variablen theoretisch konsistente Verknüpfungen zum individuellen Handeln der Organisationsmitglieder identifizieren. Darüber hinaus kann eine einheitliche Wirkrichtung der Erklärungsfaktoren über alle abhängigen Variablen angenommen werden.

4.6.1. Unterstützung durch Vorgesetzte und Behördenleitung

Die Unterstützung einer Verwaltungseinheit durch ihre *Umwelt* stellt in der Literatur einen prominenten Erklärungsfaktor für deren Performanz dar (vgl. Kapitel 3.2.2). Dieser Einfluss kann über zwei Wirkmodelle erklärt werden – ein primär in Anlehnung an die *Ressource Dependency* Theorie auf die Kontrolle materieller Ressourcen abstellendes, und ein primär auf die mit einer Unterstützung verbundenen ideellen Werte fokussierendes Modell. Wie zu zeigen sein wird, zielen beide Modelle primär auf Akteure ab, die mit greifbarer Macht über die Verwaltungseinheit ausgestattet sind.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Welche Rolle die Beziehung zwischen Öffentlichkeit, Politikern und Verwaltungseinheiten auf materieller Ebene für das Handeln und die Performanz von Verwaltungen hat, wurde in zahlreichen Studien untersucht (vgl. Wolf 1993; Waterman et al. 1998; Moynihan/Pandey 2005: 424f.; Stazyk/Goerdel 2011: 648f.).[88] Zum einen wird die Unterstützung von relevanten Stakeholdern als wesentlich erachtet, da diesen die Möglichkeit zugeschrieben wird, die politische Unterstützung und insbesondere die Ressourcenausstattung einer Verwaltungseinheit positiv beeinflussen zu können (vgl. Waterman et al. 1998; Meier 1987).[89] Zum anderen ist empirisch belegt, dass politische Prinzipale Ziele und Arbeit von ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten auf vielfältige Art unterstützen oder behindern können. In der Literatur finden sich zahlreiche Beschreibungen der Strategien, welche bei Ablehnung der normativen Grundlagen der vollzogenen Aufgabe, Missbilligung der Arbeitsweise oder schlicht fehlendem *Vertrauen* zu einer Verwaltungseinheit von verantwortlichen Politikern gewählt werden (vgl. Levine 1978; Moe 1989; 1995; Golden 2000: 109-150; Garrett et al. 2006). Gelingt der Aufbau oder die Bewahrung einer vertrauensvollen Beziehung nicht, so verfügt der demokratisch legitimierte Prinzipal in der Regel über Kompetenzen oder Möglichkeiten, Budget und Handlungsspielräume zu Ungunsten einer gesamten Behörde oder einer einzelnen Verwaltungseinheit zu beeinflussen.[90] Es kann angenommen werden, dass ähnliche Mechanismen auch innerhalb von Verwaltungseinheiten ablaufen, nämlich dann, wenn die Behördenleitung eine kritische Haltung gegenüber einzelnen Verwaltungseinheiten einnimmt. Auch hier können systematisch Ressourcen entzogen, Handlungsspielräume eingeschränkt sowie Unterstützung und Schutz vor äußerem Druck verweigert werden.[91] In der Literatur finden sich deutlich Hinweise auf eine positive Korrelation zwischen politischer oder administrativer Unterstützung von Verwaltungseinheiten und einem breiten Spektrum von Performanzaspekten, so dass sie als wesentliche Ressource für die langfristig erfolgreiche Arbeit einer Behörde betrachtet werden kann (vgl. Brunsson 1989: 150; Popovich 1998: 16ff.; Rainey/Steinbauer 1999: 14f.; Yang/Pandey 2009).

88 Dabei thematisiert die primär angelsächsische Literatur teilweise auch die Rolle politisch eingesetzter Behördenleiter („elected officials“).

89 Moynihan/Pandey (2005: 425) erinnern daran, dass sich starke und prinzipiell positiv gesinnte Klientelgruppen auch negativ auf die administrative Performanz auswirken können; nämlich dann, wenn sie sich entsprechend der *iron triangle* (Lowi 1969) und *public choice* Ansätze (Boston 1991) primär für eine Steigerung der Ressourcenzuweisung und eine Verbesserung der Servicequalität einsetzen, nicht jedoch für die technische und allokative Effizienz der Verwaltungseinheit.

90 Vgl. grundlegend Meier (1987: 154-164) am Beispiel der Verwaltungssteuerung durch den US-amerikanischen Präsidenten.

91 Vgl. die Berichte über unterschiedliche Integrationsstrategien und deren Folgen im Rahmen der jüngeren Strukturreformen in deutschen Bundesländern (Kuhlmann et al. 2011).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Das zweite, auf ideelle Werte abstellende Wirkmodell verfolgt eine andere Argumentation. Es wird behauptet, dass die *Wahrnehmung* äußerer Unterstützung – durch Politiker, Stakeholder und Medien – Auswirkungen auf das Befinden und die Arbeit des Vollzugspersonals habe. Die Einschätzung von Mitarbeitern, wie einträglich und erstrebenswert eine Tätigkeit ist, sei inter alia auch von der *mission valence* (Rainey/Steinbauer 1999: 3), d.h. der mit ihr verbundenen Reputation, gefühlten Relevanz und Sinnhaftigkeit abhängig (vgl. Lortie 1975: 153; Perry/Wise 1990). Diese Aspekte werden einerseits neben dem erzielbaren Einkommen als extrinsisch motivierende Faktoren betrachtet (vgl. Perry/Wise 1990: 368; Teodoro 2011: 12f.), sie können jedoch auch den Kern der intrinsischen Motivation von Mitarbeitern bilden (vgl. Wilson 1989: Chapter 3; Rainey/Steinbauer 1999: 26f.; Wright 2001: 574). Während die Argumentation im ersten Fall auf einer *rational choice* basierten Perspektive fußt, wird im zweiten Fall eine altruistische, eher dem soziologischen Institutionalismus zuzuordnende Handlungslogik unterstellt (vgl. Perry/Wise 1990: 368; Golden 2000: 20f.). Yang und Pandey (2009: 350) bringen eine dritte, funktionale und auf Ebene der Führungskräfte ansetzende Perspektive ins Spiel: Sie argumentieren, dass eine freundliche und stabile Behördenumwelt und insbesondere die Unterstützung der verantwortlichen Politiker wesentlichen Einfluss auf verwaltungsinterne Managementprozesse habe. Ohne diesen politischen *Puffer* entstünden Performanzverluste (vgl. O'Toole/Meier 1999: 14ff.), da beträchtliche Führungsressourcen durch notwendiges *lobbying* gebunden wären, um wieder ein positives Organisationsumfeld herzustellen. Diese Belastung beeinflusse auch die interne Kommunikation und Zielausrichtung.

Pandey und Wright (2006: 515f., 522f.) testen mittels eines Mehrebenenmodells den Einfluss verschiedener Akteure aus dem Umfeld von Verwaltungen auf die Zielwahrnehmung innerhalb von Behörden. Sie können entgegen der vorhergehenden Argumentation zeigen, dass lediglich jene Akteure über Einfluss zu verfügen scheinen, die auch *formale* Macht besitzen. Deshalb erscheint eine Konzentration auf diese Gruppe und die Wirkung deren Verhaltens angemessen. Insofern wird die *Unterstützung* durch die für eine Verwaltungseinheit *verantwortlichen Politiker* und die *hierarchischen Vorgesetzten* innerhalb der eigenen Behörde als relevant für die Performanz der Verwaltungseinheit angesehen. Entsprechend sind auf der Akteursebene für die hier betrachteten Performanzdimensionen die folgenden kausalen Zusammenhänge zu erwarten:

Erstens sollte bei stärkerer Unterstützung höherer Vorgesetzter die *rechtsstaatlich-politische Performanz* des Verwaltungsvollzugs steigen, da weder von Dritten noch von der politischen Führung und Verwaltungsleitung übermäßiger – potenziell zu normabweichenden Maßnahmen führender – Druck aufgebaut wird. Damit sollte der fachliche Handlungsrahmen gewahrt und auch kein Bedarf für defensives, betont regelgebundenes Verhalten oder gar eine Totalverweige-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

rung der Kollaboration im Sinne eines *Dienstes nach Vorschrift* besteht (vgl. Yang/Pandey 2009: 336 m.w.V.). Auch auf der wirtschaftlich-funktionalen Performanzdimension kann von einer Zunahme der Professionalität und wirtschaftlicher Qualität des Vollzugs ausgegangen werden. Da die Mitarbeiter fachlich anerkannt sind, müssen sie nicht in vorauseilendem Gehorsam politisch opportune Entscheidungen fällen und können dezidiert fachliche Standpunkte vertreten. Darüber hinaus könnte das Wissen um die Unterstützung durch Vorgesetzte als mittelbarer Effekt auch zu einer höheren Innovationsfreudigkeit und für den Vollzug positiven, eigenständigen, strategischen und unternehmerischen Entscheidungen führen (O'Toole/Meier 1999; Yang/Pandey 2009: 336f.).[92] Schließlich wird auch ein positiver Einfluss auf die kontextuelle Performanz erwartet, da entsprechend des organisationspsychologischen Ansatzes des *Perceived Organizational Support* (POS) derartige, im Ermessen der Vorgesetzten stehende Unterstützungsleistungen nicht nur das Bedürfnis nach Anerkennung und Gemeinschaftsgefühl befriedigen, sondern auch das Gefühl einer Verpflichtung in den Mitarbeitern wecken könnte (Rhoades/Eisenberger 2002: 698f.; vgl. Yang/Pandey 2009: 336; Reid 2008: 44 m.w.V.). Entsprechend wird die folgende Hypothese formuliert:

Hypothese F1: Je stärker die Unterstützung der Vollzugsebene einer Verwaltungseinheit, desto höher ist die Performanz ihres Vollzugs.

4.6.2. Zielklarheit

Das Konzept der *Goal Ambiguity* nimmt eine zentrale Stellung in der performanzorientierten Organisationsforschung ein (vgl. Rainey 1993). *Goal Ambiguity* wird dabei üblicherweise als die Größe des Spielraumes einer *Behörde* in der Interpretation der ihr aufgegebenen Organisationsziele definiert (vgl. Chun/Rainey 2005 m.w.V.). Die Grundannahme dieses Konzepts besteht darin, dass der Interpretationspielraum die Fähigkeit der Organisationen zur Zielerreichung beeinflusst. Diesem Konzept wird im Bereich der öffentlichen Verwaltungen besondere Bedeutung zugesprochen, da sich diese im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Organisationen einem breiteren Set an Prinzipalen wie auch sehr viel komplexeren Zielen als der reinen Gewinnmaximierung ausgesetzt sähen (vgl. Lowi 1969; Wilson 1989: 115; Rainey 1993; Lee et al. 2009: 459 m.w.V.). Dabei wird angenommen, dass eine hohe *Goal Ambiguity* aufgrund der daraus

92 Hier wird wiederum die umfangreiche Literatur zur Verselbständigung von Verwaltungsleistungen berührt. Vgl. einführend und zu den hypothetischen Vorteilen einer größeren Autonomie von Behörden Pollitt et al. (2004).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

resultierenden unklaren Handlungsanleitungen und Widersprüchlichkeit der Ziele negativ auf die organisationale Performanz (vgl. Lee et al. 2009: 459; Stazyk/ Goerdel 2011) sowie zahlreiche damit in Verbindung stehende Konstrukte wirkt. So verweisen Yang und Pandey (2008: 344f.) auf Untersuchungen, welche eine Verbindung des Konstrukts mit der organisationalen Bindung, dem gefühlten rolleninduzierten Stress und damit verbundener Frustration sowie der Wertekongruenz unter den Mitarbeitern nachweisen. Konträr dazu betonen andere Autoren die positiven Aspekte ambiguer Ziele bei der Versöhnung an sich unvereinbarer Anforderungen oder Werthaltungen (Christensen 1991: 314f.).

Der Grad an *Goal Ambiguity* kann nicht als unabhängig von strukturellen Faktoren gesehen werden. Allerdings konfligieren die verschiedenen in der Literatur genannten Determinanten: Erstens wird der *politischen Salienz* der Aufgabe eine Bedeutung zugesprochen. Dieses Maß der politischen Konflikthaftigkeit wird vornehmlich mit Charakteristiken der Aufgabe in Verbindung gebracht – Adressaten und Stakeholdern, Finanzierung, symbolische Aufladbarkeit und Problemkomplexität (vgl. Jacobsen 1996: 52; Chun/Rainey 2005: 530) – und kann sich sowohl auf die Ziele, als auch die Mittel zu ihrer Erreichung beziehen (Matland 1995: 157f.). Für diesen Faktor wird bei der vorliegenden Analyse durch die Konstanthaltung der Aufgabe teilweise kontrolliert. Allerdings stellt die Konflikthaftigkeit, die durch den strukturellen Aspekt einer unmittelbaren Legitimation einer Behördenleitung entsteht, einen weiterhin zu berücksichtigenden Faktor dar. Auch der zweite Faktor zielt auf äußere Einflüsse und deren *Pufferung* ab: So wird angenommen, dass die Einbindung der Aufgabenwahrnehmung in ein institutionelles Gesamtsystem wesentlich den Grad der *Goal Ambiguity* determiniert. So könnte die Einbindung in einen größeren Apparat die Exponiertheit einer Verwaltungseinheit und damit die Angriffsfläche für politische Initiativen verringert und so ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber einer Ausweitung der Zielinterpretation erhöhen (vgl. Meyer/Rowan 1977: 351; Bauer et al. 2007: 58; Ebinger/Bogumil 2008: 185f.). Der dritte Faktor widerspricht teilweise der vorhergehenden Annahme. Er zielt auf verwaltungsinterne Einflüsse ab und hängt mit den *Spezialisierungen* innerhalb von Behörden zusammen: Wie Trondal et al. (2008: 258f.) in Anlehnung an Barnard (1968: 278) ausführen, sammeln sich in Organisationen durch horizontale und vertikale Spezialisierung konfligierende Organisationsprinzipien an. Dies führe für die Mitarbeiter zu widersprüchlichen Handlungsanleitungen hinsichtlich des als *angemessen* zu erachtenden Verhaltens und kann bei Koordinationsnotwendigkeiten zu Spannungen innerhalb von Behörden führen. Die Ursachen von *Goal Ambiguity* stellen also eine Gemengelage– auch struktureller – Faktoren dar, die aufgrund ihrer Widersprüchlichkeit keine eindeutigen Erwartungen zulassen. Zwar wird die Existenz von *Goal Ambiguity* als per se unvermeidbar angesehen, allerdings ist nicht von

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

einer strukturellen Determiniertheit auszugehen, was Raum für die Akteursebene als wichtigen Einflussfaktor lässt.

Für die hier interessierende, behördeninterne Ebene des Vollzugs überwiegt in der Literatur die Einschätzung, dass die Vermeidung von Zielkonflikten wesentliche Aufgabe der Behördenleitung sei und sich erfolgreiche Behörden eben genau durch das Gelingen dieser Bemühung auszeichneten (vgl. Brewer/Selden 2000: 687 mit Verweis auf Popovich (ed.) 1998).[93] In der Literatur lassen sich zwei teilweise zusammenhängende Strategien identifizieren, deren Einsatz erfolgreich zur Reduzierung von *Goal Ambiguity* sein soll: Erstens der auf die Organisationskultur abstellende Ansatz der *mission based culture*, welche auf Zielerreichung statt auf die Einhaltung von Prozessvorgaben abzielt (vgl. Pandey/ Moynihan 2006: 133 m.w.V.). Zweitens das Konzept der *Strategischen Planung* (vgl. Boyne 2010 m.w.V.), welches als Bestandteil des *Performance Managements* seit den 1980er Jahren Teil vieler Modernisierungsvorhaben war (vgl. Jann/Jantz 2008).[94] Die positive Wirkung beider Ansätze wird u.a. damit verbunden, dass sie Vorgesetzte zwingt, ihre Ziele eindeutig offen zu legen („[ ] to clarify their objectives […]"), was deren Kommunikation innerhalb der Organisation, eine entsprechende Allokation von Ressourcen und Bemühungen, und schließlich der Zielerreichung ermöglichen soll (Boyne 2010: 62). Trotz der Schlüsselrolle von *Goal Ambiguity* sind Tests ihrer Erklärungskraft insbesondere auf großzahliger, quantitativer Ebene noch selten (Lee et al. 2009: 459).

Aufgrund seiner anzunehmenden Bedeutung zur Erklärung der administrativen Performanz soll das Konzept der *Goal Ambiguity* positiv gewendet als *Zielklarheit* in die vorliegende Analyse eingehen. Es wird getestet, wie die Wahrnehmung von Zielklarheit auf der Vollzugsebene auf die verschiedenen Performanzdimensionen wirkt. Es wird angenommen, dass ein höherer Grad an Zielklarheit positiv auf alle Performanzdimensionen wirkt (wiederum einschließlich der positiven Konnotation der *Professionalität* zulasten der *Responsivität*). Ist die Verlässlichkeit hierarchischer Vorgaben und die weitgehende Widerspruchsfreiheit zwischen diesen Vorgaben und anderen (gesetzlichen oder professionellen) Leitlinien des Vollzugshandelns gegeben, so sollte sich dies durch konsistente und berechenbare Entscheidungen positiv auf der rechtsstaatlich-

93 Dabei wird betont, dass Zielklarheit nicht über verstärkte Aufsichtsmaßnahmen wie verwaltungsinterne Formalisierung und Zentralisierung (sog. *red tape*) zu erreichen sei. Dies sei zwar die häufigste Reaktion von Führungskräften auf *Goal Ambiguity* (vgl. Wilson 1989: 131-134; Chun/Rainey 2006: 97f.; Pandey/Wright 2006: 517f.), führe jedoch über verschiedene Mechanismen – die im folgenden Abschnitt 4.6.3 diskutiert werden – zu schweren Performanzeinbußen (vgl. Pandey/Wright 2006: 517f. m.w.V.).

94 Die vielfältige Kritik am Gesamtkonzept des *Performance Managements* (vgl. Hood 2006; Jann/Jantz 2008: 15-20) schmälert dabei die (angenommene) Bedeutung des *Goal Ambiguity* Konstrukts für die Verwaltungsorganisationsforschung nicht.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

politischen Dimension niederschlagen. Auch die wirtschaftlich-funktionale Dimension sollte durch das entschlossenere Vorgehen der Vollzugsebene gewinnen. Darüber hinaus können verlässliche Ziele auch als Voraussetzung für eine hohe kontextuelle Performanz gesehen werden, da widersprüchliche Handlungen der Führungsebene und damit aus Unsicherheit, Zielkonflikten und erratischen hierarchischen Interventionen entstehende Spannungen seltener sein sollten. Entsprechend kann die folgende Hypothese formuliert werden:

Hypothese F2: Je höher die Zielklarheit auf der Vollzugsebene einer Verwaltungseinheit, desto höher ist die Performanz im Vollzug.

4.6.3. Dezentralität von Verantwortung und Partizipation

Viele der im Kontext der *Goal Ambiguity* zitierten Quellen nennen als weiteres Merkmal erfolgreicher öffentlicher Verwaltungen die von den Führungskräften zugelassene und veranlasste Verantwortungsdezentralisierung – das *empowerment* der Mitarbeiter (vgl. Wilson 1989: 365; Brewer/Selden 2000: 687; Frederickson/Smith 2003: 54). Diese innerorganisatorische *Partizipation* und *Zentralisierung* beschreibt die Berechtigung und die Möglichkeiten der Mitarbeiter, sich erstens an verwaltungsinternen, organisationalen Fragen zu beteiligen sowie zweitens innerhalb ihres Arbeitsbereiches selbständige Entscheidungen zu treffen. Andrews et al. (2009: 58) verdeutlichen die zentrale Bedeutung dieses Faktors für die Bestimmung der Leistungsfähigkeit von Organisationen:

> „For organizational theorists, the relative degree of centralization within an organization is signified by the hierarchy of authority and the degree of participation in decision making, as these aspects of structure reflect the distribution of power across the entire organization (Carter and Cullen 1984; Glisson and Martin 1980; Hage and Aiken 1967, 1969)."

Obwohl sich in der Literatur auch Apologeten einer weitest möglichen Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen (insbesondere aufgrund der damit verbundenen Zieldurchsetzung, Koordinierung und Einheitlichkeit) finden (vgl. Taylor 1911; Ouchi 1980), so überwiegen doch Annahmen über die dysfunktionalen Effekte *übermäßiger* Zentralisierung, der sprichwörtlichen *Bürokratisierung*. In der englischsprachigen Literatur existiert ein über die Frage der Zentralisierung hinaus weiter fokussierter Forschungsstrang zu „organisational red tape", dem Schlagwort, mit dem im politischen Diskurs vermeintlich zentralistische Regulierungsexzesse gebrandmarkt werden (vgl. Scott/Pandey 2005; Pandey/Marlowe 2009; Brewer/Walker 2010).[95] Mit Bezug auf die öffentliche Verwaltung werden darunter sämtliche Aspekte subsumiert, die interne Prozesse

95 Vgl. zu Typen von *red tape* Bozeman (1993, 2000) und Brewer/Walker (2010).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

verlangsamen. In den Worten von Bozeman (2000: 12): „[…] rules, regulations, and procedures that remain in force and entail a compliance burden but [do] not advance the legitimate purposes the rules were intended to serve." Dazu gehören in der US-amerikanischen Diktion die Formalisierung von Abläufen, komplizierte Strukturen, *Papierkrieg* und ein Übermaß an Regeln und Aufgabenverschleppungen (vgl. Kaufman 1977, zitiert nach Brewer/Walker 2010: 235).[96]

Die theoretische Verbindung zwischen der vorgenommenen Machtverteilung und der erzielten Performanz kann entsprechend eines *rational-choice* Ansatzes durch die objektiv handlungsbeschränkende und -leitende Wirkung derartiger Festlegungen erklärt werden. Sie wirkt durch die mit ihr einhergehende symbolische Allokation von Entscheidungsmacht jedoch auch über die formale Regelung hinaus, so dass auch hier durch eine kulturelle Prägung eine *Logik der Angemessenheit* ihre Wirkung langfristig entfaltet. Im Ergebnis wird angenommen, dass die Zentralisierung im Wesentlichen ein Hindernis für die unteren Hierarchieebenen darstellt, ihre überlegene Fachkenntnis sowohl in organisatorischen, als auch in inhaltlichen Belangen flexibel entsprechend den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalles einzusetzen und eigenverantwortliche Entscheidungen zu treffen (Andrews et al. 2009: 60).

Während Untersuchungen zu *red tape* fast durchgängig dessen erwartete negative Wirkung auf die Performanz von Verwaltungen bestätigten (vgl. Brewer/Walker 2010: 234-236), entsprechen die Erkenntnisse zum deutlich komplexeren Konstrukt der behördeninternen Zentralisierung eher dem üblichen Forschungsstand zu verwaltungswissenschaftlichen Paradigmen: Es liegen lediglich wenige großzahlige Kausalanalysen vor und deren Ergebnisse sind widersprüchlich (Andrews et al. 2009: 60). Dennoch wird hier auf Basis der theoretischen Erwartungen ein positiver Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und der administrativen Performanz angenommen. Eine entsprechend ermächtigte Vollzugsebene sollte stärker an professionellen Standards orientiert handeln, was nicht nur der rechtsstaatlich-politischen, sondern auch der wirtschaftlich-funktionalen

96 Mit der Dezentralisierung von Verantwortung geht selbstverständlich auch eine Erhöhung des Risikos eines *agency loss* einher; einer Verselbständigung nachgeordneter Ebenen, welche dann andere, als die ihnen ursprünglich aufgetragenen Zielsetzungen verfolgen. Warum innerhalb von Organisationen im Laufe ihres Bestehens ein Trend zur Formalisierung und Hochzonung von Entscheidungskompetenzen zu beobachten ist (vgl. Wilson 1989: 133), wird mit der Komplexität der vollzogenen Aufgaben und der damit einhergehenden Unmöglichkeit einer *unmittelbaren* Steuerung erklärt: Da komplexe Aufgaben keine Konditionalsteuerung erlauben, lassen sich Verwaltungseinheiten nur durch professionelle Ethik, formalisierte Prozesse und Verfahren, die Hierarchisierung von Entscheidungen oder Outputkontrollen effektiv binden. Oft stellen hierarchische Verfahren die einzig mögliche Steuerungsform der vorgesetzten Ebene dar. Diese Verfahren bieten jedoch nur eine scheinbare Kontrolle, denn de facto findet eine Zielverschiebung von den Aufgaben zu den Verfahren statt (vgl. Pandey/Wright 2006: 517f. m.w.V.).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Performanz zuträglich sein sollte. Letztere könnte darüber hinaus auch von aus dem Vollzug heraus entwickelten organisatorischen und prozessualen Modifikationen sowie Mitsprachen bei der Rekrutierung von Kollegen profitieren. Dass die Übertragung von Verantwortung durch das dadurch ausgedrückte Vertrauen und die sich verändernden Charakteristiken der Tätigkeit hin zu mehr Abwechslung und Herausforderung zu einer Zunahme zahlreicher der kontextuellen Performanz zuzurechnender Faktoren führt, kann seit Jahrzehnten als ausgemacht gelten (vgl. Lawler/Hall 1970). Entsprechend kann die folgende Hypothese formuliert werden:

Hypothese F3: Je höher die Dezentralisierung von Verantwortung auf vollziehende Verwaltungseinheiten, desto höher ist deren Performanz.

4.7 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurde aufbauend auf einem breiten neo-institutionalistischen Theorierahmen ein einfaches Kausalmodell zu den Determinanten administrativer Performanz entwickelt. Die primäre Analyseebene des Modells ist dabei die Vollzugsebene, welche als beeinflusst von strukturellen Faktoren und Faktoren der Führungskultur angesehen wird. Insgesamt sind drei strukturelle Variablen sowie drei Variablen der Führungskultur in das Modell integriert, deren Wirkung auf drei Performanzdimensionen analysiert werden soll.
Dieses Modell Kombiniert Eigenschaften, die eine sehr detaillierte Analyse ermöglichen. Erstens berücksichtigt das verwendete Performanzkonzept die vielschichtige und kontingente Natur des Explanandums, welches keine Optimierung einer der darin beinhalteten Dimensionen ohne die Inkaufnahme von Einbußen auf anderen Dimensionen ermöglicht. Entsprechend wird *Performanz* nicht wie häufig eindimensional, sondern breit mehrdimensional unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher, ökonomischer, funktionaler sowie mitarbeiterbezogener Aspekte modelliert. Zweitens werden realtypische Verwaltungstypen nicht als *black box* in das Erklärungsmodell aufgenommen, sondern als theoretisch abgeleitete potenziell erklärende Variablen berücksichtigt. Die einzelnen Komponenten dieser Konfigurationen werden einem variablenzentrierten Ansatz folgend theoretisch hergeleitet. Auf dieser Basis können die Verwaltungskonfigurationen in ihre einzelnen Komponenten dekonstruiert werden, was eine Analyse des individuellen Einflusses der einzelnen Determinanten erlaubt. Drittens wird zusätzlich zu den strukturellen Erklärungsfaktoren ein weiteres Set an potenziell erklärenden Variablen aufgenommen, welches interne, die *Führungskultur* betreffende Determinanten der administrativen Performanz berücksichtigt. Dies ermöglicht den Test eines holistischen Erklärungsmodells, in welchem der Einfluss struktureller und managementbasierter Faktoren auspartialisiert werden kann.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5. Vom theoretischen Modell zum Untersuchungsdesign

Im vorangegangen Kapitel wurde die theoretische Argumentation über die administrative Performanz sowie für den Wirkungszusammenhang zwischen administrativer Performanz und möglichen Einflussfaktoren entwickelt. In diesem Kapitel geht es nun darum, diese theoretischen Ausführungen für die empirische Untersuchung aufzubereiten. Entsprechend werden im Detail nachstehende Punkte spezifiziert und etwaige Probleme in der Umsetzung diskutiert: (1) Design der empirischen Untersuchung, (2) Begründung der Fallauswahl, (3) Datengrundlage, (4) Operationalisierung des theoretischen Modells und (5) Methoden der Datenerhebung.

5.1 Untersuchungsdesign

Der unbefriedigende Forschungsstand zu den Determinanten administrativer Performanz wird wesentlich durch Methoden- und Fallauswahl verursacht. Bisherige empirische Studien können wie folgt klassifiziert werden: (a) *Einzelfallbetrachtungen* oder *qualitative Vergleiche* häufig mit einem inhaltlichen *Reformfokus*. (b) Länder- oder aufgabenübergreifende *Querschnittsvergleiche* mit weitgehend *unkontrollierten Drittvariablen.* Beide Zugänge können wertvolle Beiträge zur Organisations- und Verwaltungsforschung liefern. Wie zu zeigen sein wird, sind sie jedoch zur *Erklärung* administrativer Performanz eher ungeeignet. Aufgabe und Voraussetzung einer erfolgreichen Analyse ist folglich, die Ursachen dieser Defizite zu erkennen und ein sie vermeidendes Forschungsdesign zu entwickeln.

5.1.1. Kritik der performanzorientierten Organisationsforschung

Qualitative Vergleichsdesigns sind der am weitesten verbreitete methodische Ansatz der verwaltungswissenschaftlichen Organisationsforschung. Noch stärker als in der Politikwissenschaft (vgl. Naßmacher 1991; Peters 1998; Landmann 2000) haben sie sich hier als unentbehrlich für die Theorieentwicklung gezeigt. Allerdings ist eine wesentliche methodische Erkenntnis aus den vorangegangenen umfangreichen *vergleichenden* Fallstudien über Verwaltungsregime und ihre Performanz (vgl. Bauer et al. 2007a; Kuhlmann et al. 2011), dass ein extern valider Test der aus Fallstudien und Literatur abgeleiteten Hypothesen, ein dedukti-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ves, quantitativ angelegtes Forschungsverfahren erfordert. Fallstudien ermöglichen zwar detaillierte Fallbeschreibungen und -vergleiche; die Generalisierbarkeit der Befunde bleibt jedoch eng begrenzt, da lediglich für das gewählte, zwangsläufig kleinzahlige Sample valide Aussagen getroffen werden können.

Mit der Entscheidung für ein quantitativ orientiertes Forschungsverfahren verlässt diese Untersuchung den *mainstream* der qualitativ orientierten klassischen Organisationsforschung, ohne die Bedeutung dieser Ansätze zu negieren. Im Gegenteil: Erst durch diese Vorarbeiten und die dabei gewonnenen Detailkenntnisse über Politikinhalte, Arbeitsweisen und Machtverhältnisse der vollziehenden Verwaltung konnte eine informierte Hypothesenbildung, eine präzise Spezifikation des Untersuchungsmodells und eine valide Interpretation der Befunde erfolgen. Die zentrale Herausforderung eines quantitativ-hypothesentestenden Designs liegt darin, jene Schwierigkeiten quantitativer Untersuchungen zu überwinden, welche als ursächlich für die weite Verbreitung fallorientierter qualitativer Ansätze anzusehen sind. Insbesondere muss es darum gehen, die Problematik einer regelmäßig großen Zahl an zu berücksichtigenden Variablen bei gleichzeitig einer sehr geringen Zahl an tatsächlich vergleichbaren Organisationen zu lösen (vgl. Lijphart 1971: 685-690; Wollmann 2004b; Wollmann/Kuhlmann 2011). Hierzu sind methodisch kreative Lösungen gefragt.

5.1.1.1 Kritik des fallzentrierten Ansatzes

Insbesondere die anwendungsorientierte Verwaltungsforschung vergleicht Vollzugsarrangements oder Behördentypen miteinander. Konkret werden in der Regel Vergleiche entlang grundlegender Strukturparameter durchgeführt: staatlich vs. privat, staatlich vs. kommunal oder auf staatlicher Ebene bspw. zwischen Oberen Landesbehörden, Mittelbehörden, Unteren Landesbehörden). Problematisch an dieser Vorgehensweise ist, dass jede dieser Vergleichskonstruktionen unterschiedliche Kombinationen potenziell erklärender Merkmale in sich trägt. So sind bspw. Untere Landesbehörden gleichzeitig staatliche, spezialisierte und dekonzentrierte Einheiten. Eine in diesen äußeren Strukturen begründete Benennung potenzieller Erklärungsfaktoren liegt zwar häufig vor (z. B. Skalen- und Verbunderträge, Ortsnähe, Politiknähe, Wettbewerbsdruck). Eine belastbare Zuordnung ihres individuellen Einflusses einzelner struktureller Faktoren auf beobachtete Performanzeffekte kann jedoch auf dieser Basis nicht erfolgen. Dies gilt umso mehr, als davon ausgegangen werden muss, dass die einzelnen Erklärungsfaktoren gegenläufige, sich potenziell aufhebende Effekte entwickeln. Die mit dieser Tatsache einhergehende Komplexität kann dafür verantwortlich gemacht werden, dass auf eine empirische Überprüfung der theoretisch postulierten Effekte häufig gänzlich verzichtet wird (vgl. Gornas 1993; Hesse 2003, 2007).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Darüber hinaus dominieren qualitative Einzelfallstudien oder Vergleiche weniger Länder diesen angewandten Strang der Verwaltungsforschung. Querschnittsvergleiche weisen teilweise keine politikfeldspezifische Ausrichtung aus (vgl. Boyne 1995; Dollery et al. 2007, 2008). Dies führt dazu, dass letztlich im Nationalstaat zu verortende Besonderheiten (Verwaltungskultur, Pfadabhängigkeiten, Vetospieler und Machtallokation) in den Fokus der Analysen rücken und ihnen ein entsprechend großer Anteil der erklärten Varianz zugeschrieben wird (z.B. Jann 1983; Bothe 1986; Kuhlmann et al. 2011).

5.1.1.2 Ruhm und Elend des quasi-experimentellen Längsschnittvergleichs

Ein häufig gewählter Ansatz zur Überwindung der Beschränkungen einfacher Fallstudiendesigns sind an das Prinzip eines *Längsschnittvergleichs* angelehnte *Quasi-Experimente* oder *natürliche Experimente* (vgl. Shadish et al. 2002). Da Fragen der Staatsorganisation nur selten tatsächliche Experimente zulassen, werden hierbei einschneidende Veränderungen, sog. *Interventionen* in Umfeld, Auftrag, Organisation oder Arbeitsweise von Organisationen genutzt, um die Wirkung dieser Modifikationen isoliert betrachten zu können. Wird dieser diachrone Ansatz hypothesengeleitet und mit einer durchdachten Fallauswahl eingesetzt, lassen sich so die Probleme von Fallstudien in Generalisierbarkeit und Kausalitätszuweisung zumindest teilweise überwinden (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2011: 484). Entsprechend häufig wird dieser Ansatz in Implementations- und Evaluationsstudien, insbesondere zur Dokumentation und ex-post Bewertung von Reformvorhaben und ihrer Performanzeffekte eingesetzt (vgl. bspw. Büchner/Franzke 2001; Bogumil/Ebinger 2005).

Dabei erweist sich diese Herangehensweise als nicht unproblematisch: Die Beobachtung der Veränderungen ist aufgrund ihrer Spezifität meist auf eine nur geringe Anzahl von Untersuchungseinheiten beschränkt. Zudem sind die analysierten Modifikationen extern vorgegeben und es treten auch hier regelmäßig sich gegenseitig beeinflussende Maßnahmenbündel auf, so dass Kausalitätsfragen oft nicht ausgeräumt werden können. Pollitt (2000) fasste in einer frühen Methodenkritik die Schwächen von Evaluationsstudien am Beispiel der zahlreichen Analysen der *Public Management* Reformen der 1990er Jahre zusammen. Die folgenden, von ihm identifizierten Defizite sind hierbei unmittelbar auf Schwierigkeiten bei der Verwendung quasi-experimenteller Designs zurückzuführen (Pollitt 2000: 187):

- Ein fehlender Messpunkt *vor* dem Eintreten der Veränderung, so dass kein tatsächliches *pretest-posttest design* vorliegt und über Veränderungen nur mehr oder weniger abgesichert spekuliert werden kann.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

- Ein fehlender Abgleich mit nicht von den Veränderungen betroffenen Einheiten, so dass von Drittvariablen verursachte Veränderungen nicht identifiziert werden können.
- Die Vernachlässigung der Transaktionskosten.
- Die Vernachlässigung von Nebeneffekten wie bspw. Vertrauensverlust oder Konfusion hinsichtlich gültiger Wertvorstellungen.
- Die Vernachlässigung von spezifischen Kontextfaktoren, welche die Verallgemeinerbarkeit der Befunde beeinflussen könnten.
- Die Vernachlässigung der Parallelität von Reformmaßnahmen, so dass Attributionsprobleme nicht thematisiert werden.

Diese Aufzählung ist sehr instruktiv für die Einschätzung der Chancen und Risiken eines quasi-experimentellen Forschungsdesigns. Sie verdeutlicht, dass Ansätze, die auf die Beobachtung der Wirkung extern induzierter Veränderungen abzielen, sehr hohe methodische Anforderungen erfüllen müssen, um belastbare Ergebnisse zu liefern: Neben dem Vorliegen (a) eines eine *größere Zahl* von vergleichbaren Untersuchungseinheiten betreffenden und (b) *theoretisch relevanten* Veränderungsimpulses müssen (c) *zwei Messpunkte* – vor und nach der Reform – zur Verfügung stehen oder zumindest eine nicht schwerwiegend verfälschte Rekonstruktion des Status ante möglich sein. Zusätzlich müssen (d) nicht von der untersuchten Veränderung betroffene Vergleichsfälle zur *Kontrolle reformunabhängiger Dritteffekten* erfasst werden können. Darüber hinaus potenziert der Reformfokus (e) den Komplexitätsgrad der Betrachtung aufgrund der notwendigen Berücksichtigung von *Transformationskosten*, welche aufgrund ihres unterschiedlichen Charakters (von einmalig bis langfristig) nur schwer zu erfassen und darüber hinaus analytisch kaum von originären Performanzeffekten zu unterscheiden sind. Im Ergebnis verdeutlicht dieser Anforderungskatalog, dass die Beantwortung der hier gestellten deskriptiven und analytischen Forschungsfragen mit einem längsschnittorientierten, quasi-experimentellen Ansatz aus forschungspragmatischen Gründen nicht möglich sein wird.

5.1.1.3 Querschnittsvergleiche

Scheidet ein quasi-experimentelles Design aus, so könnte alternativ – insbesondere für einen quantitativen Hypothesentest – auf einen querschnittsorientierten Untersuchungsansatz im Sinne eines zeitgleichen (synchronen) Vergleichs unterschiedlich organisierter Untersuchungseinheiten zurückgegriffen werden. Aufgrund des im Verhältnis zu Längsschnittvergleichen deutlich geringeren zeitlichen und methodischen Aufwands, ist dieser Ansatz das dominierende Forschungsdesign in der komparativen Organisations- und Verwaltungsforschung.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Judge (1994) konstatiert, dass viele Untersuchungen zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen eng spezifizierte und oft einseitig ökonomisch dominierte Performanzbegriffe verwenden. Diese Engführung wurde teilweise durch verpflichtende staatliche Programme zum *Performance Measurement* und *Performance Management* forciert (vgl. Lynn et al. 2001: 62; Talbot 2005; Hood 2006; Jann/Jantz 2008; Ritz/Sager 2010: 125f.). In der verwaltungswissenschaftlichen Organisationsforschung erwies sich die Verwendung derartiger „harter" *Output*-Daten aus vier Gründen als problematisch. Erstens verhindern selbst bei Untersuchungseinheiten mit sehr ähnlichen oder gar identischen Aufgaben unterschiedlich angewandte Methoden der Kosten- und Leistungsdefinition wie -erfassung häufig einen (validen) Vergleich. Tatsächlich vergleichbare *Output*-Daten über ein großzahliges Sample hinweg existieren äußerst selten.[97] Zweitens engt ein solcher ökonomischer Fokus den Performanzbegriff zu stark ein. Bogumil (2004: 393) erinnert daran,

> „[…] dass die meisten Ziele in öffentlichen Verwaltungen sich nicht in exakten Zahlen darstellen lassen, da sie immer mehrdimensional und häufig kompromisshaft entstanden sind. Leistungsmessungen […] neigen […] dazu, dem Mythos der quantitativen Messbarkeit zu verfallen."

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive zentrale Performanzaspekte wie Zielerreichung, Leistungs- und Zugangsgerechtigkeit, Leistungsqualität und demokratische Zurechenbarkeit werden mit diesem Zugang ignoriert. Drittens kann angenommen werden, dass das Forschungsdesign derartiger Studien eher von der Datenverfügbarkeit als von theoretischen Erörterungen geprägt ist (vgl. Wollmann 2001: 26; Christensen/Lægreid 2001: 30, 2001a: 74). Damit könnte nicht mehr von einer theoriegeleiteten Auswahl der Vergleichsfälle gesprochen werden – womit eine der Grundannahmen politikwissenschaftlicher Querschnittsvergleiche verletzt wäre (vgl. Lehner/Widmaier 1995). Viertens gibt die alleinige Analyse von *Output*-Daten auch keine Auskunft über die Prozesse der Leistungserstellung. Die zu Erfolg oder Misserfolg führenden Mechanismen bleiben unentdeckt und fehlgeleitete Schlussfolgerungen aufgrund sich verstärkender oder gegenseitig aufhebender Erklärungsfaktoren wären wahrscheinlich.

Diese Schwierigkeiten führten dazu, dass andere Ansätze zur Entwicklung variablenzentrierter und hypothesentestender Forschungsdesigns gesucht wurden. Von besonderem Interesse ist in dieser Beziehung die bereits eingeführte Forschung zu Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden (Greve et al. 1999; Gilardi/Braun 2002; Bouckaert/Peters 2004; Pollitt et al. 2004; Verhoest et al. 2004). Hier finden sich innovative *large-n* Studien, die die statistische Ana-

97 Einen eindrucksvollen Versuch, eine derartige Datengrundlage durch weitgehende Kontrolle von Kontextfaktoren zu schaffen, stellen die vier Evaluationen der Experimentierklausel nach § 6c SGB II dar, s. zusammenfassend Deutscher Bundestag 2008.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lyse des Zusammenhangs zwischen Strukturen, Steuerungsformen und Verwaltungshandeln oder Performanz anstreben (vgl. bspw. Verhoest et al. 2010; Lægreid/Verhoest 2010; Ebinger/Schmitt 2010). Statt auf „harte“ *Output*-Daten wird dabei auf *Perzeptionsdaten* zurückgegriffen, die über Surveys in den Behörden erfasst werden. Dies erlaubt nicht nur die Abdeckung eines breiten Spektrums an Performanzkonstrukten, sondern auch die Erfassung von Prozessdaten.

Die Erfahrung aus diesen Studien zeigt, dass diese Konzeption des Querschnittsvergleichs grundsätzlich zur Beantwortung der hier gestellten deskriptiven und analytischen Forschungsfragen geeignet ist. Allerdings bringt auch dieser Ansatz methodische Probleme mit sich. Wesentliche Voraussetzung für einen erfolgreichen Einsatz ist auch hier die Vergleichbarkeit der untersuchten Organisationen. Bei der Analyse von Verselbständigungseffekten wird aufgrund des Fokus auf möglichst idealtypische *Agenturen* die Unterschiedlichkeit der Rahmenbedingungen häufig ignoriert und oft länderübergreifend und/oder unabhängig von der konkret vollzogenen Aufgabe verglichen. Da angenommen werden kann, dass sowohl die politische Salienz der vollzogenen Aufgabe (vgl. Elder/Page 1998; Christensen/Lægreid 2003: 388; Gormley/Balla 2004; Egeberg/Trondal 2009; Ebinger/Schmitt 2010), als auch die in den Behörden gepflegte Verwaltungskultur (vgl. Jann 1983; Adler 1993; Hall/Taylor 1996; Howlett 2004; Yesilkagit 2004) Wahrnehmung und Handeln der Akteure beeinflussen, könnten derartige Vergleiche durch Unterschiede in nationaler oder aufgabenspezifischer Verwaltungskultur zu Verzerrungen führen, sollten sich die gelebten Rollenmodelle zwischen den Untersuchungseinheiten unterscheiden (vgl. Lægreid/Verhoest 2010: 9). Ein belastbares Forschungsdesign sollte diese Probleme thematisieren und möglichst abmildern.

5.1.1.4 Kritik der Führungskräftebefragung

Unmittelbar verknüpft mit dem im vorhergehenden Abschnitt diskutierten Einsatz von Perzeptionsdaten ist der dabei eingenommene Fokus: Untersuchungsgegenstand ist im Regelfall die Gesamtbehörde. Zur Gewinnung von Daten zu einzelnen Behörden wird häufig auf die Befragung einer Ebene (vgl. Lynn et al. 2000: 248), und zwar insbesondere der Behördenleitung zurückgegriffen (vgl. Meier/O'Toole 2001; Pautz 2008: 42). Die Wahl dieser Zielgruppe über diesen in der Elitenforschung entwickelten *Positionsansatz* (vgl. Herzog 1982: 98-106; Schwanke/Ebinger 2006: 228-232) wird damit begründet, dass Führungskräfte den besten Überblick über sämtliche Aspekte der ihnen unterstellten Behörde hätten (vgl. Snow/Hrebiniak 1980: 320). Die so gewonnenen Aussagen werden oft nicht als individuelle *Perzeption*, sondern als *Beschreibung* der organisationalen Realität auf einer Makro-Ebene übernommen. Diese Herangehensweise

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

birgt drei Problemlagen: Erstens verstärkt sie die Problematik der *vielen Variablen bei wenigen Fällen* (Scharpf 2000: 765f.). Indem lediglich ein Akteur pro Behörde befragt wird, ist aufgrund der geringen Fallzahl eine über einfache deskriptive Statistik hinausgehende quantitative Datenauswertung selten möglich. Zweitens ist die *Validität* der Aussagen von Führungskräften (oder mit dem Ausfüllen des Fragenbogens beauftragter Subalterner) zu hinterfragen. So arbeiten diese Akteure nicht selbst innerhalb der interessierenden Strukturen und Prozesse, sondern nehmen eine herausgehobene, durch Informationsasymmetrien gekennzeichnete Position ein. Gerade in größeren, multifunktional organisierten Behörden wie Mittelinstanzen, Kommunalverwaltungen und Sammelbehörden sind sie sehr weit von der praktischen Vollzugstätigkeit einzelner Bereiche entfernt und verfügen im Regelfall auch nicht über die zur *fachlichen* Einschätzung der Vollzugsleistung notwendige Expertise. In der Folge können ihre Wahrnehmungen stark von jenen nachgeordneter Verwaltungsmitarbeiter abweichen. Abgesehen davon kann ihnen ein starkes Interesse an der Kontrolle der nach außen gelangenden Informationen und einer möglichst positiven Darstellung der Behördentätigkeit unterstellt werden (vgl. Kumar 1993; Enticott et al. 2009: 231), da sie zu Recht oder zu Unrecht für die erreichte Vollzugsleistung verantwortlich gemacht werden. Vor diesem Hintergrund erscheint die Praxis, aus den individuellen Aussagen dieser speziellen Akteursebene vorbehaltlos eine Zustandsbeschreibung der Behörden auf einer Makro-Ebene herauszulesen, äußerst fragwürdig. Die Folgerung von Walker und Enticott (2004: 432), dass über derartige Elitesurveys gewonnene Daten mit Vorsicht zu genießen sind, wird hier geteilt.

5.1.2. Föderalismus als valides most similar systems design

Aus den genannten Problemen der häufig in der Organisationsforschung gewählter Ansätze lassen sich Anforderungen an ein geeignetes Untersuchungsdesign für die hier bearbeiteten Forschungsfragen ableiten:

- Größtmögliche Varianz auf den als theoretisch relevant erachteten strukturellen Erklärungsfaktoren,
- größtmögliche Homogenität oder Kontrolle relevanter Kontextvariablen,
- eine ausreichend große Fallzahl zur Anwendung multivariater Analysemethoden und
- Erfassung nicht nur der Performanz-, sondern auch von Prozessvariablen der internen Verwaltungsorganisation.

Um diese Anforderungen zu erfüllen, greift das gewählte Forschungsdesign auf eine simple, aber erfolgversprechende Strategie zurück: Den *subnationalen Institutionenvergleich*. Als Form des Intrasystem-Vergleichs wird hierbei eine Grup-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

pe von Subsystemen innerhalb eines Staates analysiert (vgl. Lijphart 1971: 687-690; Smelser 1976: 198-200; Snyder 2001: 95-97; Sager 2009). Um nicht *Unvergleichbares zu vergleichen* (vgl. Derlien 1992: 285-287) und die Problematik *zu vieler Variablen bei zu wenigen Fällen* zu mildern, eignet sich ein solches *most-similar systems Design* (Przeworski/Teune 1970; Meckstroth 1975; Faure 1994) am besten. Die untersuchten Einheiten unterliegen weitgehend identischen Rahmenbedingungen, weisen jedoch spezifische Besonderheiten auf, so dass sie nicht als eine homogene Einheit gelten können (Freitag/Vatter 2010: 181).[98] Snyder (2001: 94f.; vgl. Denk 2010: 30) benennt drei Vorteile dieser Vorgehensweise und diskutiert sie im Detail: Erstens kann damit das grundlegende Problem von Fallstudien oder kleinzahliger Vergleiche – das ungünstige Zahlenverhältnisse zwischen Variablen und Fallzahlen – durch eine Ausweitung der Vergleichsgrundlage deutlich abgemildert werden. Dies ermöglicht die Analyse auch komplexer Wirkungszusammenhänge. Zweitens können mittels einer restriktiven Fallauswahl solche Kontextfaktoren konstant gehalten werden, die potenziell das Verwaltungshandeln beeinflussen, aber nur begrenzt oder überhaupt nicht zu erfassen und deren individuelle Effekte deshalb nicht zu differenzieren sind.[99] Drittens sind Intrasystemvergleiche sensibel gegenüber systeminterner Varianz (vgl. Snyder 2001: 100; Dogan 1994), so dass unterschiedliche Wirkmechanismen etwa in verschiedenen Regionen eines Staates nicht verzerrend unter eine Kennzahl subsumiert werden.

Insbesondere die ersten beiden Punkte – Fallzahl und konstante Kontextfaktoren – sind für die Bearbeitung der hier gestellten deskriptiven und analytischen Forschungsfragen von Bedeutung. Durch den Rückgriff auf die deutschen Flächenländer stehen potenziell 13 Vergleichsfälle mit einer unüberschaubaren Zahl an Verwaltungsorganisationen zur Verfügung. Damit kann der in den theoretischen Modellen zu den Determinanten administrativer Performanz längst vollzogene Schritt von einem fallzentrierten zu einem variablenzentrierten Ansatz (vgl. Przeworski/Teune 1970) auf ein kausalanalytisch überprüfbares Modell übertragen werden.

Hierzu muss allerdings die in Snyders zweitem Punkt angemahnte restriktive Fallauswahl vollzogen werden, die aus dem theoretisch möglichen Universum an Landesbehörden eine beherrschbare Grundgesamtheit tatsächlich vergleichbarer *Verwaltungseinheiten* extrahiert. Mit *Verwaltungseinheit* ist eine um *einen zusammenhängenden Aufgabenkomplex* organisierte Behörde oder ein Teil einer

98 Beispiele bemerkenswerter internationaler Anwendungen dieses Ansatzes sind Putnam (1993), Vatter (2002), Gray/Hanson (2004), Dunn (2006).

99 Solche Faktoren sind vor allem in politischen Rahmenbedingungen der Makro-Ebene, sozioökonomischem Kontext, nationaler Verwaltungskultur und Rechtstradition sowie in Policy- und Aufgabenspezifik zu sehen (vgl. Przeworski/Teune 1970; Faure 1994).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Behörde gemeint. Dieser Begriff ist zentral für die weitere Untersuchung. Nur auf dieser Ebene kann tatsächliche Vergleichbarkeit erreicht werden, indem für die vollzogene *Aufgabe* und damit zusammenhängende Besonderheiten kontrolliert und diese so als erklärende Variable neutralisiert wird. Dies ist von herausragender Bedeutung, da der Aufgabenspezifik eine entscheidende Rolle vom Prozess des *policy-making* bis hin zur Implementation und ihrer Bewertung zugeschrieben wird (Lowi 1972; Windhoff-Héritier 1987: 48; Benz 1997; John/ Cole 2000; Heinelt 2003; Lægreid et al. 2006). Aussagen über Einflussfaktoren administrativer Performanz werden kaum möglich sein, wenn in den betrachteten Verwaltungseinheiten verschiedene, sich in ihren Charakteristika fundamental unterscheidende *policies* vollzogenen würden; also bspw. sowohl regulativ als auch distributiv (vgl. Lowi 1964), politisch hoch salient und gänzlich irrelevant (vgl. RePass 1971) oder ausgeführt von hochqualifizierten Spezialisten und Hilfskräften (vgl. Freidson 2001). Da hier Aussagen über die *generellen* Determinanten von Verwaltungsleistung gesucht werden, müssen sich die Verwaltungseinheiten als Untersuchungseinheiten der Analyse hinsichtlich ihrer Aufgaben gleichen, die vielfältigen Merkmale des *Organisations-* oder *Verwaltungsmodells* müssen hingegen variieren.

Nach der Festlegung der Untersuchungseinheiten muss nun auch die Ebene der Datenerhebung festgelegt und begründet werden. Zur Erfassung von Prozess- und Ergebnisdaten bietet sich der oben vorgestellte Rückgriff auf Perzeptionsdaten an. Allerdings muss die beschriebene Problematik einer fragwürdigen Überinterpretation der Aussagen von Behördenleitungen vermieden werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Akteursebene gänzlich aus der Betrachtung ausgeklammert werden sollte. Auch wenn die Forschung zu *street level bureaucrats* Strukturen und Verwaltungsführung einen eher bescheidenen Einfluss einräumt (Maynard-Musheno/Moody 2003: 10), kann doch davon ausgegangen werden, dass diese Faktoren den Rahmen beeinflussen, innerhalb dessen das Vollzugspersonal seine Rolle ausfüllt (vgl. May/Winter 2007: 454-457). Auch erinnert Teodoro (2011: 7) mit Verweis auf renommierte Vertreter der organisationstheoretischen und *public administration* Forschung daran, dass Behördenmitarbeiter individuelle Entscheidungen auf der Basis ureigener Ziele und persönlicher Zwänge träfen, weshalb theoretische Erörterungen diese Ebene als Erklärungsfaktoren einbeziehen müssen.[100] Darüber hinaus muss die Wirkung von Umweltfaktoren und organisationalen Strukturen auf die Prozesse und Einstellungen von Mitarbeitern innerhalb der Behörden berücksichtigt werden. Diese Zusammenhänge werden in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung bisher vernachlässigt (Pandey/Wright 2006: 513).

100 Teodoro bezieht sich auf die Entwicklung einer „theory of bureaucratic policy entrepreneur-ship“ (2011: 7), sein Argument kann jedoch als allgemeingültig angesehen werden.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Um verwaltungsinterne Prozesse erfassen zu können und die oben erläuterten Problemlagen auf Führungskräfte fokussierender Surveys zu umgehen, soll in dieser Untersuchung ein anderer Weg eingeschlagen werden. Für die Ebene der Prozesse und *Outputs* scheint nicht die Wahrnehmung des obersten Leitungspersonals, sondern jene der Mitarbeiter im Vollzug von besonderem Interesse zu sein. Dies erfordert zwangsläufig, dass die Datenerhebung diese für die empirische *public management* Forschung unüblich Zielgruppe adressiert. Es werden hier nicht einzelne Führungskräfte stellvertretend für ihre Behörde, sondern eine größere Zahl unmittelbar mit dem Aufgabenvollzug befassten Verwaltungsmitarbeiter befragt. Konkret sollen die mit Vollzugsaufgaben befassten Mitarbeiter in spezifischen Verwaltungseinheiten – der kleinsten mit der Bearbeitung eines zusammenhängenden Themenfeldes befassten Einheit – als Informanten dienen. Diese Akteure sollen Auskunft über Organisationsmerkmale, Prozessdaten auf der Meso-Ebene der Verwaltungsführung sowie zu Verhalten und Performanz auf der Mikro-Ebene der Verwaltungseinheiten geben. Die in diesem Abschnitt vorstellte Herangehensweise ermöglicht eine Vergleichbarkeit der untersuchten Fälle sowie die Generierung eines "large N"-Datensatzes zur hypothesengeleiteten Beantwortung der deskriptiven und analytischen Forschungsfragen. Um wie oben besprochen zum einen die Kontextvariablen möglichst konstant zu halten und zum anderen den *policy*-Effekt zu neutralisieren, ist ein Aufgabenfeld zu definieren, aus dem Organisationen als Untersuchungsfälle ausgewählt werden. Als solches Feld bietet sich die *Gewerbeaufsicht* an. Diese Auswahl und die vorgenommene Spezifizierung auf zwei Teilgebiete wird im Folgenden begründet.

5.2 Wahl des Untersuchungsfalls: Arbeitsschutz und Immissionsschutz

Wie oben ausgeführt, soll in Anlehnung an ein *most similar systems design* eine Reihe von schwer zu kontrollierenden Einflussfaktoren durch eine gezielte Fallauswahl konstant gehalten werden. Für die empirische Untersuchung wird ein Intrasystemvergleich angelegt, wozu innerhalb eines Föderalstaates ein zentralstaatlich reguliertes, jedoch auf subnationaler Ebene von Teilstaaten vollzogenes Politikfeld ausgewählt wird. Diese Auswahl wird in drei Schritten begründet: Als erstes ist ein Föderalstaat und seine Gliedstaaten festzulegen. Im Anschluss wird diskutiert, welche Art von *policy* – gemessen an ihrer Zielsetzung – für die Untersuchung besonders geeinigt ist. Darauf aufbauend kann im dritten und letzten Schritt die Auswahl des konkreten Politikfeldes (Gewerbeaufsicht) mit seinen Spezialgebieten Arbeits- und Immissionsschutz begründet werden.

Aufgrund ihres ausgeprägten Verwaltungsföderalismus (Art. 30, 83 GG) ist die Bundesrepublik Deutschland prädestiniert für die empirische Untersuchung. So fallen dem Bund im Rahmen der *Ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes*

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

(Art. 71, 73 GG) und der *Konkurrierenden Gesetzgebung* (Art. 72, 74 GG) weitreichende Gesetzgebungskompetenzen zu. Die Ausführung der Bundesgesetze als *eigene Angelegenheiten der Länder* (Art. 83, 84 GG) oder *im Auftrag des Bundes* (Art. 85 GG) durch die 16 Landesregierungen gestaltet sich hingegen „weitgehend hierarchiefrei" (Döhler 2007: 217). So sind die Länder frei in der organisatorischen Gestaltung des Vollzugs und müssen de facto auch nicht bei einem offensichtlichen Regelverstoßes mit Weisungen oder Zwangsmaßnahmen durch den Bund rechnen (vgl. Döhler 2007: 217). Wie die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, nutzen die Landesregierungen diese Gestaltungsfreiheit in großem Maße im Vollzug der ihnen bundesgesetzlich übertragenen Aufgaben (vgl. Bogumil/Ebinger 2008a).

Die Bundesrepublik setzt sich aus sechszehn *Ländern* zusammen, wovon drei als Stadtstaaten und die restlichen dreizehn als Flächenländer bezeichnet werden. Die drei Stadtstaaten werden nicht in die Untersuchung einbezogen, da diese erstens nicht auf der Dichotomie *staatlich-kommunal* verortet werden können und zweitens die dort regelmäßige organisatorische Vermischung staatlichen und kommunalen Verwaltungsvollzugs einen Vergleich erschwert. Auch ohne die Stadtstaaten stehen mit den 13 Flächenländern noch genügend Vergleichsfälle als Grundlage für die empirische Analyse zur Verfügung.[101]

In einem zweiten Schritt ist nun zu klären, welcher *policy-Typ* für die Analyse besonders geeignet ist. Die Staatstätigkeitsforschung kennt diverse Kategorisierungsansätze (vgl. Windhoff-Héritier 1987). Lowi (1972) unterscheidet beispielsweise zwischen *distributiven, regulativen* und *redistributiven policies* und weist jedem dieser *policy*-Typen spezifische Muster im Prozess des *policy-making* wie auch der Implementationsphase zu. Der Prozess der Politikgestaltung ist für die vorliegende Untersuchung nicht weiter von Belang. Die Betrachtung von Implementationsmustern kann jedoch Hinweise darauf geben, welche Umsetzungsprobleme spezifischen *policy*-Typen zugeschrieben werden und so die Wahl eines Aufgabenfeldes erleichtern. In Anlehnung an Lowis' Thesen wird angenommen, dass distributive *policies* zwar eine geringe Zielgenauigkeit aufweisen, aufgrund ihrer meist klaren Anreizstrukturen jedoch weitgehend konfliktfrei umgesetzt werden können (vgl. Bogumil/Jann 2009: 176; Klenk/Nullmeier 2010: 281ff.). Dahingegen werden regulativen und redistributiven *policies* deutlich höhere Umsetzungsprobleme nicht nur aufgrund von Widerstand und Umgehungsstrategien der Zielgruppen, sondern auch aufgrund administrativer Defizite und einer Politisierung des Vollzugs zugeschrieben (vgl. Schneider et al. 2011: 429). Damit sind diese beiden Bereiche für die zu untersuchenden For-

101 Dieser Ansatz hat sich für die deutschen Länder in einer Vielzahl vergleichender wissenschaftlicher Analysen bewährt (vgl. m.w.V. Schmidt 1980; Wagschal 1996a,b; Seitz 2000; Hildebrand/Wolf 2008; Wagschal/Wenzelburger 2009; Freitag/Vatter 2008, 2010).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schungsfragen am geeignetsten, da der Einfluss struktureller Eigenschaften auf die Performanz von Verwaltungen in einem konflikthaften Umfeld deutlicher zu Tage treten sollte (vgl. Ebinger/Schmitt 2012: 104f.).

Für die endgültige Auswahl des *policy*-Typs kann auf empirische Befunde zurückgegriffen werden. Kuhlmann et al. (2011) zeigen in ihrer vergleichenden Studie zu Dezentralisierungseffekten, dass wesentliche Unterschiede zwischen den Einflussfaktoren der Leistung personenbezogener (primär redistributiver) Verwaltungszweige und technisch-planerischer (primär regulativer) Verwaltungszweige bestehen. Während erstere in ihrer Leistung stärker von äußeren Rahmenbedingungen wie Ortsnähe und der Einbettung in Koordinationsbeziehungen bestimmt werden, hängen zweitere stark von professionellen Entscheidungsräumen und dem Vorhandensein spezifischen fachlichen Know-hows ab (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 284-286). Dieser Befund kann mit den spezifischen Eigenheiten und dem Kontext der Aufgabentypen erklärt werden, die unterschiedlichen *Organisationstypen* (Mintzberg 1979) entsprechen und unterschiedliche *Wissensformen* (Matthiesen 2005) erfordern. Die meist im Bereich sozialer Hilfen angesiedelten *redistributiven Aufgaben* sind hingegen oft stark nach Anspruchsgrundlagen und Lebensbereichen zersplittert (in Deutschland bspw. in frühkindliche Förderung, Kinder- und Jugendhilfe, schulische Angelegenheiten, diverse Sozialhilfeangelegenheiten, Beschäftigungsförderung, Eingliederungshilfe etc.) und i.d.R. auf diverse Verwaltungseinheiten und Kostenträger verteilt. Trotz des u.U. hohen politischen Konfliktpotentials auf der (bundes-) politischen Makro-Ebene bleiben politische Einflussversuche von Landes- und Kommunalpolitik auf die Vollzugsebene eng begrenzt, insbesondere durch die gesetzliche Fixierung der Ansprüche und die Stärke der letztlich vollziehenden Wohlfahrtsverbände (Kuhlmann et al. 2011: 62-66). Die eigentliche Vollzugsqualität hängt jedoch vornehmlich davon ab, wie gut die Fragmentierung der Zuständigkeiten auf der Vollzugsebene überwunden werden kann. Hier ist insbesondere ein *institutionelles Wissen* und ein *Steuerungswissen* (vgl. Matthiesen 2006: 170-173; Heinelt 2009b: 358f.) jenes Schlüsselpersonals erforderlich, welches die Koordinationsbeziehungen zu den weiteren institutionellen Akteuren pflegt. Die restliche Vollzugsebene wäre in Mintzbergs Typologie der Organisationsstrukturen hingegen als *machine bureaucracy* zu kategorisieren (vgl. Mintzberg 1979). Deren Arbeit sollte aufgrund ihres maschinenhaften Charakters, d.h. der *Häufigkeit* und *Standardisierung* der vollzogenen Verfahren, im Regelfall nur auf einer generellen Ebene über Globalziele, Spardruck oder Grundsatzvorgaben eine höhere *Politisierung* – i.S.d. Durchsetzung politischer Interessen gegen die Fachlogik – erfahren (Kuhlmann et al. 2011: 62-66).

Im Gegensatz dazu zeichnen sich komplexe *regulative Aufgaben* mit naturwissenschaftlich-technischem oder planerischem Charakter (Natur-, Gewässer- und Immissionsschutz, Arbeitsschutz, Raumplanung, Verkehrsplanung etc.)

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

durch eine hohe Bandbreite an Gegenständen aus, deren Bearbeitung auch auf der Vollzugsebene durch eine Fachausbildung erworbenes spezialisiertes *Expertenwissen* erfordern (vgl. Heinelt 2009b: 358f.). Diese Aufgabenfelder entsprechen im wesentlichen Mintzbergs Modell einer *professional bureaucracy* (Mintzberg 1979: 256ff.). Aufgrund der u.U. großen Außenwirkung einzelner Entscheidungen ist hier die Gefahr einer *Politisierung* von Einzelfallentscheidungen sehr viel stärker gegeben als bei den personenbezogenen Aufgaben. Fehlender politischer Rückhalt für die professionellen Normen und ein Mangel an spezialisierten Personalressourcen beeinträchtigen hier unmittelbar die Qualität und Effizienz des Verwaltungsvollzugs (Ebinger 2009: 63-69; Kuhlmann et al. 2011: 119f.). Aufgrund dieser spezifischen Charakteristiken der beiden Aufgabentypen (redistributiv, regulativ) erscheint ein regulatives, technisch-planerisches Aufgabenfeld die geeignetere Wahl für die angestrebte Untersuchung, da hier weniger die Eigenheiten der Zuständigkeitsverteilung und mehr die organisationsspezifischen Strukturen und Prozesse die Leistungsfähigkeit der Verwaltung beeinflussen.

In einem dritten Schritt ist unter den bundesgesetzlich regulierten, regulativen technisch-planerischen und auf Landesebene vollzogenen Aufgabenfeldern das konkrete Untersuchungsfeld auszuwählen. Die in Frage kommenden Aufgabenfelder umfassen grob Verwaltungsaufgaben im Naturschutz, Gewässerschutz, Gewerbeaufsicht (Immissionsschutz und Arbeitsschutz), Raumplanung und Geoinformation. Der Komplex der *Gewerbeaufsichtsverwaltung* wird unter diesen Feldern als besonders geeignet betrachtet. Die *Gewerbeaufsicht* umfasst keinen monolithischen Aufgabenblock, sondern ist ein Sammelbegriff für ein heterogenes Aufgabenkonvolut (vgl. Kapitel 5.2.1). Diese Heterogenität widerspricht der Intention, eine starke Fokussierung in der Fallauswahl vorzunehmen, um den Einfluss von Kontextvariablen so gering wie möglich zu halten. Erst mit einer weiteren Eingrenzung des Untersuchungsfeldes auf die beiden Bereiche *Technischer Arbeitsschutz* und *Anlagenbezogener Immissionsschutz* wird das gesetzte Ziel einer fokussierten Fallauswahl erreicht. Die Wahl dieser zwei Subfelder als Untersuchungsbereiche der Gewerbeaufsichtsverwaltung bietet vier Vorteile:

(1) *Bundeseinheitliche Regelung*: Wie für das vorgeschlagene Forschungsdesign notwendig sind sowohl die Belange des Arbeits- als auch des Immissionsschutzes bundesgesetzlich in einer überschaubaren Anzahl von Gesetzen geregelt. (2) *Hohe Varianz der Organisationsmodelle*: Der Vollzug des Technischen Arbeitsschutzes wie auch des Anlagenbezogenen Immissionsschutzes fällt ganz überwiegend[102] in die Zuständigkeit der Länder, welche dazu Ausführungsgeset-

102 Ausnahmen liegen nur dort vor, wo der Gesetzgeber explizit Bundesbehörden im Rahmen einer umfassenderen Zuständigkeit mit dem Vollzug betraut hat, bspw. das Eisen-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ze erlassen. Diese regeln Zuständigkeiten und die organisatorische Struktur des Verwaltungsvollzugs. Entsprechend stark variiert die Organisation der Aufgabenwahrnehmung von Land zu Land. In der klassischen Organisationsform der *Gewerbeaufsichtsverwaltung* werden Arbeitsschutz- und Immissionsschutz integriert in einer Verwaltungseinheit vollzogen. Obwohl es sich um getrennte Aufgabenfelder mit eigenständiger rechtlicher Grundlage handelt, existieren starke Verknüpfungen: Diese sind inhaltlicher Natur (schädliche Emissionen wirken zuerst auf die an der Anlage arbeitenden Beschäftigten), leiten sich aus einer Überschneidung des Adressatenkreises ab und finden sich schließlich in ähnlichen Arbeitsweisen. Vor allem aber bewirkt die gemeinsame Geschichte und die zumindest in der Vergangenheit existierende organisatorische Bündelung eine *Verschwägerung* der beiden Bereiche, die auch über die in vielen Ländern in den letzten Jahrzehnten vollzogene Aufteilung in eigenständige Arbeits- und Immissionsschutzbehörden hinausreicht. So teilen insbesondere die *Gewerbeaufsichtsbeamten* oder modern *Arbeitsschutz-* und *Umweltinspektoren* weitgehend Problemwahrnehmung und Fachsprache, professionelles Selbstverständnis und Korpsgeist, was auf diverse Faktoren wie etwa den distinguierenden technischen Ausbildungshintergrund der Mitarbeiter, die üblicherweise vorhandene Arbeitserfahrung in der Privatwirtschaft und die aufsichtsspezifische Fachausbildung zurückzuführen ist. Diese Ähnlichkeit sollte es ermöglichen, sowohl *Arbeitsschützer*, *Immissionsschützer* und in beiden Bereichen tätige *Gewerbeaufsichtsmitarbeiter* zu Prozessen und Performanz ihrer Verwaltungseinheiten zu befragen und die beiden Bereiche unabhängig von ihrer organisatorischen Anlagerung zu vergleichen. Ob die Vermutung einer Vergleichbarkeit zutrifft, kann mittels einer aufgabenbezogenen Kontrollvariable leicht getestet werden. Durch diese teilweise funktionale Differenzierung in den Ländern erhöht sich in Verbindung mit der vertikalen Differenzierung des Vollzugs über die vier grundlegenden Verwaltungsorganisationsmodelle die Zahl der theoretisch zur Verfügung stehenden (Gruppen von) Vollzugsbehörden (vgl. Kapitel 5.3.2.1). So sollte in der empirischen Analyse die Abdeckung aller Organisationsmodelle durch mehrere Länder auch bei Ausfall einzelner Länder gewährleistet sein. (3) *Hohe Fachkompetenz und Einschätzungsvermögen der Befragten*: Eine wesentliche Voraussetzung, um valide Daten zur Performanz des Verwaltungsvollzugs auf der Arbeitsebene zu gewinnen, ist eine hinreichende fachliche Kompetenz und Übersicht der befragten *street-level bureaucrats*. Im *Technischen Arbeitsschutz* und *Anlagenbezogenen Immissionsschutz* ist dies gegeben: Die im Vorfeld der quantitativen Untersuchung geführten Experteninterviews (vgl. Bogumil/Ebinger 2005; Bauer et al. 2007a; Ebinger 2009; Kuhlmann et al. 2011) zeigen, dass das

bahnbundesamt (EBArbSchV, AEG), Wasser- und Schifffahrtsämter (BinSchAufgG). Diese Sonderfälle werden nicht betrachtet.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

technische Aufsichtspersonal aufgrund seines qualifizierten Ausbildungshintergrunds, seiner i.d.R. anlagen- oder betriebsbezogenen Gesamtzuständigkeit sowie etablierter technischer Standards und anerkannter Vollzugspraxen des Fachs oft über eine deutlich höhere fachliche Kompetenz verfügt, als das meist fachfremden Leitungspersonal, dem sie unterstellt sind.[103] (4) *Hohe politische Salienz*: Die Tätigkeit von Arbeits- und Immissionsschutzverwaltungen weist eine hohe *politische Salienz* auf, d.h. sie steht aufgrund ihrer konfliktträchtigen Natur unter besonderer Beobachtung der Öffentlichkeit oder zumindest der Politik (vgl. Pollitt et al. 2004: 256f., 266; Elder/Page 1998; Gormley/Balla 2004). Dies ist auf den dilemmatischen Charakter ihrer Rolle zurückzuführen (vgl. Mayntz 1978; Bauer et al. 2007a; Ebinger/Bogumil 2008: 21f.): Einerseits sollen durch möglichst konsequente Überwachung und Normdurchsetzung die Gefahren für Mensch und Umwelt minimiert werden, andererseits sollen die in einem globalen Wettbewerb stehenden Unternehmen möglichst wenig belastet und nicht durch rigide Kontrollen sowie strenge Auflagen "gegängelt" werden. Die hohe Salienz dieser Aufgabenbereiche zeigt sich auch in ihrer Betroffenheit von den jüngeren Verwaltungsreformen der Länder (vgl. Ebinger 2009). In dieser Situation des *prinzipiell* hohen politischen Drucks kann analysiert werden, wie bestimmte strukturelle oder prozessuale Erklärungsfaktoren die Wahrnehmung der eigenen Handlungsspielräume der vollziehenden Verwaltung beeinflussen.

Die beschriebene Konstellation prädestiniert die Gewerbeaufsichtsverwaltung als Untersuchungsfall zur Beantwortung der hier gestellten deskriptiven und analytischen Forschungsfragen. Die Arbeits- und Immissionsschutzverwaltung dienten bereits häufiger als Referenzfälle für Analysen zur Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung. Bisherige Studien konzentrieren sich jedoch primär auf qualitative Beschreibungen, so dass diese Untersuchung eine neue Sichtweise darstellt (vgl. Mayntz 1978; Windhoff-Héritier 1980; Dose 1997; Jost 1998; Lowry 1992; Pautz 2008). Im Folgenden soll kurz in Entstehungsgeschichte und Aufgaben der Gewerbeaufsicht eingeführt werden, um die charakteristischen Besonderheiten dieses Aufgabenfeldes zu verdeutlichen.

103 In Aufgabenfeldern, die durch hoch arbeitsteilige und standardisierte Masseverfahren geprägt sind, ist dies nicht der Fall (vgl. Kuhlmann et al. 2011). Der einzelne Mitarbeiter auf der Vollzugsebene ist hier oft verwaltungsfachlich geschult und/oder bearbeitet lediglich einen Teilschritt des Leistungserstellungsprozesses, so dass eine Gesamtbewertung des produzierten *Outputs* sowie der Strukturen und Prozesse kaum möglich ist.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.2.1. Kurze Entstehungsgeschichte der Gewerbeaufsicht

Die Wurzeln der *Gewerbeaufsicht* liegen in der Boomzeit der Industrialisierung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Sie spiegeln die Interessen des Feudalstaats – die Erhaltung der Wehrtauglichkeit der schon früh von prekären Arbeitsbedingungen gezeichneten Kinder und Jugendlichen sowie den Schutz der Arbeitskraft der Industriearbeiter. Da die Kommunen diese Vorgaben nicht durchsetzen konnten, wurde die Aufgabe des Arbeiterschutzes relativ schnell an staatliche Behörden übertragen (Weber 1988: 90ff.). Während schon 1884 der Grundstein für das noch heute existierende duale Aufsichtssystem staatlicher Gewerbeaufsicht (Arbeits- und Gesundheitsschutz) und branchenbezogener Berufsgenossenschaften (Unfallverhütung) gelegt wurde (vgl. Ayaß 2002: 410), dauerte es noch bis nach dem Zweiten Weltkrieg bis ein umfassender und prophylaktischer Arbeitsschutz gesetzlich verankert und auch tatsächlich vollzogen wurde. Seit den 1970er Jahren gewann zusätzlich eine unmittelbar soziale und mitarbeiterbezogene Perspektive an Bedeutung, so dass der *soziale Arbeitsschutz* (primär Arbeitszeitregelungen, Mutter- und Jugendschutz, Suchtprävention) (vgl. Leßwing et al. 2004) den technischen Arbeitsschutz ergänzt. Zur selben Zeit rückten auch Umweltschutzaspekte in das Bewusstsein der Öffentlichkeit, so dass sich der Bereich des A*nlagenbezogenen Immissionsschutzes* schnell zur gleichwertigen zweiten Säule innerhalb der Gewerbeaufsichtsverwaltung entwickelte. Eine Sensibilisierung für die Sicherheit von Konsumenten führte schließlich gegen Ende des 20. Jahrhunderts zur Profilierung der Sparte *Produktsicherheit* (Technischer Verbraucherschutz). Gleichzeitig rückten auch *psychische Belastungen* am Arbeitsplatz in den Fokus des sozialen Arbeitsschutzes.[104]

5.2.2. Aufgabenfeld Technischer Arbeitsschutz

Der Sammelbegriff Arbeitsschutz bündelt verschiedene Rechtsgrundlagen, welche die physische und psychische Unversehrtheit von Beschäftigten sicherstellen sollen. Dazu zählen vorrangig das Arbeitsschutzgesetz (Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (ArbSchG), das Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG) und das Chemikaliengesetz (ChemG). Der Fokus der Untersuchung umfasst ausschließlich den Vollzug des Technischen Arbeitsschutzes, welcher vorrangig durch das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) sichergestellt werden soll. Das ArbSchG regelt solche Gefährdungen von Beschäf-

104 Zur Entwicklung des Arbeitsschutzes in Deutschland vgl. Weber (1988), Simons (1997); zum Immissionsschutz vgl. Wietfeld (2003), Dose (1997: 135-197).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tigten, „[…] die durch die Gestaltung des Arbeitsplatzes […], physikalische, chemische und biologische Einwirkungen, […] Arbeitsmittel, […] Arbeits- und Fertigungsverfahren und […] unzureichende Qualifikation und Unterweisung" entstehen können (§ 5 Abs. 3 ArbSchG). Kern des Gesetzes ist die Verpflichtung des Arbeitgebers, die Arbeitsbedingungen seiner Beschäftigten und die damit verbundenen Gefährdungen zu ermitteln und entsprechende Maßnahmen des Arbeitsschutzes vorzunehmen (§ 5 Abs. 1 ArbSchG). Das Gesetz legt auch explizit die behördliche Zuständigkeit als „staatliche Aufgabe" fest (§ 21 Abs. 1 ArbSchG). Die zuständigen Behörden können vom Arbeitgeber zu Überwachungszwecken notwendige Auskünfte und Unterlagen einfordern (§ 22 Abs. 1 ArbSchG), Betriebsbesichtigungen vornehmen (§ 22 Abs. 2 ArbSchG) und Maßnahmen zur Erreichung von Gesetzeskonformität oder zur Abwendung von Gefahren verlangen (§ 22 Abs. 3 ArbSchG). Hierbei werden abhängig von Schwere des Missstandes und der Kooperationsbereitschaft des Arbeitgebers nichtsanktionierte Revisions- und Besichtigungsschreiben, Anordnungen oder Zwangsmaßnahmen eingesetzt.

5.2.3. Aufgabenfeld Anlagenbezogener Immissionsschutz

Zentrale Rechtsgrundlage des Immissionsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland ist das 1974 erlassene und seitdem vielfach modifizierte *Bundes-Immissionsschutzgesetz* (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge, BImSchG). Es dient dazu, „Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen" (§ 1 BImSchG). Seine Regelungsinhalte haben Anlagenbezug (Genehmigungspflichten), Gebietsbezug (pflichtige Emissionskataster und Luftreinhalteplane) und Produktbezug (Regelung der Beschaffenheit von Substanzen und Erzeugnissen). Der Gesetzestext wird durch 39 Verordnungen zu seiner Durchführung ergänzt und konkretisiert (BMU 2011).[105] Alleine schon die Zahl der ergänzenden Rechtsgrundlagen verdeutlicht die Breite des Feldes. Zur Fokussierung werden zur Beantwortung der hier gestellten deskriptiven und analytischen Forschungsfrage ausschließlich jene Mitarbeiter in das Sample aufgenommen, die im Vollzug des A*nlagenbezogenen Immissionsschutzes* tätig sind. „Anlagen" nach § 5 Abs. 3 BImSchG sind

105 Seine Entstehungsgeschichte und die wichtigsten gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen erläutert Dose (1997: 135-197) im Detail.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

„1. Betriebsstätten und sonstige ortsfeste Einrichtungen, 2. Maschinen, Geräte und sonstige ortsveränderliche technische Einrichtungen sowie Fahrzeuge, soweit sie nicht der Vorschrift des § 38 unterliegen, und 3. Grundstücke, auf denen Stoffe gelagert oder abgelagert oder Arbeiten durchgeführt werden, die Emissionen verursachen können, ausgenommen öffentliche Verkehrswege."

Die Zahl solcher Anlagen ist in der Bundesrepublik unüberschaubar und nicht statistisch erfasst.[106] Der Schwerpunkt der Arbeit der Vollzugsbehörden liegt in der Genehmigung und Überwachung *genehmigungsbedürftiger Anlagen*. Zwar müssen auch nichtgenehmigungsbedürftige Anlagen dem BImSchG entsprechen – also bspw. auf dem neuesten Stand hinsichtlich ihrer immissionsmindernden Technik sein – allerdings wird die Einhaltung der Vorschrift für diese Anlagentypen nach einhelliger Aussage aller befragten Vollzugsmitarbeiter aufgrund fehlender Ressourcen de facto nicht überwacht. Der Schwerpunkt der Arbeit der Immissionsschutzbehörden liegt auf den (bekannten) genehmigungsbedürftigen Anlagen, da diese

„[…] in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen […]" (§ 4 Abs. 1 BImSchG).

Definiert wird dieser Status abhängig von Anlagenart und Produktionsmenge durch die *Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes* (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen, 4. BImSchV).

Den Immissionsschutzbehörden fällt die Aufgabe zu, das Genehmigungsverfahren (im Zusammenspiel mit anderen zuständigen Behörden insbesondere aus dem Umweltbereich) durchzuführen, die zulassungskonformen Errichtung zu prüfen und den Betrieb hinsichtlich der Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Vorschriften zu überwachen (§§ 6, 13, 52 BImSchG). Bei der Überwachung verfügen sie über analoge Rechte und Möglichkeiten wie im vorausgehenden Abschnitt (vgl. Kapitel 5.2.2) für den Arbeitsschutz beschrieben. Kommt ein Betreiber seinen Pflichten nicht nach, so kann der Betrieb zeitweilig untersagt (§ 20 BImSchG) und ein Bußgeld verhängt werden (§ 62 BImSchG).

5.3 Datengrundlage

Empirische Forschung hängt von Daten- und Feldzugängen ab. Durch die Entscheidung für einen subnationalen Institutionenvergleich gelingt zwar die Kon-

106 Die genaue Zahl dieser Anlagen lässt sich nur schätzen, der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) ermittelte in einer 2006 durchgeführten Erhebung in der Bundesrepublik über 25.000 Anlagen, die nach der 11. BImSchV. *emmissionserklärungspflichtig* sind. Da die Adressaten der beiden Verordnungen nur leicht abweichen, wird diese Zahl als grober Anhaltspunkt für die nach der 4. BImschV genehmigungspflichtigen Anlagen genutzt.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

trolle wesentlicher Rahmenbedingungen, diese enthebt jedoch nicht von der Notwendigkeit, vergleichbare Daten in bestehenden Datenbeständen ausfindig zu machen oder zu generieren. Die quantitative Organisationsforschung greift auf ein breites Spektrum an Datenquellen zurück (vgl. Lynn et al. 2000: 252ff.): Makroökonomische Strukturdaten, Dokumentenanalysen, die Ergebnisse staatlicher *Performance Measurement* Programme, standardisierte Befragungen unterschiedlicher Akteursgruppen sowie die Kodierung von offenen Interviews oder Fallstudien. Häufig kombinieren Forscher Daten aus verschiedenen Quellen, um die Datenbasis zu erhöhen (vgl. Lynn et al. 2000: 256). Alle diese Datenquellen bringen eigene Erhebungsprobleme mit sich und sind hinsichtlich ihrer Interpretierbarkeit begrenzt (vgl. Pollitt 2000: 187). Darüber hinaus machte die Diskussion des theoretischen Modells deutlich, dass eine verhältnismäßig große Zahl an unterschiedlichsten Konstrukten berücksichtigt werden muss (vgl. Kapitel 4). Aufgrund dieser Erhebungsprobleme und -grenzen werden in den folgenden Abschnitten diverse Datenquellen vorgestellt und deren Vor- sowie Nachteile für die Forschungsfragen diskutiert. Darauf aufbauend wird die Auswahl der hier verwendeten der Datenquelle begründet.

5.3.1. Verfügbare Datenbestände

Die im Vorfeld dieser Forschung durchgeführten Fallstudien im Umweltbereich zeigen, dass keine für den Test der im Kausalmodell postulierten Zusammenhänge adäquaten Datenbestände über die Tätigkeit der Arbeitsschutz- und Immissionsschutzverwaltung vorliegen. Zwar wird in beiden Bereichen flächendeckend ein breiter Kanon von *Output*-Daten statistisch erfasst.[107] Allerdings sind diese Daten nur für den Bereich des Arbeitsschutzes öffentlich zugänglich. Hier schreibt die *Labour Inspection Convention* No. 81 der *International Labour Organization* (ILO) von 1947 vor, dass in einem Jahresbericht eine umfangreiche Statistik über in den Zuständigkeitsbereich fallende Betriebe einerseits sowie über die Ausstattung und die Dienstgeschäfte der Arbeitsschutzverwaltungen andererseits veröffentlicht werden muss.[108] Der Versuch, analoge Daten für den Bereich der Immissionsschutzverwaltung direkt von den Landesministerien zu erhalten, scheiterte zum einen an den individuellen Organisationsmodellen in-

107 Bearbeitete Anfragen und Beschwerden, Genehmigungen einschließlich Anlagentyp und Bearbeitungsdauer, Außendiensttätigkeiten und Revisionen, Beanstandungen, Revisionsschreiben und sogar verhängte Strafen werden dokumentiert.

108 Vgl. die nationale Umsetzung in § 23 Abs. 4 ArbSchG und die entsprechenden Tabellenanhänge der jährlich erscheinenden Arbeitsschutzberichte der Länder.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nerhalb der einzelnen Länder.[109] Zum anderen zeigte sich, dass in den Ländern nur geringes Interesse besteht, leistungsbezogene Informationen jenseits der gesetzlichen Anforderungen zu veröffentlichen oder auch nur zu sammeln, vermutlich da dieses Anhaltspunkte für – von Behörden und Landesregierungen nicht kontrollierbare Vergleiche – bieten könnte.

Aber auch der auf den ersten Blick vielversprechende Datenbestand im Bereich des Arbeitsschutzes weist Probleme auf, die seine Nutzbarkeit stark einengen: Erstens erwiesen sich die berichteten Mitarbeiterzahlen der Verwaltungen als nicht vergleichbar, da keine klare Zuordnung der Mitarbeiter in jenen Ländern möglich ist, in denen eine integrierte – d.h. Arbeits- und Immissionsschutz unter einem Dach vereinende *Gewerbeaufsicht* – existiert. In Tabelle 1 des Tabellenanhangs der Arbeitsschutzberichte wird dann i.d.R. der gesamte Bestand an *Gewerbeaufsichtsbeamten* angeführt.[110] Diese Zahlen unterscheiden sich in ihrer Bedeutung damit stark von jenen, die aus Ländern mit eigenständiger Arbeitsschutzverwaltung berichtet werden. Zweitens weicht Baden-Württemberg bei der für eine Leistungsbewertung zentralen Darstellung der geleisteten *Dienstgeschäfte in Betriebsstätten* (Tabelle 3.1 im Tabellenanhang der Berichte) von der einheitlichen, in allen anderen Ländern angewandten Systematik ab. Neben modifizierten Formulierungen und Kategorisierungen werden in Baden-Württemberg auch einzelne, potenziell als Leistungsindikatoren geeignete Daten nicht berichtet. So fehlt etwa die differenzierte Auflistung der *auf Eigeninitiative* und der *auf Anlass* vollzogenen Außendiensttätigkeiten. Begründet wird dieses Abweichen vom bundeseinheitlichen Standard mit der Reduzierung von *bürokratischem Aufwand*. Für Baden-Württemberg ist damit jedoch nicht mehr nachvollziehbar, in welchem Grad die Gewerbeaufsichtsverwaltung ihrer zentralen Aufgabe der Prävention und Sensibilisierung durch Aufsichtstätigkeit in Betriebsstätten nachkommt.[111] Drittens zeichnen sich nach Einschätzung von im Zuge der Instrumentenentwicklung befragten Vollzugsmitarbeitern und Vertretern der einschlägigen berufsständischen Organisationen die über eine derartige verpflichtende Statistik gewonnenen Daten durch eine geringe Validität und

109 So teilten Ministerien verschiedener Länder als Antwort auf die Datenanfrage mit, dass man aus politischen Gründen keine Zahlen nennen wolle, dass aufgrund kommunaler (Teil-) Zuständigkeit derartige Zahlen nicht existierten oder dass aufgrund der umfassenden Zuständigkeit der Umweltschutzingenieure eine Zuordnung nicht möglich sei.

110 Vgl. bspw. Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz sowie Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz (2010: 120); Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren Baden-Württemberg (2010: 70)

111 Gerade im Kontext der in Baden-Württemberg im Jahr 2005 durchgeführten Kommunalisierung der Gewerbeaufsichtsverwaltung (vgl. Bogumil/Ebinger 2005; Ebinger/Bogumil 2008) ist eine derartige Verschleierung von Vollzugsleistung – und damit ggf. von Kapazitäts- oder Steuerungsproblemen – kritisch zu hinterfragen.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Vergleichbarkeit aus. Je nach Organisationsform wird selbst innerhalb eines Landes und bei vergleichbaren Zuständigkeitsgebieten von extremen Varianzen in den *dokumentierten* Tätigkeiten berichtet, etwa zu nicht-anlassbezogenen Kontrollen im Außendienst. Teilweise wären hier nach Aussage der befragten Experten Abweichungen um „bis zu Faktor zehn" zu beobachten gewesen. Diese Differenzen seien zwar nicht auf Falschaussagen zurückzuführen, wohl aber auf bewusst oder unbewusst unterschiedliche Interpretationen der Erfordernisse der Statistik. Sie können zumindest zum Teil auch mit dem auf den Verwaltungen lastenden Leistungs- und Vergleichsdruck erklärt werden und entsprechen so den bekannten Reaktion der Bürokratie (und aller anderen Organisationen mit schwer zu erfassenden Leistungen) auf Versuche der Leistungsmessung (vgl. Hood 2006; Jann/Jantz 2008). Schließlich geben die berichteten *Output*-Daten weder Auskunft über den mit einzelnen Verfahren verbundenen Aufwand noch über verwaltungsinterne Prozesse.

Zusammenfassend betrachtend erweisen sich die über verfügbare offizielle Statistiken sowie über im Rahmen der Untersuchung durchgeführte offizielle Anfragen zu beschaffenden Daten für die hier verfolgten deskriptiven und analytischen Forschungsfragen und die gewählten Untersuchungseinheiten als nur sehr begrenzt verwendbar. Deshalb wird zur Generierung einer nutzbaren Datengrundlage auf (a) eigene Dokumentenanalysen, (b) die Befragung der Mitarbeiter in einem standardisierten Survey sowie (c) ergänzende Einzelinterviews zurückgegriffen. Dabei dient die Dokumentenanalyse insbesondere zum Zusammentragen von Informationen zu Merkmalen der inneren und äußeren Organisationsstrukturen der Arbeits- und Immissionsschutzverwaltungen der Länder. Hierzu wurden auf den Internetportalen der Landesministerien sowie der einschlägigen Berufsverbände und Fachgewerkschaften die Dokumentationen der grundlegenden Aufbauorganisationen analysiert und kategorisiert. Die Einzelinterviews waren notwendig, um über die Erfahrungen der früheren Fallstudien und die Erkenntnisse der Dokumentenanalyse hinaus länderspezifische Fragen zu beantworten. Zudem ermöglichen die Interviews, Informationen zugrundeliegender Prozesse und Mechanismen zu erheben.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.3.2. Umfrage

Den Kern der Datengenerierung stellt eine fragebogenbasierte Umfrage dar, welche hier kurz skizziert wird.

5.3.2.1 Zielgruppe der Erhebung

Zielgruppe der Untersuchung ist entsprechend des oben (vgl. Kapitel 5.2) erläuterten Ansatzes die Fachebene des Technischen Arbeitsschutzes und des Anlagenbezogenen Immissionsschutzes. Als Grundgesamtheit sind alle Mitarbeiter definiert, die *voll ausgebildet* und *unmittelbar im Vollzug* des Technischen Arbeitsschutzes und/oder des Anlagenbezogenen Immissionsschutzes (Genehmigung und Überwachung) von genehmigungspflichtigen Anlagen entsprechend 4. BImSchV tätig sind.[112] Die Zuständigkeitsverteilung stellt sich in den Flächenländern für die beiden betrachteten Arbeitsbereiche – stark vereinfacht und auf die wesentlichen Aufgaben verkürzt folgendermaßen dar (vgl. Tabelle 5):[113]

- *Baden-Württemberg*: Hier wurde auch nach der Verwaltungsreform 2005 und der damit einhergehenden Auflösung der Gewerbeaufsichtsämter das Prinzip des gemeinsamen Vollzugs von Technischem Arbeitsschutz und Anlagenbezogenem Immissionsschutz beibehalten. Dabei sind die vier Regierungspräsidien als höhere Immissionsschutzbehörden entsprechend eines „Zaunprinzips“ (vgl. Kiebele 2005) grundsätzlich für Betriebsgelände mit „mindestens eine[r] Anlage nach Anhang I der Richtlinie 96/61/EG“ oder „mindestens ein Betriebsbereich nach § 3 Abs. 5a BImSchG“ sowie für Strahlen- und Mutterschutz zuständig. Die unteren Verwaltungsbehörden in den Stadt- und Landkreisen verantworten die weiteren Betriebsgelände (§ 2 Abs. 2, 3 ImSchZuVO Baden-Württemberg).

112 Nicht berücksichtigt werden Mitarbeiter, die (1) in Ausbildung, dauerhaft freigestellt, entliehen oder erkrankt, oder (2) in politisch-strategisch führenden oder ausschließlich fachlich beratenden Einheiten (Ministerien, Obere Fachbehörden der Ressortforschung), oder (3) führenden oder administrativen Positionen jenseits der operativen Ebene, oder (4) überwiegend in anderen, auch wenn angrenzenden oder verflochtenen Tätigkeitsbereichen wie sozialer Arbeitsschutz, Abfallwirtschaft, Altlasten, Strahlenschutz, kleiner Immissionsschutz, Gewässerschutz, Produktsicherheit etc., oder (4) in ausschließlich administrativ-zuarbeitender Funktion (Sekretariats-/Registraturdienste) tätig sind.

113 Für eine detaillierte Beschreibung der Reformmaßnahmen und Entwicklungen im Bereich der Umweltverwaltungen der Länder vgl. Ebinger (2009).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

	Arbeitsschutzverwaltung	Immissionsschutzverwaltung (4. BImSchV)
Baden-Württemberg	4 Regierungspräsidien, 35 Landkreise, 9 Stadtkreise	
Bayern	Gewerbeaufsichtsämter bei 7 Regierungen	Gewerbeaufsichtsämter bei 7 Regierungen, 71 Kreisverwaltungsbehörden, 25 kreisfreie Städte
Brandenburg	Landesamt für Arbeitsschutz	Landesumweltamt
Hessen	Regierungspräsidien Gießen und Kassel, Fachzentrum Arbeitsschutz im Regierungspräsidium Darmstadt	3 Regierungspräsidien [21 Landkreise, 5 kreisfreie Städte]*
Mecklenburg-Vorpommern	Landesamt für Gesundheit und Soziales	4 Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt
Niedersachsen	10 Staatliche Gewerbeaufsichtsämter	
Nordrhein-Westfalen	5 Bezirksregierungen	5 Bezirksregierungen 30 Kreise, Städteregion Aachen, 22 kreisfreie Städte
Rheinland-Pfalz	2 Struktur- und Genehmigungsdirektionen	2 Struktur- und Genehmigungsdirektionen, 24 Landkreise, 12 kreisfreie Städte
Saarland	Landesumweltamt (Landesbetrieb nach § 26 LHO)	
Sachsen	Landesdirektion Dresden	3 Landesdirektionen 10 Landkreise und 3 kreisfreie Städte
Sachsen-Anhalt	Landesamt für Verbraucherschutz	Landesverwaltungsamt 11 Landkreise, 3 kreisfreie Städte
Schleswig-Holstein	Staatliche Arbeitsschutzbehörde bei der Unfallkasse Nord	Landesamt für Landwirtschaft, Umweltschutz u. Ländliche Räume
Thüringen	Landesbetrieb für Arbeitsschutz und tech. Verbraucherschutz**	Thüringer Landesverwaltungsamt 17 Landkreise, 6 kreisfreie Städte

Tabelle 5: Arbeits- und Immissionsschutzbehörden der Länder

Anmerkungen: Eigene Darstellung; *Die hessischen Landkreise und kreisfreien Städte vollziehen nur einen kleinen Teil der Immissionsschutzaufgaben nach der 4. BImSchV und werden deshalb nicht weiter berücksichtigt; **Kein Landesbetrieb nach § 26 LHO.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

- *Bayern*: Die Gewerbeaufsichtsämter bei den sieben Regierungen sind vollumfänglich für den Technischen Arbeitsschutz zuständig (GewAAe-ZuOrgV Bayern). Im Anlagenbezogenen Immissionsschutz sind die sieben Regierungen laut bayerischem Immissionsschutzgesetz zuständig nach §§ 4 bis 21 BImSchG „für Anlagen der öffentlichen Versorgung zur Erzeugung von Strom, Dampf, Warmwasser, Prozesswärme oder erhitztem Abgas durch den Einsatz von Brennstoffen in einer Verbrennungseinrichtung, ausgenommen Anlagen zum Einsatz von Biogas und von naturbelassenem Holz mit einer Feuerungswärmeleistung von weniger als 10 MW, sowie für Elektroumspannanlagen der öffentlichen Versorgung mit einer Oberspannung von 220 Kilovolt oder mehr einschließlich der Schaltfelder“ (BayImSchG, Art. 1, Abs. 1). Für die übrigen Anlagen sind die Kreisverwaltungsbehörden zuständig.
- *Brandenburg*: Das Landesamt für Arbeitsschutz (LAS) mit einem Zentralbereich und drei Regionalbereichen ist für den Technischen Arbeitsschutz zuständig (§ 1 ASZV Brandenburg). Für den Vollzug des Anlagenbezogenen Immissionsschutzes ist das Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (LUGV) mit drei Regionalabteilungen und insg. sechs Standorten (den ehemaligen Ämtern für Immissionsschutz) verantwortlich (ImSchZV Brandenburg).
- *Hessen*: Die Vollzugsdezernate in den Regierungspräsidien Gießen und Kassel mit insg. sieben Standorten/Aufsichtsbezirken sind für den Vollzug des Technischen Arbeitsschutzes wie auch des Anlagenbezogenen Immissionsschutzes zuständig (§1 ArbSchZV Hessen; §1 ImSchZustVO Hessen). Im Anlagenbezogenen Immissionsschutz obliegen den Kommunen eine Reihe nachrangiger Zuständigkeiten nach §4 ImSchZustVO und zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Zulassung eines Vorhabens durch mehrere Behörden.
- *Mecklenburg-Vorpommern*: Die Aufgaben des Technischen Arbeitsschutzes werden im Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGuS) als obere Landesbehörde von vier regionalen Dezernaten (an den Standorten der 2006 integrierten Ämter für Arbeitsschutz und technische Sicherheit) in Neubrandenburg, Rostock, Schwerin und Stralsund vollzogen (ArbSch ZustVO Mecklenburg-Vorpommern). Im Anlagenbezogenen Immissionsschutz sind die vier Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU) als untere Landesbehörden mit zehn Dienststellen für Genehmigungen und Überwachung zuständig (ImSch-ZustVO Mecklenburg-Vorpommern). Diese gingen aus den Staatlichen Ämtern für Umwelt und Natur (STÄUN) in Schwerin, Rostock, Stralsund und Neubrandenburg hervor und integrierten 2010 auch die sechs ehemaligen Ämter für Landwirtschaft.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

- *Niedersachsen*: Der Vollzug von Technischem Arbeitsschutz und Anlagenbezogenem Immissionsschutz erfolgt integriert durch die zehn staatlichen Gewerbeaufsichtsämter (ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz Niedersachsen).
- *Nordrhein-Westfalen*: Die Zuständigkeiten im Technischen Arbeitsschutz werden seit der Eingliederung der Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz (StÄfA) im Zuge der Verwaltungsreform 2007 in den fünf Bezirksregierungen vollzogen (ZustVO ArbtG Nordrhein-Westfalen). Im Bereich des Technischen Immissionsschutzes sind seit der Auflösung der Staatlichen Umweltämter im Jahr 2007 und der Kommunalisierung wesentlicher Zuständigkeiten im Umweltrecht im Jahr 2008 die fünf Bezirksregierungen beim Vorliegen von Anlagen mit besonderer Umweltrelevanz (Anhang I ZustVU Nordrhein-Westfalen) vollumfassend für das Betriebsgelände zuständig (§ 2 Abs. 1 bis 3 ZustVU Nordrhein-Westfalen). Für alle anderen Anlagen sind die Kreise und kreisfreien Städte zuständig (§ 1 Abs. 3 ZustVU).
- *Rheinland-Pfalz*: Die Zuständigkeiten im Technischen Arbeitsschutz werden von den Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd mit den fünf Regionalstellen Gewerbeaufsicht in Idar-Oberstein, Koblenz, Mainz, Neustadt und Trier vollzogen (AGSchZuVO Rheinland-Pfalz). Der Vollzug des Anlagenbezogenen Immissionsschutzes erfolgt für Anlagen mit besonderer Umweltrelevanz ebenfalls durch die genannten Struktur- und Genehmigungsdirektionen und deren Regionalstellen. Alle anderen Anlagen fallen in die Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte (Anlage zu §1 ImSchZuVO Rheinland-Pfalz).
- *Saarland*: Technischer Arbeitsschutz und Anlagenbezogener Immissionsschutz werden im Saarland durch das Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz (LUA) vollzogen (ZVO-BImSchG-TEHG Saarland). Dieses wird seit 2006 als Landesbetrieb nach § 26 LHO geführt.
- *Sachsen*: Die Zuständigkeit im Technischen Arbeitsschutz lag bis Februar 2012 bei der Landesdirektion Dresden mit Außenstellen in Bauzen, Chemnitz, Görlitz Leipzig und Zwickau (SächsArbSchZuVO). Die 2008 im Zuge einer umfassenden Funktional- und Kreisgebietsreform als Nachfolgeorganisation der Regierungspräsidien gegründeten Landesdirektionen wurden zum 1. März 2012 zu einer Landesdirektion Sachsen mit Hauptsitz in Chemnitz und Außenstellen in Leipzig und Dresden verschmolzen (SächsStOG). Im Bereich des Anlagenbezogenen Immissionsschutzes fallen in die Zuständigkeit der Landesdirektion lediglich Betriebsbereiche nach § 3 Abs. 5a BImSchG (Seveso-II-Richtlinie) sowie in Anlage 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) genannte Anlagen (§3 SächsImSchZuVO). Für den Großteil der Vollzugs-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

aufgaben einschließlich Genehmigung und Überwachung sind die Landkreise und Kreisfreien Städte zuständig.

- *Sachsen-Anhalt*: Die Zuständigkeiten im Technischen Arbeitsschutz werden von Fachbereich 5 des Landesamts für Verbraucherschutz vollzogen, in welchem 2002 das ehemalige Landesamt für Arbeitsschutz und die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter (Dezernate 53-57) aufgingen. Der Vollzug des Anlagenbezogenen Immissionsschutzes erfolgt für Anlagen der Spalte 2 der 4. BImSchV mit Ausnahme Störfallanlagen und UVP-pflichtigen Genehmigungen durch die Landkreise und Kreisfreie Städte, alle sonstigen Anlagen werden durch das Landesverwaltungsamt genehmigt und überwacht (ZustVO GewAIR Sachsen-Anhalt).
- *Schleswig-Holstein*: Das Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit (LGASH) wurde zum 1. Januar 2008 einschließlich der Aufgaben des Technischen Arbeitsschutzes als Staatliche Arbeitsschutzbehörde bei der Unfallkasse Nord (StAUK) in selbige integriert. Diese Integration hoheitlicher Aufgaben in eine rechtsfähige landesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts stellt bundesweit einen Sonderfall dar. Für den Vollzug des Anlagenbezogenen Immissionsschutzes ist im Wesentlichen das Landesamt für Landwirtschaft, Umweltschutz und Ländliche Räume (LLUR) zuständig (ImSchV-ZustVO Schleswig-Holstein).
- *Thüringen*: Hier ist für den Vollzug des Technischen Arbeitsschutzes der Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz (TLAtV) zuständig (§1 ThürASZustVO), dessen Dezernate 3-6 als Regionalinspektionen in der Fläche ausgestaltet sind. Trotz der entsprechenden Benennung ist der Landesbetrieb nicht nach §26 LHO verfasst. Im Bereich des Anlagenbezogen Immissionsschutzes ist das Thüringer Landesverwaltungsamt für Genehmigungen oder wesentliche Änderungen von Anlagen der Spalte 1 des Anhangs der 4. BImSchV zuständig (§3 ThürBImSchGZVO). Für die Genehmigung von Anlagen nach Spalte 2 des Anhangs der 4. BImSchV sowie die Überwachung des Betriebs aller genehmigungsbedürftigen Anlagen sind die Landkreise oder kreisfreien Städte unter Einbezug der Fachbehörden (sog. *integrierte Überwachung*) zuständig. Zum 01.01.2013 wurde das TLAtV gemeinsam mit dem Landesamtes für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz (TLLV) in ein Thüringer Landesamt für Verbraucherschutz überführt.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.3.2.2 Kategorisierung der Behörden in realtypische Organisationsmodelle

Da letztlich jede der in den Ländern etablierten Behörden hinsichtlich Aufgabenportfolio, äußerer und innerer Organisation sowie Größe ein mit keiner anderen Einheit vollständig übereinstimmt, musste eine Reduktion dieser Vielfalt auf einige wenige stilisierte Organisationsmodelle vorgenommen werden (vgl. Monsees 2005: 14f.). Diese wurden entlang der vier eingeführten Behördentypen Obere Landesbehörden (OLB), Mittelbehörden (MiB), Untere Landesbehörden (ULB) und Kommunale Behörden (KOM) gebildet, wobei Mittelbehörden die verschiedenen Typen von Mittelinstanzen (vgl. Konzendorf 2000) ebenso zusammenfassen, wie Abgrenzungen hinsichtlich der Rechtsform (Landesbehörde, Landesbetrieb, Form der Aufgabenwahrnehmung bei Kommunen) aufgrund ihrer für den Vollzug nachrangigen Bedeutung ignoriert wurden. Tabelle 6 zeigt diese Kategorisierung der berücksichtigten Behörden aus den 13 Flächenländern.

	Arbeitsschutzverwaltung	Immissionsschutzverwaltung für Anlagen nach 4. BImSchV
OLB	BB: Landesamt für Arbeitsschutz MV: Landesamt f. Gesundheit & Soz. SL: Landesumweltamt*** ST: Landesamt für Verbraucherschutz SH: Staatliche Arbeitsschutzbehörde bei der Unfallkasse Nord* TH: Landesbetrieb für Arbeitsschutz & technischen Verbraucherschutz**	BB: Landesumweltamt SL: Landesumweltamt***
MiB	BW: Regierungspräsidien BY: Gewerbeaufsichtsämter bei Reg. HE: Regierungspräsidien NW: Bezirksregierungen RP: Struktur- & Genehmigungsdir. SN: Landesdirektion Dresden	BW: Regierungspräsidien BY: Gewerbeaufsichtsämter bei Reg. HE: Regierungspräsidien NW: Bezirksregierungen RP: Struktur- & Genehmigungsdir. SN: Landesdirektionen ST: Landesverwaltungsamt TH: Landesverwaltungsamt
ULB	NI: Staatliche Gewerbeaufsichtsämter	MV: Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt NI: Staatliche Gewerbeaufsichtsämter
KOM	BW: Stadt- und Landkreise	BW: Stadt- und Landkreise BY: Kreisverwaltungsbehörden, kreisfreie Städte NW: Kreise, Städteregion Aachen, kreisfreie Städte RP: Landkreise, kreisfreie Städte SN: Landkreise, kreisfreie Städte ST: Landkreise, kreisfreie Städte TH: Landkreise, kreisfreie Städte

Tabelle 6: Typen von Arbeits-/ Immissionsschutzverwaltungen in den Ländern

Anmerkungen: Eigene Darstellung; *an Körperschaft des öffentlichen Rechts angegliedert; ** Kein Landesbetrieb nach § 26 LHO, ***Landesbetrieb nach § 26 LHO.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.3.2.3 Rekrutierung der Zielgruppe

Die Rekrutierung der identifizierten Respondentengruppe stellt eine bekannte Schwierigkeit der empirischen Sozialforschung dar (vgl. Schnell 1997). Angesichts der politischen Brisanz einer vergleichenden Performanzerfassung und der großen Zahl an Verwaltungseinheiten und Zielpersonen potenziert sich dieses Problem im vorliegenden Ansatz im Vergleich zu Erhebungen der *allgemeinen Bevölkerung*. Deshalb wurde eine auf zwei Säulen beruhende Zugangsstrategie zu der Zielgruppe gewählt:

Als erste Säule der Zugangsstrategie wurden systematisch alle relevanten staatlichen Akteure über das Projekt informiert, um eventuelle politische Widerstände zu minimieren So wurden einerseits die Mitglieder der *Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz* und des *Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik* in Kenntnis gesetzt und um ihre aktive Unterstützung gebeten. Da diese mit hochrangigen Vertretern aus den Landesministerien besetzten Gremien der bundesweiten Koordination sämtlicher fachbezogener Angelegenheiten dienen, war die Zerstreuung etwaiger, das Projekt in Gänze gefährdender Vorbehalte auf dieser Ebene von besonderer Bedeutung. Andererseits wurden die für Technischen Arbeitsschutz und Anlagenbezogenen Immissionsschutz verantwortlichen Landesministerien (i.d.R. Soziales, Umwelt) auf Ebene der zuständigen Abteilungsleiter direkt per Email und Telefon angesprochen und um ihr Einverständnis zu einer Befragung in den nachgeordneten Verwaltungseinheiten gebeten. Die Reaktionen aus den Landesministerien waren höchst unterschiedlich und reichten von Ignoranz, erstaunter Bekundung von Nichtzuständigkeit für die Belange nachgeordneter Behörden bis hin zu langwierigen, beide zuständigen Landesministerien einschließende Verhandlungen. Diese führten zu teils negativen, teils positiven Bescheiden – oft sogar innerhalb ein und desselben Landes, und teils zu tatsächlicher aktiver Unterstützung des Vorhabens. Wesentliche Vorbehalte entstammten der Angst, sich in einem *Länder-Ranking* wiederzufinden oder den Zugang zu unvermutet politisch brisanten Informationen freizugeben. Es kann vermutet werden, dass sich für Mitarbeiter auf politisch exponierten Positionen die Strategie, möglichst wenig Information gleich welcher Art an die Öffentlichkeit gelangen zu lassen, bewährt hat.

Da diese Schwierigkeiten aufgrund der Erfahrung früherer empirischer Untersuchungen bekannt waren, wurde parallel als zweite Säule der Zugangsstrategie der Kontakt zur Fachgewerkschaft – der *Arbeitskreis Gewerbeaufsicht* des *Bundes der technischen Beamten* (BTB) – und dem größten Fachverband im Bereich der Gewerbeaufsichtsverwaltung – dem *Verband der deutschen Gewerbeaufsichtsbeamten* (VdGAB) – gesucht. Die Bundesebene und auch die Mehrheit der Landesverbände beider Organisationen konnte für die Unterstützung des Projekts gewonnen werden. Einzelne Länder konnten aufgrund eines zu geringen Organi-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sationsgrades oder aufgrund der geäußerten Befürchtungen, mit einer Teilnahme an der Untersuchung gegenwärtig laufende Reformprozesse zu verkomplizieren oder Spannungen zu erhöhen, nicht erreicht werden. Als Voraussetzung für eine Teilnahme formulierten alle Kooperationspartner die Sicherstellung absoluter Vertraulichkeit der Teilnahme und der individuellen Antworten. Gewährleistet wurde diese Anforderung durch die Durchführung einer anonymen Befragung, bei der Gewerkschaft und Fachverband keine individuellen Kontaktdaten der Zielgruppe weitergaben, sondern die Befragung selbst über ihre geschlossenen Verteiler administrierten.

5.3.2.4 Vollerhebung

Der Datensatz der Untersuchung wurde mittels (des Versuchs) einer Vollerhebung unter den einschlägigen Mitarbeitern der ausgewählten Behörden ermittelt. Die methodisch weniger strittige Option, eine Zufallsstichprobe aus der Grundgesamtheit zu ziehen, um pro forma die Voraussetzungen inferenzstatistischer Verfahren zu erfüllen (vgl. Schnell 1997), wurde aus einer Reihe praktischer Gründe verworfen: So erschien auf Länderebene eine zufällige Ziehung untauglich, da zum einen sichergestellt sein musste, dass Varianz auf jeder der theoretisch identifizierten strukturellen Erklärungsvariablen vorliegt, zum anderen dabei jede Ausprägung über mindestens zwei Länder erfasst werden sollte, um Varianz jenseits von Ländereffekten zu erreichen. Ein diese Anforderungen erfüllendes, mehrstufiges Samplingverfahren erschien bei der kleinen Zahl an Ländern im Falle einer Teilnahmeverweigerung einzelner Länder fragwürdig, da eine Nacherhebung zwangsläufig keiner Zufallsauswahl, sondern einer Vollerhebung gleichen würde. Um der Unterschiedlichkeit der Organisationsmodelle innerhalb der Länder gerecht zu werden, hätten weiterhin stark unterschiedliche Selektionsmodi mit einer abweichenden Zahl von Ebenen und Adressaten pro Ebene angewandt werden müssen. Da aufgrund der zwingend notwendigen Anonymität der Befragung kein individueller Zugang zu den Mitarbeitern möglich war, wären diverse Hypothesen über die Ursache für *unit-nonresponse* – aufgrund der Vielzahl an beteiligten "Briefträgern", hierarchischem Druck oder persönlichen Gründen – denkbar gewesen.

Da es sich bei der Adressatengruppe nicht um die allgemeine Bevölkerung, sondern um einen eng definierten Personenkreis handelt, erscheint eine Vollerhebung methodisch vertretbar. Diese Entscheidung hat jedoch Konsequenzen für die Sinnhaftigkeit und Zulässigkeit der Interpretetation inferenzstatistischer Verfahren in der Datenanalyse (vgl. Behnke 2005).

Die in die Analyse einzubeziehende Mitarbeitergruppe wurde aus verschiedenen Datenquellen rekonstruiert. Es wurde versucht, die in Kapitel 5.3.2.1 defi-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nierte Zielgruppe möglichst zielgenau abzubilden, d.h. jene Mitarbeiter, die mit dem Vollzug des Technischen Arbeitsschutzes und Anlagenbezogenen Immissionsschutzes in den deutschen Bundesländern befasst sind. Dies erwies sich als schwierig, da sich diese Zahl aus den der Definition entsprechenden Stellenanteilen der Vollzeitäquivalente unterschiedlichst organisierter Behörden innerhalb eines Landes zusammensetzt. Neben den in den Arbeitsschutzberichten der Länder berichteten Zahlen wurde hier auf formale und informale Anfragen in den zuständigen Ministerien und den Behörden selbst zurückgegriffen. Eine Übersicht über die so ermittelte Grundgesamtheit sowie den erzielten Rücklauf findet sich in Kapitel 6.1.1.

Allerdings ist die so ermittelte Zahl nur sehr begrenzt valide, so dass ihre Interpretation kritisch erscheint. Erstens besteht das praktische Problem, dass die Anzahl der Vollzeitäquivalente nicht genau mit der Anzahl der über eine Befragung theoretisch erfassbaren, *überwiegend* in den fokussierten Bereichen arbeitenden Mitarbeitern übereinstimmt. Zweitens kann von vornherein von einer deutlichen Überschätzung der Grundgesamtheit ausgegangen werden, da die formalen Kriterien ihrer Bestimmung bei der Erhebung der Gesamtzahl oft nicht eingehalten werden konnten: (1) So decken die in den Arbeitsschutzberichten angegeben Stellenzahlen auch andere Bereiche als den Technischen Arbeitsschutz (bspw. Sozialer Arbeitsschutz) ab, (2) arbeitet insbesondere im Immissionsschutz ein beträchtlicher Teil der Mitarbeiter in den fokussierten Einheiten ganz überwiegen oder gänzlich außerhalb des definierten Bereichs. Diese Stellenanteile können jedoch in integrierten Einheiten, in denen die Arbeitsschwerpunkte der Mitarbeiter je nach Arbeitsanfall flexibel festlegt werden, nicht zuverlässig herausgerechnet werden und (3) orientieren sich berichtete Zahlen an (häufig nicht besetzten) Planstellen oder absoluten Mitarbeiterzahlen (Schreibtischen inkl. Teilzeitkräften), nicht jedoch real beschäftigten Vollzeitäquivalenten (ohne vakante sowie temporär durch Fortbildung, Krankheit oder Elternzeit unbesetzte Stellen sowie Teilzeitstellen).

So entsteht die paradoxe Situation, dass auf der einen Seite die Grundgesamtheit der mit Vollzugsaufgaben im Technischen Arbeitsschutz und Anlagenbezogenen Immissionsschutz betrauten Mitarbeiter (geschweige denn der Vollzeitäquivalente) nicht präzise, sondern nur näherungsweise erfasst werden kann. Auf der anderen Seite konnte diese Grundgesamtheit jedoch dennoch zielgenau über ihre hierarchische Einbindung oder ihre Mitgliedschaft in Gewerkschaft und Berufsverband angesprochen und über Filterfragen zur Tätigkeit auch valide für das Sample selektiert werden.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.3.2.5 Fragebogendesign

Methodisch zielt die Erhebung auf das Erfassen der individuellen Perzeption der Befragten ab. Da die in sozialwissenschaftlichen Modellen verwandten theoretischen Konstrukte i.d.R. *latent* sind, müssen den einzelnen Variablen empirisch beobachtbare Indikatoren zugeordnet werden. Diese *Operationalisierung* des hinter den Variablen stehenden theoretischen Konstrukts erfolgt über Korrespondenzregeln, welche die Theorien mit den Beobachtungsaussagen verbinden (Kromrey 2009: 180f.). Sie legen fest, welcher beobachtbare Sachverhalt als Indikator auf den theoretisch gemeinten Sachverhalt gelten soll. So werden die theoretisch postulierten Zusammenhänge empirisch messbar und überprüfbar. Soweit möglich wurde dabei auf Items zurückgegriffen, die in der empirischen Forschung der hier einbezogenen Subdisziplinen eingeführt und bewährt sind. Allerdings konnte aus Gründen der Erhebungstechnik nicht auf die kompletten, validierten Itemsets zurückgegriffen werden. Diese bestehen in der Regel aus mehreren Dutzend Items, so dass bei der hier nötigen Integration mehrerer Itemsets die Belastbarkeit der Respondenten hinsichtlich der Länge des Fragebogens um ein Mehrfaches überschritten worden und mit einer hohen Abbruchquote zu rechnen gewesen wäre. Zur Vermeidung dieses Problems wurden aus den mehrheitlich englischsprachigen Zusammenstellungen möglichst solche Items ausgewählt, die in mehreren unterschiedlich zusammengesetzten Fragenbatterien Verwendung fanden, ggf. verständlich aus dem Englischen ins Deutsche übersetzt werden konnten, kulturell kompatibel erschienen und im Pretest[114] aus Expertenperspektive als sinnvoll bezeichnet wurden. Zur Erfassung der Perzeption der Befragten wurde weitestgehend auf fünfstufige *Likert-Skalen* zurückgegriffen. Diese Rating-Skalen sind ordinalskaliert und entsprechen deshalb nicht den Anforderungen vieler multivariater statistischer Verfahren, welche intervallskalierte Daten erfordern. Dennoch können sie unter Vorbehalt für derartige Verfahren eingesetzt werden (vgl. Cohen et al. 2003: 8). Eine vollständige Übersicht über die verwendeten Items findet sich im Analysekapitel 6.[115]

114 Zum Test des Fragebogens erhielt eine Auswahl an Schlüsselakteuren – insb. die Multiplikatoren in den Ländern – vorab mit der Bitte um Kommentierung Zugang zum Fragebogen. Die entsprechenden Anmerkungen wurden in Rücksprache mit dieser Expertenrunde geprüft und ggf. eingearbeitet.

115 Die selektive Verwendung einzelner Items aus umfassenden Itemsets ist in der empirischen Forschung üblich (vgl. Yang/Pandey 2009: 346; Zientara/Kuczynski 2009: 48-50).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.3.2.6 Technische Umsetzung

Aufgrund der Größe der Zielgruppe, ihrer Verteilung über zahlreiche Behörden und der damit einhergehenden Komplexität des Fragebogens sowie aufgrund der absoluten Priorität einer anonymen Durchführung erschien eine Befragung mittels postalisch versandter Papierfragebögen nicht praktikabel. Zur technischen Umsetzung bot sich deshalb ein onlinebasiertes Survey mittels einer professionellen Befragungssoftware an. Hierfür wurde der standardisierte Fragebogen auf den gesicherten Servern des Softwareanbieters hinterlegt. Gemeinsam mit kooperierenden Ministerien sowie den Kooperationspartnern BTB und VDGAB wurden Einladungstexte und Empfehlungsschreiben mit der Bitte um Unterstützung des Projekts formuliert. Der Versand dieser Einladungs-Email inkl. Zugangscode zum Fragebogen erfolgte durch die Kooperationspartner über deren spezifische, auf die avisierte Zielgruppe zugeschnittene Email-Verteiler oder über behördeninterne Verteiler in den Verwaltungseinheiten. So konnte gleichzeitig ein ausschließlich den Befragten offenstehendes System geschaffen und die absolute Anonymität der Befragung gewährleistet werden, da weder Landesbehörden noch Fachverbände Adressdaten weitergeben mussten.

Der Fragebogen wurde ebenso wie die technische Umsetzung gemeinsam mit den Kooperationspartnern durch mehrere Pretests auf seine inhaltliche Sinnhaftigkeit, Verständlichkeit und technische Funktionalität geprüft. Aufgrund der gewählten Rekrutierungswege konnte die Zielgruppe sehr präzise angesprochen werden. Um Mitarbeiter zu identifizieren, die schwerpunktmäßig mit anderen als den untersuchten Aufgaben befasst sind, wurde zu Beginn der Befragung neben Bundesland und Verwaltungsebene auch präzise die Tätigkeit in den untersuchten Bereichen abgefragt. Nicht überwiegend im Technischen Arbeitsschutz oder Anlagenbezogenen Immissionsschutz tätige Mitarbeiter wurden automatisch zum Ende des Fragebogens geleitet. Allen anderen Befragten wurden mittels einer intelligenten Filterführung lediglich jene Fragen vorgelegt, die sie aufgrund ihres angegebenen Tätigkeitsbereichs auch beantworten konnten. Diese Minimierung des Beantwortungsaufwands reduziert Frustration und Abbrüche. Der Erstversand der den Zugangslink enthaltenden Emails fand ab dem 14. April 2011 in mehreren, von den einzelnen Kooperationspartnern in den Ländern gesteuerten Wellen statt. Rund fünf Wochen nach dem Erstversand wurde über die Emailverteiler eine Erinnerungsmail verschickt. Die Erhebung wurde am Abend des 05. Juli 2011 beendet.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.4 Operationalisierung des theoretischen Kausalmodells

Um das in Kapitel 4 entworfene theoretische Wirkungsmodell empirisch testen zu können, ist eine Übertragung der theoretischen Konstrukte in abhängige und unabhängige Variablen notwendig. Da die gewählten Variablen nicht immer direkt beobachtbar sind, sind Indikatoren zu definieren, die die Bedeutungsdimension dieser Variablen abbilden können. Zielsetzung der Operationalisierung des theoretischen Wirkungsmodells ist die Messung administrativer Performanz, welche sich aus drei gleichberechtigten Dimensionen zusammensetzt. Im Folgenden werden deshalb die einzelnen Dimensionen mit ihren Variablen und ggf. Indikatoren detailliert beschrieben. Darüber hinaus wird die Operationalisierung jener unabhängigen Variablen präzisiert, die die unterschiedlichen Ausprägungen der administrativen Performanz erklären sollen.

5.4.1. Administrative Performanz als Explanandum

Im vorausgehenden Kapitel wurden jene Dimensionen des multidimensionalen Konstrukts *Performanz* in das Erklärungsmodell aufgenommen, denen auf theoretischer Ebene eine besondere Relevanz bei der Charakterisierung von Verwaltungsleistung zugesprochen werden kann. Dabei wird ausschließlich die *Output*-Ebene, nicht jene des *Outcome* betrachtet. Es wird zwischen drei gleichberechtigten Performanzdimensionen unterschieden. Die erste Dimension adressiert die rechtsstaatlich-politische Performanz, die zweite die wirtschaftlich-funktionale Performanz und die dritte binnenzentrierten Performanzaspekte prosozialen Verhaltens, die als wesentlich für ein Funktionieren der Apparate angesehen werden.

5.4.1.1 Rechtsstaatlich-politische Performanz

Die rechtsstaatlich-politische Dimension der Performanz nimmt, wie in Kapitel 2.3.2 dargelegt, eine wichtige Stellung bei der Bewertung der Gesamtperformanz einer Verwaltung ein. Deshalb stellt sie entsprechend des in Kapitel 4.3 entwickelten Modells die erste berücksichtigte Performanzdimension dar. Ausgehend von den in der Literatursichtung diskutierten Ansätze werden in dieser Dimension zwei Performanzaspekte verortet – die *Rechtstaatlichkeit* des Vollzugs und das *Kundenbild* der Vollzugsmitarbeiter. Der in der Literaturdiskussion eingeführte Aspekt der Responsivität gegenüber Politik und Vorgesetzten wurde aufgrund seiner Rolle als Antagonist des unten eingeführten Aspekts der *Professionalität* der wirtschaftlich-funktionalen Performanzdimension zugeschlagen (vgl. Kapitel 5.4.1.2.1)

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.4.1.1.1 Rechtsstaatlichkeit

Wie in Kapitel 2.3.3.1 ausgeführt, erscheint ein befragungsbasierter Ansatz ein schwieriger, jedoch gangbarer Weg zur validen empirischen Erfassung der *Rechtsstaatlichkeit*. Zur Umgehung der erwähnten Problematiken wird die Rechtsstaatlichkeit des Vollzuges nicht direkt abgefragt, sondern über zwei indirekte Ansätze erfasst:

Der erste Ansatz misst die *unbotmäßige Politisierung des Verwaltungsvollzugs* als hierarchische Erzwingung fachlich oder rechtlich nicht vertretbarer Vorgehensweisen durch Vorgesetzte. Die Erfassung erfolgt konkret über die Abfrage der Anzahl der *formalen oder informalen "Anweisungen" durch Vorgesetzte im Jahr 2010, die außerhalb des Normbereichs lagen*. Die Fallstudien zeigten, dass derartige Weisungen zwar durchgängig aus allen Behördentypen berichtet wurden. Es wird jedoch vermutet, dass ihre Häufigkeit je nach *Struktur* und *Führungskultur* der Behörde variieren könnte (vgl. Bauer et al. 2007a: 87; Kuhlmann et al. 2011: 101-103).

Der zweite Ansatz zielt auf die Erfassung *unangemessener Prioritätensetzung im Verwaltungsvollzug* ab. Wie die Fallstudien zeigen, findet innerhalb von Verwaltungseinheiten häufig eine selektive Ressourcenallokation statt. Konkret bedeutet dies, dass einzelne Aufgaben zugunsten anderer Tätigkeiten vernachlässigt werden. Dieser „kalte Aufgabenabbau“ (Bauer et al. 2007b: 56, 68, 241ff.)[116] ist dabei nicht zufällig, sondern spiegelt politische Präferenzen oder trifft bei schierer Ressourcenknappheit Aufgaben mit weniger unmittelbarer Außenwirkung. Für den Untersuchungsfall der Technischen Arbeits- und Anlagebezogenen Immissionsschutzverwaltung wird dieser Sachverhalt mittels eines Indikators erfasst, der die *unangemessene Vernachlässigung nicht-anlassbezogener Kontrollen* sichtbar macht. Diese *Regelüberwachung*[117] stellt ein wesentliches Element eines erfolgreichen Arbeits- und Immissionsschutzregimes dar und wird durch die Ausführungsbestimmungen der Länder zu § 52 BImSchG und § 22 Abs. 2 ArbSchG (in Abgrenzung zu anlassbezogenen Kontrollen) spezifiziert. Sie ist zentraler Teil einer erfolgreichen Präventionsstrategie, welche aufgrund der durch sie vermittelte Glaubwürdigkeit eines aktiven Vollzugs der gesetzlichen Vorschriften weit über ihre unmittelbaren Kontrollumfang hinaus wirkt

116 Vgl. das von Frido Wagener (1979: 261ff.) für dieses Phänomen eingeführte Konzept der *pragmatischen Vorschriftenreduktion im Vollzug.*

117 Das Umweltüberwachungskonzept der Bezirksregierung Köln definiert (2011: 7): „Die Regelüberwachung ist eine geplante, sich wiederholende und systematische Kontrolle der Vorschriften und Genehmigungen sowie der Auswirkungen der kontrollierten Anlagen auf die Umwelt, um die Wirksamkeit bereits erteilter Genehmigungen, Erlaubnisse oder Lizenzen zu beurteilen und festzustellen, ob Verbesserungen oder sonstige Änderungen der geltenden Anforderungen notwendig sind.“

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

(vgl. SRU 2007: RN 227).[118] Wie Fallstudien zeigen, wird diese zentrale Tätigkeit aufgrund ihrer Unbeliebtheit bei Politik und Unternehmen sowie ihrer nicht klar terminierten Erledigung regelmäßig marginalisiert (vgl. Bauer et al. 2007a: 52, 107, 210ff.; Benz et al. 2008: 136ff.; Ökoinstitut 2008b: 18, 25, 28f.; Kuhlmann et al. 2011: 115-118). Die Vernachlässigung dieses Aufgabenbereichs ist zwar aufgrund ihrer Unbestimmtheit nicht unmittelbar juristisch sanktionierbar, sie ist jedoch ein brauchbarer Indikator für die Fähigkeit einer Verwaltungseinheit, ihre Aufgabe gesetzeskonform zu erfüllen.

5.4.1.1.2 Kundenbild

Der zweite berücksichtigte Performanzaspekt zielt auf die Erfassung des *Kundenbilds* der Vollzugsmitarbeiter ab. Dieser Aspekt wird als Ausdruck der *Responsivität gegenüber Bürgern und Kunden* betrachtet. Dieses Konstrukt ist an das kundenbezogene Rollenbild des *Citizens' Advocate* angelehnt und liefert ein Abbild des *Vertrauensverhältnisses* zwischen Bürokrat und Adressat (vgl. Kapitel 2.3.3.2.1). Es wird vermutet, dass strukturelle Faktoren und Faktoren der Führungskultur diesen Performanzaspekt beeinflussen könnten. Konkret wird in Anlehnung an Yang (2005: 278) abgefragt, ob die Mitarbeiter ihre Kunden als überwiegend gesetzestreu einschätzen – oder nicht. Dabei kann jedoch die in der Literaturdiskussion aufgeworfene Vielschichtigkeit und Widersprüchlichkeit dieser Form der Responsivität nicht in Form einer eindeutigen Bewertung als *guter* oder *schlechter* Bürokrat aufgelöst werden, sondern erfordert eine differenziertere Bewertung.[119]

5.4.1.2 Wirtschaftlich-funktionale Performanz

Die wirtschaftlich-funktionale Performanz ist die zweite im theoretischen Modell berücksichtigte Performanzdimension. Sie untergliedert sich entsprechend der in der Literatur identifizierten Konzepte (vgl. Kapitel 2.3.4) in die beiden Aspekte *Professionalität/Responsivität* und *Wirtschaftliche Qualität.*

118 Bspw. formuliert die Richtlinie zur Regelüberwachung der genehmigungsbedürftigen Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VV Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 2129 – 9): „Regelüberwachung soll in erster Linie präventiv wirken und die Möglichkeiten einer frühzeitigen Einflussnahme auf die Vermeidung von erkennbaren Umweltgefahren erweitern."

119 Zur Operationalisierung dieses Konstrukts wurde auf zwei Items zurückgegriffen: *(1) Geringe Kontrolldichte führt zu Schlendrian (-); (2) Es gibt nur wenige schwarze Schafe.*

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.4.1.2.1 Professionalität/Responsivität

Wie in Kapitel 2.3.3.2 gezeigt, stellt das Konzept der *Responsivität* ebenso wie jenes der *Professionalität* geeignete Maße dafür dar, inwiefern eine Verwaltung versucht, den (widersprüchlichen) an sie herangetragenen Zielsetzungen und Anliegen zu entsprechen. Angesichts der bereits erwähnten Vielzahl von "Prinzipalen" ist die Vergeblichkeit des Bemühens offensichtlich, Responsivität und Professionalität der Verwaltung über ein gewisses Gleichmaß hinaus zu maximieren. Insbesondere der fachlich hochqualifizierte Verwaltungsmitarbeiter arbeitet permanent in einem Spannungsverhältnis. Es werden von unterschiedlichen Akteuren nicht nur widersprüchliche politische Anforderungen an ihn herangetragen. Er ist auch Spezialist, welcher sehr viel stärker als ein Generalist seine inhaltlichen Entscheidungen nicht mit Konditionalprogrammen, sondern nur mit den professionellen Standards seines Berufsfeldes legitimieren kann. Entsprechend stark ist die Verpflichtung gegenüber diesen Normen.

Viele klassische wie neuere Studien zur Responsivität fußen auf Befragungen von Ministerialbeamten oder Führungskräften von Behörden (vgl. bspw. Aberbach et al. 1981; Peters 1987; Jacobsen 1996; Svara 1985, 2006; Ebinger/Jochheim 2009). Das Konzept der Responsivität hat auf dieser Ebene sehr viel stärker politische Züge, da es sich im Regelfall um Tätigkeiten im *policy-making* handelt. Bei der hier angestrebten Erfassung auf der Vollzugsebene geht es jedoch nicht um *Loyalität* im Sinne der Akzeptanz und Beförderung der politischen Wertvorstellungen des politischen Prinzipals, sondern um die Frage, welchen Stellenwert hierarchischer Gehorsam im Verhältnis zu den gesetzlich oder professionell legitimierten Leitlinien der Arbeit hat. Dieser Unterschied bedeutet, dass die Folgerungen aus den genannten Studien nicht unkritisch für eine Befragung der Vollzugsebene übernommen werden dürfen. Vielmehr muss für den hier betrachteten Fall eine eigenständige theoretische Konzeptionierung des Responsivitätsbegriffs entwickelt werden. Die in vielen auf die Führungsebenen fokussierten Studien (vgl. Jacobsen 1996: 50f. m.w.V.) empirisch beobachtete Widerspruchsfreiheit von Responsivität und Professionalität sollte *im Regelfall* auch für die Vollzugsebene zutreffen: Strategische Zielsetzungen der Politik und die gute fachliche Praxis sollten im Regelbetrieb *meist* problemlos vereinbar sein. Im Gegensatz zu Betrachtungen bei Führungskräften wird jedoch angenommen, dass Professionalität und Responsivität im Vollzug nicht auf zwei weitgehend unabhängigen (Christensen 1991: 314f.), sondern auf *einem* Performanzaspekt angesiedelt sind. Der Grund hierfür ist, dass es sich in diesem Fall nicht um mögliche Konflikte zwischen den persönlichen Überzeugungen der Verwaltungselite und jenen der ihnen vorgesetzten Politikern über Strategien zur Maximierung des Gemeinwohls handelt; also nicht um die Werte *politische Loyalität* und *fachliche Autonomie* (Christensen 1991: 314f.; Ebinger/Jochheim

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2009: 338). Vielmehr handelt es sich auf der Vollzugsebene um Konflikte zwischen fixierten Prozessroutinen bzw. fachlich fundierten Entscheidungsmaßstäben und diesen zuwiderlaufenden politischen Vorgaben. Konflikte entstehen nur dann, wenn keine Schnittmenge zwischen politischen Vorgaben und Ermessensspielräumen mehr besteht. Wie die Fallstudien belegen, ist dieser Fall nicht so selten, wie vor dem Hintergrund des weberianischen Idealbildes erwartet werden könnte – wobei entsprechende Vorgaben in den seltensten Fällen als formale Weisungen erfolgen.[120] Hier wird der nachgeordnete Mitarbeiter ggf. zur Aufgabe eines der beiden Wertesets *gezwungen*.[121]

Da diese beiden Wertesets also als Antagonisten quasi untrennbar miteinander verbunden zu sein scheinen, wird hier die Dreiteilung von Jacobsen (1996) in *loyale*, *autonome* und *bürgerorientierte* Bürokraten insofern modifiziert, als dass die ursprünglichen Rollenbilder *Loyalität* und *Autonomie* des leitenden Bürokraten hier als komplementär angesehen und auf einem *gemeinsamen* Performanzaspekt als *Responsivität/Professionalität* verortet werden. Dieser Aspekt gibt Auskunft darüber, welchem der beiden Werte in einer potenziellen Abwägung eine höhere Bedeutung zugewiesen wird. Diese Einschätzung wird jedoch nicht als individuelle Präferenz, sondern vielmehr als Funktion von Strukturen und Führungskultur interpretiert.[122]

120 Bauer et al. (2007b: 37) berichten beispielhaft von der an einen Sachbearbeiter gerichteten Frage eines Landrates: „Muss denn diese Stellungnahme in Fall XY so sein?".

121 Die rechtswissenschaftliche Antwort auf diese Problemstellung – der Verweis auf die disziplinarische oder juristische Sanktionierbarkeit unrechtmäßiger Anweisungen – greift in der Praxis kaum. Erstens werden sich erfahrene Vorgesetzte nicht dazu hinreißen lassen, explizite oder gar schriftliche Anweisungen zu einem regelwidrigen Vollzug zu geben, so dass Versuche, einer formalen Unterbindung derartigen Verhaltens mangels greifbarer Beweise müßig erscheinen müssen. Zweitens wäre ein Mitarbeiter aufgrund seiner hierarchischen Position und mit Blick auf Karrieremöglichkeiten und Arbeitsbedingungen schlecht beraten, sich offensiv politisch motivierten und durch die Hierarchieebenen auf ihn wirkenden Ansinnen zu widersetzen. Es kann angenommen werden, dass diese Disziplinierung paradoxerweise für hochspezialisierte verbeamtete Mitarbeiter aufgrund fehlender alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten und hoher Austrittskosten noch stärker wirken, als für Mitarbeiter in der freien Wirtschaft.

122 Die Erfassung der Responsivität gegenüber Vorgesetzten erfolgt in Anlehnung an Christensen (1991). Die Erfassung der Professionalität erfolgt in Anlehnung an Svara (1990) und Christensen (1991). Zur Operationalisierung wurde auf die folgenden fünf Items zurückgegriffen: *(1) Meine Kollegen und ich sind selbstbewusst genug, fachfremd motivierte Einflussnahme zurückzuweisen; (2) Meine Verpflichtung gegenüber Arbeitnehmern und Öffentlichkeit ist wichtiger als jene gegenüber Vorgesetzten; (3) Ich stimme meine Entscheidungen von mir aus auf die Wünsche der Hausspitze ab (-); (4) Es ist meine Aufgabe, auch fachlich kritische Entscheidungen von Vorgesetzten loyal umzusetzen (-); (5) Die Berücksichtigung politischer Argumente gehört zum Job (-).*

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.4.1.2.2 Wirtschaftliche Qualität

Aufgrund der unüberwindlichen Schwierigkeit "harte" Maßzahlen zur Erfassung der wirtschaftlichen Qualität des Verwaltungsvollzugs zu erlangen (vgl. Kapitel 5.3.1), wir auch hier auf Perzeptionsdaten zurückgegriffen. Diese Vorgehensweise ermöglicht die Erfassung eines breiteren Indikatorensets, das Effizienz, fachliche Qualität, Dienstleistungsqualität sowie innere Prozesse berücksichtigt. Der trotz der zunehmenden Heterogenisierung der Vollzugs- und Ausbildungsstrukturen noch verhältnismäßig homogene Ausbildungshintergrund, der hohe Organisationsgrad in bundesweiten berufsständischen Organisationen und das universelle Selbstverständnis als Arbeits- oder Immissionsschützer können hierbei als Garanten der Validität der Antworten angesehen werden.[123]

5.4.1.3 Kontextuelle Performanz

Die dritte im theoretischen Modell berücksichtigte Performanzdimension umfasst entsprechend der in der Literatur identifizierten Konzepte (vgl. Kapitel 2.3.5) die beiden Aspekte *Arbeitszufriedenheit* und *Organisationale Bindung*. Aus der Sichtung der empirischen Literatur geht hervor, dass die mitarbeiterzentrierten Aspekte zweifellos eine zentrale Performanzdimension im Binnenbereich von Organisationen abdecken (Thatcher et al. 2003; Reid 2008).

5.4.1.3.1 Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter

Der Aspekt der Arbeitszufriedenheit (*Job Satisfaction*) wird dabei als globaler Prädiktor der individuellen Bedürfnisbefriedigung der Mitarbeiter durch ihre Beschäftigung erachtet (vgl. Spector 1997: 2; Meyer et al. 2002).[124]

123 Die folgenden fünf Items wurden in Anlehnung an Chun/Rainey (2005), Kim (2005), Pandey/Moynihan (2005, 2006) und Stazyk/Goerdel (2011) entwickelt:
Wie bewerten Sie Ihre Verwaltungseinheit auf den folgenden Aspekten? (1) Fachliche Qualität; (2) Dienstleistungsqualität; (3) Wirtschaftlichkeit; (4) Prozesse und Organisation; (5) Gesamtleistung.

124 Die Operationalisierung erfolgt dabei in Anlehnung an Quinn/Shepard (1974) und DeCotiis/Summers (1987) über die folgenden beiden Items: *Ich bin zufrieden mit… (1) ...dem Arbeitsklima; (2) …Abwechslung und Herausforderung der Arbeit; (3) ...dem Teamgeist.*

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.4.1.3.2 Organisationale Bindung

Organizational Commitment wird hier als *Organisationale Bindung* übersetzt. Nach Pettigrew (1979: 577) definieren Kanter (1972) und Buchanan (1974) *commitment* als „[…] willingness of participants to give energy and loyalty to an organization, to be effectively attached to its goals and values and thereby to the organization for its own sake."[125]
Es liegt nahe, dass die beiden abhängigen Variablen *Job Satisfaction* und *Organizational Commitment* auch ihrerseits in Wechselwirkungen mit Aspekten der beiden anderen Performanzdimensionen stehen. Ihre Einordnung in ein komplexes Kausalmodell erscheint jedoch aufgrund der widersprüchlichen Annahmen ihrer Rolle in der Literatur nicht möglich (vgl. Kapitel 2.3.5). Wie in der Literatur üblich, werden die beiden Konstrukte untereinander als *correllates*, also als miteinander korrelierende Konstrukte behandelt, und als zusätzliche abhängige Variablen in das Modell aufgenommen (vgl. Meyer 2002: 22; Reid 2008: 49).

5.4.2. Struktur als Explanans

Im vorausgehenden Kapitel wurden drei strukturelle Aspekte identifiziert, denen auf theoretischer Basis ein Einfluss auf die administrative Performanz zugesprochen werden kann. Dies sind die *Politisierung* einer Behörde, ihre *funktionale Binnen-Differenzierung* und, auf Ebene der Verwaltungseinheiten, die *(kritische) Größe* (vgl. Kapitel 4.5). Hält man die *Aufgabe* der Verwaltungseinheit als wesentlichen weiteren Einflussfaktor konstant, sollte der Effekt der strukturellen Variablen empirisch beobachtbar sein. Zur Entwicklung eines empirisch testbaren Modells müssen die real existierenden Behördentypen der Länder mit einer ihrer strukturellen Charakteristik entsprechenden Ausprägung auf jedem der genannten Erklärungsfaktoren verortet werden. Diese Zuordnung deckt sich teilweise mit den Abgrenzungen der realtypischen Organisationsmodelle, nimmt jedoch – wie zu zeigen sein wird – präzisere Zuweisungen der einzelnen Fälle zu den organisationmodell-übergreifenden theoretischen Kategorien vor.

125 Die Operationalisierung erfolgt in Anlehnung an Mowday et al. (1979) und Brown (1969) über die beiden Items: *(1) Ich empfinde ein starkes Gefühl der Zugehörigkeit zu meiner Gesamtbehörde; (2) Ich würde mich (wieder) in dieser Behörde bewerben.*

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.4.2.1 Politisierung

Die in Kapitel 4.5.1 formulierte Grundannahme lautet, dass unterschiedliche Organisationsmodelle grundsätzlich mit variierenden Graden an *Politisierung* verknüpft sind (vgl. Whitford 2002), welche einen Einfluss auf Vollzugshandeln und Performanz von Behörden haben. Hintergrund dieser Annahme ist, dass sich durch eine Politisierung das Verhältnis zwischen professioneller und politischer Rationalität (Offe 1974) deutlich zugunsten politischer Ziele verschiebt. Dies wird als negativ für die administrative Performanz des Vollzugs auf allen Dimensionen angesehen. So könnte aufgrund des Legitimationsdrucks ein im Kontext des *Principal-Agent* Ansatzes erklärbares *rent-seeking* Problem auftreten, nämlich dass Verwaltungsführung und rational handelnde Verwaltungsmitarbeiter nicht die Gesamtinteressen aller Bürger zu befriedigen suchen, sondern jene einzelner Interessensgruppen. Und zwar jener, die für eine Wiederwahl oder die Erlangung oder Erhaltung besonderer politischer Gunst von besonderer Bedeutung scheinen (vgl. Kerber 1998: 200).[126] Diese *Politisierung* soll in der Analyse mittels zweier struktureller Aspekte, der *Legitimation* und der *Politiknähe* in das Untersuchungsmodell eingebracht werden.

5.4.2.1.1 Legitimation

Bei dieser erstem Aspekt struktureller Aufgabenanlagerung geht es um die Frage, ob eine unmittelbare Legitimation der Behördenleitung Auswirkungen auf das Vollzugshandeln und die Performanz einer Verwaltungseinheit hat. Im deutschen Fall liegt eine solche direkte Legitimation grundsätzlich bei kommunalem Aufgabenvollzug vor, während die staatlichen Verwaltungsebenen unterhalb der Ministerien mittelbar legitimiert sind. Allerdings existieren im deutschen Fall aus juristischer Sicht verschiedenste Formen der Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene, so dass hier eine Konkretisierung notwendig wird. Formal muss erstens zwischen dem in einem Land Anwendung findenden Aufgabenmodell (monistisch oder dualistisch) und zweitens zwischen den verschiedenen

126 Entsprechend lautet eine klassische Annahme zur Fiskalpolitik unmittelbar legitimierter Gebietskörperschaften, dass Politiker insbesondere vor Wahlen zu expansiver Haushaltsführung neigen, um sich durch *Wahlgeschenke* das Wohlwollen der Wähler zu erkaufen. Vgl. zu geld- und fiskalpolitischen Konjunkturzyklen: Wagschal (1996). Schneider (2007) kann jedoch anhand einer Analyse der Fiskalpolitik in den westdeutschen Bundesländern über die Jahre 1970 – 2003 zeigen, dass unmittelbar vor Wahlen die Haushaltsverschuldung zurückgeht, während sie in der restlichen Zeit steigt. Es bestehen also offensichtlich Anreize im Wahlverhalten der Bürger, die eine konservative Haushaltsführung für Regierungen attraktiv machen.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Aufgabenkategorien unterschieden werden (vgl. im Detail Burgi 2008: 80-93). Stark vereinfachend kann zusammengefasst werden, dass sowohl bei *Auftragsangelegenheiten* (im dualistischen Modell), als auch bei *Pflichtaufgaben nach Weisung* (im monistischen Modell) der kommunalen Ebene im Regelfall lediglich eine ausführenden Rolle im Vollzug staatlich determinierter Aufgaben zufällt. Dies bedeutet, dass diese Aufgaben der Einflussnahme des Rates entzogen sind und nicht nur staatlicher Rechts-, sondern auch Fachaufsicht i.S. einer Zweckmäßigkeitskontrolle unterliegen. Dem gegenüber unterliegen Kommunalisierungen als *pflichtige Selbstveraltungsaufgabe* (beide Aufgabenmodelle) in ihrer organisatorischen Ausgestaltung und *freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben* in ihrer inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung der Kompetenz des Rats (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 21-23). Für den Untersuchungsfall gilt: Der vorrangig kommunalisierte Anlagenbezogene Immissionsschutz genehmigungsbedürftiger Anlagen wurde häufig, aber nicht durchgängig als *Auftragsangelegenheit* kommunalisiert, oder wird – im Fall der baden-württembergischen, janusköpfigen Landratsämter – (gemeinsam mit dem Arbeitsschutz) als *staatliche Behörde* ausgeführt.[127]

Die entscheidende Frage ist, ob auch bei einer *administrativen* (oder auch *unechten* bzw. *kupierten*) Kommunalisierung (vgl. Wollmann 1997) von Aufgaben in Form von Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben nach Weisung von den bei einer *echten, politischen* Dezentralisierung angenommenen Auswirkungen einer *Politisierung* des Verwaltungsvollzugs ausgegangen werden kann. Formal kann diese Frage klar verneint werden: mangels Mitspracherechte der Selbstverwaltungsorgane liegt keine unmittelbare demokratische Legitimation vor. Demgegenüber kann jedoch auf Basis von in zahlreichen Fallstudien zu Kommunalisierungseffekten gewonnenen Erkenntnissen argumentiert werden, dass im praktischen Verwaltungsvollzug innerhalb der Kommune sehr wohl ein analoger Zustand zur politischen Dezentralisierung erreicht wird. Diese Behauptung lässt sich mit drei Argumenten begründen (vgl. Bauer et al 2007a; Kuhlmann et al. 2011): Erstens findet im kommunalen Vollzugsalltag keine Trennung zwischen Aufgaben des eigenen und des fremden Wirkungskreises bzw. zwischen einem Weisungsrecht unterliegenden oder weisungsfreien Pflichtaufgaben statt. Oft sind dem Vollzugspersonal die Eigenart einzelner Aufgaben und die formal damit verbundenen Folgen gar nicht bewusst bzw. spielen bei der Bearbeitung kaum eine Rolle. Zweitens muss die in der Literatur zu Auftragsangelegenheiten oder weisungsabhängigen Aufgaben betonte Rolle der staatlichen Fachaufsicht (vgl. Wollmann 1997: 106) als maßlos überzeichnet angesehen werden. Einerseits haben Landesregierungen keinerlei politisches Interesse da-

127 Vgl. zur daraus folgenden Problematik Burgi (2009 m.w.V).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ran, die Kommunen am Gängelband zu führen und deren Aufgabenerledigung zu überwachen: Eine sog. Vertrauensaufsicht entspricht sehr viel mehr den beiderseitigen Interessen an einer weitgehend ungestörten *Komfortzone* (vgl. Niedersachsen 2008). Andererseits verfügen die Landesverwaltungen nach Jahrzehnten der Personalkürzungen oft nicht einmal mehr über die Kapazitäten, um eine *fire-alarm oversight* (vgl. McCubbins/Schwartz 1984) wahrnehmen zu können, also expliziten Hinweisen auf fragwürdiges Vollzugsverhalten nachzugehen. Drittens zeigte sich, dass auch bei einer Übertragung als Pflichtaufgabe ohne Weisung der faktische Gestaltungsspielraum der Räte äußerst gering ist. Entscheidungen über die administrative Binnenorganisation entwickeln kaum eine Tragweite, die als demokratietheoretische Aufwertung der Kommune bezeichnet werden könnte – dies gilt verstärkt dort, wo diese Entscheidungen aufgrund ihres spezifischen Charakters und geringen äußeren Sichtbarkeit zwischen wenigen interessierten Stakeholdern ausgehandelt werden (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 250-252). Im Gegensatz dazu zeigte sich, dass auch Aufgaben einer Politisierung unterliegen, die nicht in den Kompetenzbereich des Rates fallen. Eine entsprechende politische Salienz einer Entscheidung vorausgesetzt, entwickelt sich üblicherweise eine Dynamik zwischen Bürgern, Ratsmitgliedern und Verwaltungschef, sich einer Angelegenheit anzunehmen und die Interessen der Gemeinde zu befördern, was die Verwaltungsentscheidungen unabhängig von deren formaler Ausgestaltung weitgehend präjudiziert (Reiter et al. 2011: 71-73).

Aus diesen Gründen liegt nahe, dass jegliche Form der Kommunalisierung im Sinne der Delegation einer Aufgabe in die Zuständigkeit eines Wahlbeamten Auswirkungen im oben formulierten Sinne auf ihre Wahrnehmung und Performanz haben könnte. Eine Differenzierung in verschiedene Aufgabenmodelle und Aufgabenkategorien erscheint damit in der Praxis hinfällig. Somit wird vermutet, dass die Anlagerung einer Aufgabe abhängig von der Legitimation (mittelbar oder unmittelbar) der Verwaltungsführung zu unterschiedlichem Verwaltungshandeln und abweichender Verwaltungsperformanz führt. Entsprechend wird *Legitimation* vereinfachend als dichotome Variable operationalisiert, welche die Ausprägungen *unmittelbare Legitimation* sowie *mittelbare Legitimation* einnehmen kann. Darüber hinaus wird angenommen, dass die *Legitimation der Führungskräfte* auf die gesamte Behörde übergeht bzw. die Aufgabenerledigung in ihr beeinflusst. Es wird entsprechend von *unmittelbar legitimierten* und *mittelbar legitimierten* Behörden gesprochen. Auf Basis dieser Prämissen wird eine Kommunalverwaltung aufgrund ihrer Leitung durch einen Wahlbeamten als unmittelbar legitimiert betrachtet. Staatliche Behörden werden hingegen stets als mittel-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

bar legitimiert gesehen.[128] In Anlehnung an die in Kapitel 4.5.1 formulierte Hypothese wird entsprechend hier die Arbeitshypothese formuliert:

Arbeitshypothese S1a: Die unmittelbare Legitimation von Behörden führt zu geringerer Performanz von Verwaltungseinheiten.

5.4.2.1.2 Politiknähe

Bei diesem zweiten Aspekt struktureller Aufgabenanlagerung geht es um die Frage, ob allein die *Nähe* bestimmter Behördentypen zur Politik Auswirkungen auf das Vollzugshandeln und die Performanz der darin angelagerten Verwaltungseinheit hat. Die zu untersuchende Vermutung lautet hier, dass diese Politiknähe sich durch die damit eher mögliche, unregulierte und primär politischen Logiken folgenden Einflussnahme auf Entscheidungen, abträglich auf die Performanz des Vollzuges auswirkt.

Wie dargelegt (vgl. Kapitel 4.5.1) wird vermutet, dass die Politisierung mit zunehmender hierarchischer Entfernung zum politischen Entscheidungszentrum abnimmt (vgl. Lægreid et al. 2006: 255). Dies bestätigte sich teilweise in den Fallstudien. Entsprechend wird für den Untersuchungsfall postuliert, dass *Oberen Landesbehörden* eine im Vergleich zu *Mittelbehörden* und *Unteren Landesbehörden* deutlich erhöhte Politiknähe zugesprochen werden muss. *Obere Landesbehörden* befänden sich nach dieser Argumentation aufgrund ihrer unmittelbaren Unterordnung unter das vorgesetzte Ministerium in einer besonders exponierten Situation. Ihre Aufgabenbereiche *spiegeln* große Teile der Struktur des Ministeriums. zudem findet ein reger Personalaustausch statt und einzelne Mitarbeiter der Fachebene sind unmittelbar identifizier- und kontaktierbar. Im Vergleich hierzu bieten in Mittelbehörden angesiedelte Verwaltungseinheiten durch die Bündelung in einem politisch schwergewichtigen und hierarchischen Apparat sowie der dienstrechtlichen Unterstellung unter das Innenministerium einen deutlich höheren Schutz vor Politisierung. Der Vollzug in Unteren Landesbehörden reduziert ebenfalls den politischen Einfluss des Ministeriums. Zwar sind die-

128 Einen Sonderfall stellen die Kreisverwaltungen in Baden-Württemberg und teilweise in Brandenburg dar, da diese (in Brandenburg bei verfehlen des Quorums einer 15-prozentigen Wahlbeteiligung) nur mittelbar über die Kreistage legitimiert sind. Sie werden dennoch in die Untersuchung aufgenommen und als unmittelbar legitimierte Einheiten geführt, da durch die enge Bindung an die Kommunalwahl eine im Vergleich zur mittelbaren Legitimation staatlicher Behörden deutlich stärker unmittelbare Legitimation angenommen werden kann. Andere kommunale Vollzugsformen, die über keine unmittelbare demokratische Legitimation verfügen (wie bspw. höhere Kommunalverbände, interkommunale Kooperationen und kommunale Ausgründungen), werden hier nicht betrachtet und müssen entsprechend nicht als Sonderfälle berücksichtigt werden.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

se Behörden dem Ministerium direkt unterstellt, gerade im Bereich der Gewerbeaufsichtsverwaltung muss sich jedoch das für Arbeit zuständige Ressort diese Zuständigkeit mit dem Umweltministerium teilen, was einseitiges *Hineinregieren* erschwert. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass die räumliche Dislozierung, die höhere Behördenzahl und die damit einhergehende Unübersichtlichkeit, der gesteigerte Koordinationsaufwand und der Zwang zu flächendeckend einheitlichem Handeln sowie der geringere personelle Austausch ebenfalls isolierend gegenüber politischen Einflüssen wirken.

Aus dieser Argumentation folgt, dass theoretisch nicht nur die *Legitimation* von Behörden, sondern auch ihre strukturbedingte *Politiknähe* als Erklärungsfaktor für Vollzugsperformanz herangezogen werden kann. Deshalb werden für diesen Erklärungsfaktor *beide* in vertikaler Betrachtung des Verwaltungsaufbaus extremen Organisationsmodelle – die kommunalen Behörden und die Oberen Landesbehörden – als im Vergleich zu Mittelbehörden und Untere Landesbehörden stärker politisiert betrachtet. Damit wird eine zugespitzte Zweiteilung in eher *heteronome* und eher *autonome* Behörden vorgenommen (vgl. Scott 1965: 66f.) und die vier Behördentypen entsprechend in eine politiknahe und eine politikferne Gruppe kodiert. In Anlehnung an die in Kapitel 4.5.1 formulierte Hypothese zur Politisierung wird hier die zweite Arbeitshypothese formuliert:

Arbeitshypothese S1b: Die Politiknähe von Behörden führt zu geringerer Performanz von Verwaltungseinheiten.

5.4.2.2 Funktionale Binnen-Differenzierung

In Kapitel 4.5.2 wurde postuliert, dass die *funktionale Binnen-Differenzierung* des Aufgabenportfolios einer Behörde (i.S.d. Anzahl der in ihr vereinigten Verwaltungseinheiten mit abgeschlossenen Aufgaben) Einfluss auf die mikropolitischen Prozesse innerhalb der Behörde und damit auch auf Verhalten und Performanz der Verwaltungseinheiten hat. Die angenommenen Unterschiede zwischen den beiden Organisationsmodellen sollte für den hier untersuchten Bereich in besonderer Weise beobachtbar sein, sind doch die spezifischen und oft auch erst in den letzten Jahren in Mittelbehörden, Landratsämter und kreisfreie Städte integrierten Zuständigkeiten bspw. der Gewerbeaufsicht durchgängig auf einer der untersten Ebenen in die vielstufige Hierarchie eingebunden.

Idealtypisch werden Behörden auf dieser Dimension in mono- und multifunktionale Behörden differenziert (vgl. Wollmann 2004b). Die Sichtung der mit dem Vollzug des Arbeits- und Immissionsschutzes betrauten Behörden in den Ländern zeigt, dass multifunktionale Bündelungsbehörden wie zu erwarten auf der

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

kommunalen sowie der Mittelebene anzutreffen sind, *echte* monofunktionale *Sonderbehörden* jedoch nur (noch) als Ausnahmefall existieren.[129] Verstärkt seit der Jahrtausendwende wurden sie mit *artverwandten* Behörden bspw. des Natur-, Gewässer- oder Verbraucherschutzes zusammengefasst, so dass hier die im Folgenden als *Sammelbehörden* bezeichneten Konglomerate mit meist zwei bis maximal vier aneinander angrenzenden Aufgabenschwerpunkten entstanden. Offensichtlich weicht die Realität immer stärker vom *single-purpose* Idealmodell ab. Dennoch werden diese *Sammelbehörden* hier weiterhin dem *aufgabenbezogenen Organisationsmodell* zugeordnet und als Gegenmodell zur *Bündelungsbehörde* als struktureller Erklärungsfaktor erfasst. Diese Kategorisierung entspricht zum einen ihrer primär an Fachzusammenhängen orientierten Zuständigkeit. Zum anderen sollten die hier zu beobachtenden inneren Prozesse auch stark jenen von Sonderbehörden gleichen, schließlich vereinigen sie unter ihrem Dach meist wesensverwandte, aber eher selten konkurrierende Aufgaben – bspw. des technischen Umweltschutzes oder des Arbeits- und Verbraucherschutzes. Damit sollten eine grundsätzlich fach-, und nicht raumbezogene Logik und ein noch oft naturwissenschaftlich-technischer Ausbildungshintergrund der Führungskräfte einhergehen. Wie in Kapitel 4.5.2 dargelegt, sollte es diesen Behördenleitern leichter fallen, die Fachlogik und Argumentation der Vollzugsebene nachzuvollziehen, was die Rechtsstaatlichkeit und Professionalität stärken, die politisch ausgerichtete Responsivität jedoch schwächen sollte. In Bündelungsbehörden sollte hingegen ein gegenläufiger Effekt zu beobachten sein, da hier regelmäßig Anliegen aus unterschiedlichen Bereichen zusammengeführt und – oft unter dem Einfluss von Generalisten – abgewogen werden. Hierzu muss die Eigenlogik der kleinen Spezialistengruppe kontrolliert und mit hierarchischen Mitteln dem übergeordneten Ziel untergeordnet werden. Tabelle 7 zeigt die korrespondierende Zuordnung der betrachteten Behörden in den Flächenländern zu den Kategorien *Bündelungsbehörde* und *Sammelbehörde*. Entsprechend der in Kapitel 4.5.2 formulierten Hypothese wird hier die folgende Arbeitshypothese formuliert:

Arbeitshypothese S2a: Die funktionale Binnen-Differenzierung von Behörden führt zu geringerer Performanz von Verwaltungseinheiten.

129 Die beiden einzigen auch nur näherungsweise als *monofunktionale Sonderbehörden* zu klassifizierenden Einheiten sind erstens die klassische, nur noch in Niedersachsen existierende Zusammenfassung von technischem Arbeitsschutz und anlagenbezogenem Immissionsschutz zu einer auch strukturell *eigenständig* organisierten *Gewerbeaufsichtsverwaltung* und zweitens der *Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz* in Thüringen.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

	Arbeitsschutzverwaltung	Immissionsschutzverwaltung (4. BImSchV)
Bündelungs-behörden	BW: Regierungspräsidien BY: Gewerbeaufsichtsämter bei Reg. HE: Regierungspräsidien NW: Bezirksregierungen SN: Landesdirektion Dresden	BW: Regierungspräsidien BY: Gewerbeaufsichtsämter bei Reg. HE: Regierungspräsidien NW: Bezirksregierungen SN: Landesdirektionen ST: Landesverwaltungsamt TH: Landesverwaltungsamt
Sammel-behörden	BB: Landesamt für Arbeitsschutz MV: Landesamt für Gesundheit und Soziales RP: Struktur- & Genehmigungsdirektion SL: Landesumweltamt** ST: Landesamt für Verbraucherschutz SH: Staatl. Arbeitsschutzbehörde bei Unfallkasse Nord TH: Landesbetrieb für Arbeitsschutz & technischen Verbraucherschutz* NI: Staatliche Gewerbeaufsichtsämter	BB: Landesumweltamt RP: Struktur-& Genehmigungsdirektion SL: Landesumweltamt** MV: Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt NI: Staatliche Gewerbeaufsichtsämter

Tabelle 7: Organisation der vollziehenden staatlichen Arbeitsschutz- und Immissionsschutzverwaltung nach horizontaler Differenzierung

Anmerkungen: Eigene Darstellung; *kein Landesbetrieb nach § 26 LHO; **Landesbetrieb nach § 26 LHO.

5.4.2.3 Größe

Wie in Kapitel 4.5.3 dargelegt, wird die Größe einer Verwaltungseinheit als maßgeblich für deren Performanz erachtet. Größe wird hier über die Zahl der unmittelbar im Vollzug der Fachaufgabe beschäftigten Vollzeitäquivalente definiert. Für den hier betrachteten deutschen Fall finden sich in der Literatur sowie in der politischen Diskussion zahlreiche Verweise auf den Erklärungsfaktor Größe; allerdings fast durchgängig bezogen auf die Gesamtbehörde. Insbesondere die Mittelinstanzen der westdeutschen Länder wurden regelmäßig aufgrund ihrer Größe kritisiert (vgl. „Mammutbehörden“ bei Dittrich 2008: 57). Jedoch entstanden erst mit der jüngsten Generation von Verwaltungsstrukturreformen der Jahre 2005 bis 2008 Apparate, die dieser Beschreibung tatsächlich entsprechen, bspw. die Regierungspräsidien in Baden-Württemberg, die Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen oder der Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz in Niedersachsen. Dass der Vorwurf der Übergröße auch kommunale Gebietskörperschaften treffen kann, zeigt die Kritik des „sizeism“ gegenüber erst in jüngerer Zeit geschaffener sehr großer Gebietskörperschaften in England (vgl. Stewart 2000: 66, zitiert nach Wollmann 2008: 61) wie auch die Debatte zum 2007 gestoppten Entwurf einer Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Bogumil/Ebinger 2008b).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Auf den tatsächlichen Verwaltungsvollzug hat die Größe einer Gesamtbehörde allerdings nur begrenzten Einfluss. In den Fallstudien identifizierte Klagen über eine *Bürokratisierung* von internen Verfahren nach Eingliederungen scheinen eher vom Zwang zur Unterwerfung unter oft statische Routinen gemeinsamer Serviceeinrichtungen in Bündelungsbehörden (gleich welcher Größe) bedingt zu sein (vgl. Ebinger/Bogumil 2008: 179f.). Diese Belastungen sind also primär Koordinationskosten und nur mittelbar Größeneffekte. Relevant für die Vollzugsqualität scheint hingegen die Unterschreitung einer Mindestgröße. Zahlreiche Hinweise deuten darauf hin, dass insbesondere von einer Zerschlagung betroffene Einheiten deutlich größere Performanzverluste auf allen Dimensionen durch das Unterschreiten einer für den Vollzug notwendigen *kritischen Größe* erleiden, als durch den Anteil abgebauten Personals erklärbar wäre (vgl. Ebinger/Bogumil 2008: 190; Kuhlmann et al. 2011: 117f.). Diese Defizite sind auf das Fehlen spezialisierten Know-hows in *zu* kleinen Einheiten zurück zu führen. Allerdings gestaltet sich die Definition einer derartigen *kritischen Größe* als schwierig, da sie stets von Rahmenbedingungen abhängt. Im Arbeits- und Immissionsschutz bezieht sich dies insbesondere auf die Breite des übertragenen Zuständigkeitsbereichs, auf die Branchenvielfalt der im Einzugsgebiet angesiedelten Industrien und der Komplexität der darin genutzten Anlagentypen sowie auf die Ausbildung und Spezialisierung der Mitarbeiter. Ein im Bereich des anlagenbezogenen Immissionsschutzes gängiges Maß der Spezialisierung – und damit mittelbar der Größe – von Verwaltungseinheiten ist die Zahl der industriellen *Leitbranchen*, die ein Sachbearbeiter durchschnittlich zu bearbeiten hat. Verbreitet ist eine Kategorisierung in 24 Leitbranchen. Geht man entsprechend der Aussagen der im Vorfeld der Untersuchung befragten Experten aufgrund der im Vollzug notwendigen Spezialkenntnisse davon aus, dass ein Mitarbeiter nicht mehr als drei Branchen (plus i.d.R. drei weitere in Vertretung) sinnvoll bearbeiten kann, so würde sich daraus eine kritische Größe von acht Mitarbeitern ergeben. Dieser Wert soll deshalb als Trennwert verwendet werden; Verwaltungseinheiten mit unter acht Mitarbeitern werden als *kritisch klein* erachtet. Sollten tatsächlich Größeneffekte existieren, dann sollten sie sich in einem beobachtbaren Performanzunterschied zwischen diesen kritisch kleinen und den nicht-kritisch kleinen Verwaltungseinheiten niederschlagen. Entsprechend lässt sich in Anlehnung an die in Kapitel 4.5.3 formulierte Hypothese die folgende Arbeitshypothese festhalten:

Arbeitshypothese S3a: Eine im Verhältnis zur Vergleichsgruppe stark unterdurchschnittliche Mitarbeiterzahl von Verwaltungseinheiten führt zu geringerer Performanz.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.4.3. Aspekte der Führungskultur als unabhängige Variablen

Im vorausgehenden Kapitel wurden drei Aspekte der Führungskultur identifiziert, denen abgeleitet aus theoretischen Überlegungen ein Einfluss auf die administrative Performanz zugesprochen werden kann. Erster Aspekt ist die *Unterstützung* einer Verwaltungseinheit und ihrer Mitarbeiter durch die Führungskräfte ihrer Behörde. Zweiter Aspekt ist die den Mitarbeitern vermittelte *Zielklarheit* durch die Leitungsebene und die *Dezentralität von Verantwortung und Partizipation* innerhalb einer Behörde stellt den dritten Aspekt dar (vgl. Kapitel 4.6).

5.4.3.1 Unterstützung

Das Konstrukt Unterstützung wird über zwei Variablen erfasst, die *Auskömmliche Mitarbeiterausstattung* und die *Hierarchische Unterstützung* durch die höheren Vorgesetzten einer Verwaltungseinheit.

5.4.3.1.1 Auskömmliche Mitarbeiterausstattung für sachgerechten Vollzug

Dieser erste Aspekt der Unterstützung soll erfassen, wie die Mitarbeiter subjektiv die Personalsituation ihrer Verwaltungseinheit einschätzen. Aufbauend auf die in Kapitel 5.4.2.3 dargelegte Bedeutung einer adäquaten Ressourcenausstattung wird angenommen, dass die *Wahrnehmung* einer adäquaten personellen Ausstattung für *kritische* Aufgabenbereiche ein wesentlicher Prädiktor administrativer Performanz ist. Im Gegensatz zu der an absoluten Mitarbeiterzahlen orientierten Abfrage der *kritischen Größe* geht es hier also explizit um die *Führungsleistung* der Vorgesetzten, von ihren Untergebenen als verlässliche Akteure wahrgenommen zu werden. Damit geht einher, dass diese Leistung in das Ermessen und die Verantwortung der Vorgesetzten gestellt wird.[130] Verweise auf allgemeinen Spardruck oder äußere politische Zwänge werden also nicht gelten gelassen. Diese Herangehensweise erlaubt im Gegensatz zur kritischen Größe erstens die Berücksichtigung der strukturellen Situation in den einzelnen Behörden, insbesondere die unterschiedlichen Größenzuschnitte und die Breite der Verantwortlichkeiten. Zweitens spiegelt sich darin auch die von den Mitarbeitern *gefühlte* Angemessenheit wider, die von sehr vielen anderen Faktoren der Unterstützung

130 Die Sicherstellung eines normgerechten Vollzugs könnte entweder durch eine Reallokation von Ressourcen *in* die Verwaltungseinheit geschehen; oder durch eine Reallokation von Aufgaben *aus* der Einheit heraus, bspw. indem Abläufe verändert oder Prioritäten im Zuge einer Aufgabenkritik formal verschoben werden.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

als der reinen Mitarbeiterzahl abhängen kann. Im Bereich der Gewerbeaufsicht kann die praktische Aufsichtsarbeit im Sinne von Betriebsbesichtigungen als ein zentraler Tätigkeitsbereich angesehen werden (vgl. Pautz 2008: 36f. m.w.V.). Eine Unterversorgung mit qualifiziertem Aufsichtspersonal trifft die Arbeits- und Immissionsschutzverwaltung an einem neuralgischen Punkt, da ihre Tätigkeit damit grundsätzlich in Frage gestellt wird. Deshalb wird zur Operationalisierung dieser Variable konkret abgefragt, ob genügend *Aufsichtspersonal* für einen *sachgerechten* Vollzug zur Verfügung steht. Entsprechend der in Kapitel 4.6.1 formulierten Hypothese wird vermutet, dass eine als adäquat empfundene Ressourcenausstattung positiv auf alle Performanzdimensionen wirkt.

Arbeitshypothese F1a: Je angemessener die Mitarbeiterausstattung[131] einer Verwaltungseinheit empfunden wird, desto höher die Performanz ihres Verwaltungsvollzugs.

5.4.3.1.2 Hierarchische Unterstützung durch Politiker und Behördenleitung

Der zweite Aspekt der Unterstützung erfasst die Wahrnehmung der Mitarbeiter hinsichtlich der Unterstützung ihrer Verwaltungseinheit durch verantwortliche Politiker und höhere Vorgesetzte. Es wird angenommen, dass beide Gruppen im positiven wie im negativen Sinne wesentlichen Einfluss auf die Arbeitsbedingungen einer Verwaltungseinheit nehmen können. Entsprechend sollte sich im Anschluss an die in Kapitel 4.6.1 ausgeführte Argumentation eine starken Unterstützung positiv auf alle Performanzdimensionen auswirken – und umgekehrt. Entsprechend wird über alle Performanzdimensionen hinweg die folgende Hypothese zur Wirkung der Unterstützung durch verantwortliche Politiker und Vorgesetzte formuliert:

Arbeitshypothese F1b Je stärker die hierarchische Unterstützung[132] einer Verwaltungseinheit durch die verantwortlichen Politiker und höheren Vorgesetzten, desto höher die Performanz ihres Verwaltungsvollzugs.

131 Die Operationalisierung erfolgt über die Abfrage des folgenden Items: *Meine Verwaltungseinheit...verfügt über genügend Aufsichtspersonal für einen normgerechten Vollzug.*

132 Die Operationalisierung der Variable erfolgte in Anlehnung an Gianakis/Wang (2000), Brewer (2006: 44, 53) und Waterman et al. (1998) über die folgenden Items: *(1) Die verantwortlichen Politiker stehen hinter uns. (2) Höhere Vorgesetzte unterstützen unsere Arbeit optimal. (3) Höhere Vorgesetzte schirmen uns erfolgreich gegen Einflussversuche aus Politik und Wirtschaft ab.*

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.4.3.2 Zielklarheit

Das Konstrukt der *Zielklarheit* wird in Anlehnung an die in Kapitel 4.6.2 vorgestellten Konzepte erfasst, eine weitere Ausdifferenzierung des Konstrukts ist hier nicht notwendig. Entsprechend gilt die in Kapitel 4.6.2 formulierte Hypothese:

Arbeitshypothese F2: Je höher die Zielklarheit[133] auf der Vollzugsebene einer Verwaltungseinheit, desto höher die Performanz ihres Verwaltungsvollzugs.

5.4.3.3 Dezentralität von Verantwortung und Partizipation

Welche Wirkung die Dezentralität von Verantwortung und die Möglichkeiten der Partizipation der Mitarbeiter in wesentlichen, ihre Arbeit betreffenden Belangen auf die Performanz von Verwaltungseinheiten hat, soll hier mittels dreier Teilkonstrukte getestet werden: (1) der *Rekrutierungsautonomie* i.S.v. der maßgeblichen Beteiligung der Mitarbeiter von Fachabteilungen bei der Rekrutierung ihrer Kollegen, (2) der *Organisationalen Autonomie* der Mitarbeiter i.S.v. Partizipationsmöglichkeiten bei der Prozess- und Organisationsentwicklung sowie der internen Ressourcenallokation und (3) der *Inhaltlichen Autonomie* der Mitarbeiter i.S. eigenständiger Entscheidungskompetenz in von ihnen bearbeiteten Fällen.

5.4.3.3.1 Rekrutierungsautonomie

Der Aspekt der *Rekrutierungsautonomie* (vgl. Hage/Aiken 1967: 77f.) wird hier als eigenständiges Teilkonstrukt des Gesamtkonstrukts *Partizipation* und *Verantwortungsdezentralisierung* verwendet. Dass Mitarbeiter für die ihnen übertragene Tätigkeit hinreichend qualifiziert sein müssen, ist zentrale Voraussetzung zur Erreichung der meisten Organisationsziele. Gerade die Erfüllung von Fachaufgaben im Umweltbereich erfordert hohes wissenschaftlich-technisches Knowhow und interdisziplinär besetzte Verwaltungseinheiten, die Umweltwirkungen

133 Die Operationalisierung erfolgte in Anlehnung an Rainey (1983), Eisenberger et al. (1986), Scott (1965), Chun/Rainey (2006) und Pandey/Wright (2006) über die Items: *(1) Höhere Vorgesetzte tragen regelmäßig fachfremde Argumente in fachliche Abwägungsprozesse (-). (2) Die Leitlinien der Behördenleitung und die gute fachliche Praxis widersprechen sich regelmäßig (-). (3) Die Behördenleitung verfolgt keine klare Linie, sondern richtet sich nach politischen Stimmungen (-). (4) Ich muss häufig Entscheidungen mittragen, die meinen professionellen Überzeugungen widersprechen (-). (5) Höhere Vorgesetzte tragen regelmäßig fachfremde Argumente in fachliche Abwägungsprozesse (-).*

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

und den Stand der Technik in allen Branchen auf Augenhöhe mit Experten der freien Wirtschaft bewerten kann (vgl. SRU 2007: 312). Fallstudien zeigen allerdings, dass die Fachabteilungen bei der Formulierung der Stellenbeschreibungen und bei der Personalauswahl regelmäßig übergangen werden (vgl. Bauer et al. 2007; Kuhlmann et al. 2011). Die Gründe hierfür sind nur selten im Motiv der Ämterpatronage zu suchen, sondern sind einerseits als Ausdruck des Unverständnisses des allgemeinen Verwaltungsdienstes für die fachlichen Bedürfnisse hoch spezialisierter Abteilungen zu sehen. Andererseits sind sie aber auch Symptom einer Personalpolitik, die unter strengen Einsparvorgaben in einem schrumpfenden öffentlichen Sektor stattfindet. So werden regelmäßig Personalüberhänge aufgelöster oder verkleinerter Fachbereiche unter Ignorierung von Qualifikation und Erfahrung in *benachbarte* Fachbereiche versetzt. Aus dem Experten für Abfall- oder Wasserwirtschaft wird so *über Nacht* ein Immissionsschützer. Diese Praxis mag aus Sicht einer effizienten Personalbewirtschaftung sinnvoll und notwendig sein, sie führt jedoch durch die Besetzung von dringend benötigten Stellen mit erst nachzuqualifizierenden Mitarbeitern zu einem dramatischen Verlust an Arbeitskraft und fachlich fundierter Problemlösungskapazität. Hinzu kommt, dass sich externe Neubesetzungen mit hochqualifizierten Experten in bestimmten Verwaltungsbereichen als sehr schwierig erweisen. Unter den gegebenen Bedingungen des öffentlichen Tarifrechts und überkommener Vorstellungen eines kongruenten Gehaltsgefüges zwischen Mitarbeitern des technischen Dienstes und des Verwaltungsdienstes lassen sich kaum qualifizierte Techniker und Ingenieure in den öffentlichen Dienst locken (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 99).

Die grundlegende Vermutung lautet, dass eine höhere Autonomie der Verwaltungseinheiten in der Rekrutierung ihrer Kollegen zu einer insgesamt angemesseneren Qualifikation des Mitarbeiterstabs führt. Entsprechend der in Kapitel 5.4.1.2 beschriebenen Voraussetzungen hoher *Professionalität* von Verwaltungshandeln sollte sich eine solche Rekrutierungspraxis insbesondere positiv auf dem Performanzaspekt der *Professionalität/Responsivität* niederschlagen. Aber auch alle anderen Performanzaspekte sollten profitieren, da eine angemessene Qualifikation innerhalb der Teams eher zu rechtssicherem, fachlich fundiertem und effizientem Verwaltungshandeln führen und sich positiv in der Arbeitszufriedenheit und organisationalen Bindung niederschlagen sollte. Damit ergibt sich die folgende Hypothese zur Wirkung höherer Rekrutierungsautonomie:

Arbeitshypothese F3a: Je höher die Autonomie einer Verwaltungseinheit in der Personalrekrutierung,[134] desto höher die Performanz ihres Verwaltungsvollzugs.

134 Die Operationalisierung dieses Konstrukts erfolgt über die Abfrage des folgenden Items: *Die Verwaltungseinheit sucht neue Kollegen selbst aus.*

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.4.3.3.2 Organisationale Autonomie

Wie oben ausgeführt, werden Partizipationsmöglichkeiten der Mitarbeiter innerhalb der Verwaltungseinheit bei organisatorischen Fragen mit positiven Performanzeffekten in Verbindung gebracht. Organisationale Autonomie bedeutet einen geringeren Zentralisierungsgrad der Entscheidungsfindung in der Gesamtbehörde. Dieser kann – zumindest für den Teilbereich organisatorischer Fragen – als Übernahme der Prämissen einer outputorientierten Steuerung interpretiert werden. Es wird vermutet, dass ein höheres Maß an Autonomie einer Verwaltungseinheit bei der Allokation von Ressourcen und der Entwicklung von Prozessen zu einer Stärkung der Professionalität und höheren Performanz auf allen weiteren Dimensionen führt, da Mitarbeiter durch diese Form der Partizipation die Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit gestalten können, was sich positiv auf die Qualität der entwickelten Lösungen wie auch auf emotionale Bindung und Engagement auswirken sollte. Damit ergibt sich die folgende Hypothese zur Wirkung höherer organisationaler Autonomie:

Arbeitshypothese F3b: Je höher die organisationale Autonomie[135] einer Verwaltungseinheit, desto höher die Performanz ihres Verwaltungsvollzugs.

5.4.3.3.3 Inhaltliche Autonomie

Schließlich wird, wie oben ausgeführt, ein Einfluss der Entscheidungsfreiheit in *inhaltlichen* Fragen auf die administrative Performanz erwartet. Da es sich bei der befragten Akteursgruppe um mit dem fallbezogenen Vollzug von Arbeits- und Immissionsschutzrecht tätigen Mitarbeiter handelt, kann erwartet werden, dass diese entsprechend ihrer professionellen Kompetenz weitgehend eigenständige Entscheidungen treffen. Damit ist keinesfalls ausgeschlossen, dass diese Entscheidungen von Vorgesetzten überwacht oder geprüft werden, allerdings wird von einer originären Entscheidungskompetenz sowie deren genereller Respektierung auf der Vollzugsebene ausgegangen. Mit dieser *inhaltlichen Autono-*

135 Die Operationalisierung erfolgte in Anlehnung an Zammuto/Krakower (1991) und Ebinger/Schmitt (2010) über die Abfrage der folgenden Items: *(1) Organisation und Arbeitsabläufe werden im Team permanent überdacht und weiterentwickelt. (2) Es werden sinnvolle Wege gesucht, Kosten zu senken.* Dieses zweite Item ist erklärungsbedürftig, da es nicht unmittelbar Autonomie oder Beteiligung thematisiert. Es wird vor dem Hintergrund der fallstudienbasierten Erfahrungen davon ausgegangen, dass aus Perspektive der Mitarbeiter sinnvolle interne Reformen und insbesondere Einsparungen nur im engen Zusammenspiel und unter Berücksichtigung der Vorschläge der Fachebene erfolgen können.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

mie werden positive Performanzeffekte verbunden, da angenommen wird, dass diese Form der Autonomie ein Höchstmaß an Fachkompetenz, schlanke Prozesse und Motivation der Mitarbeiter ermöglichen. Auf dem Performanzaspekt der *Professionalität/Responsivität* sollte eine geringe inhaltliche Autonomie zu einer höheren Responsivität der Mitarbeiter führen, da diese eher auf eine zuarbeitende Funktion sozialisiert sein sollten. Entsprechend wird die folgende Hypothese zur Wirkung höherer inhaltlicher Autonomie (wiederum mit Betonung der Professionalität auf dem Performanzaspekt Professionalität/Responsivität) formuliert:

Arbeitshypothese F3c: Je höher die inhaltliche Autonomie[136] einer Verwaltungseinheit, desto höher die Performanz ihres Verwaltungsvollzugs.

5.4.4. Kontrollvariablen

Neben den genannten erklärenden Konstrukten wird auch eine Reihe von Kontrollvariablen in das Erklärungsmodell aufgenommen, von denen theoretisch angenommen werden kann, dass sie einen von äußerer *Struktur* und *Führungskultur* unabhängigen Einfluss auf die abhängigen Variablen haben könnten. Diese Variablen sind:

- *Arbeitsbereich*: Es kann vermutet werden, dass eine Spezialisierung auf Arbeitsschutz bzw. Immissionsschutz wie auch der gemeinsame Vollzug beider Tätigkeitsbereiche in einer integrierten Gewerbeaufsichtsverwaltung Auswirkungen auf die wahrgenommene Führungskultur und Performanz hat. Deshalb wird erfasst, ob die Befragten in der integrierten *Gewerbeaufsicht* oder im *Arbeitsschutz* tätig sind.
- *Reformopfer:* Die Betroffenheit der Befragten von Reformmaßnahmen, insbesondere der Auflösung oder Verschmelzung der sie beschäftigenden Behörde, könnte zu Verzerrungen in der Bewertung der Performanz der neu geschaffenen Einheit führen. Deshalb wird erfasst, ob die Befragten innerhalb der letzten fünf Jahre im Zuge einer derartigen Reform versetzt wurden.
- *Berufsständische oder gewerkschaftliche Organisation:* Die Mitgliedschaft in einer berufsständischen oder gewerkschaftlichen Organisation könnte das Bewusstsein der Befragten für fachliche oder organisatori-

136 Die Operationalisierung erfolgte in Anlehnung an Aiken/Hage (1968) und Hall (1963) über die Abfrage der folgenden Items: *(1) Die zweite Führungsebene meiner Behörde ist in der Lage, fachliche Entscheidungen nachzuvollziehen. (2) Bei inhaltlichen Konflikten mit anderen Verwaltungseinheiten ist unser Einfluss eher klein (-). (3) Ich kann Ermessensspielräume selbst auslegen. (4) Eigeninitiative wird in dieser Verwaltung bestraft (-).*

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sche Fragen beeinflussen. Deshalb wird erfasst, ob die Befragten Mitglieder im *BTB* (Gewerkschaft Technik und Naturwissenschaft im dbb – beamtenbund und tarifunion) *und/oder* im *Verein deutscher Gewerbeaufsichtsbeamter* (VDGAB) sind.

- *Geschlecht*: Schließlich wird das Geschlecht der Befragten explorativ erfasst, um mögliche geschlechterinduzierte Unterschiede in der Leistungsbewertung abzubilden.

5.4.5. Zusammenfassung des Untersuchungsmodells

Dieses Kapitel 5.4 diente zur Erläuterung der Operationalisierung des in Kapitel 4 entwickelten theoretischen Modells. Durch die Spezifizierung der abhängigen und unabhängigen Variablen ergibt sich das in Abbildung 4 dargestellte, detaillierte Erklärungsmodell.

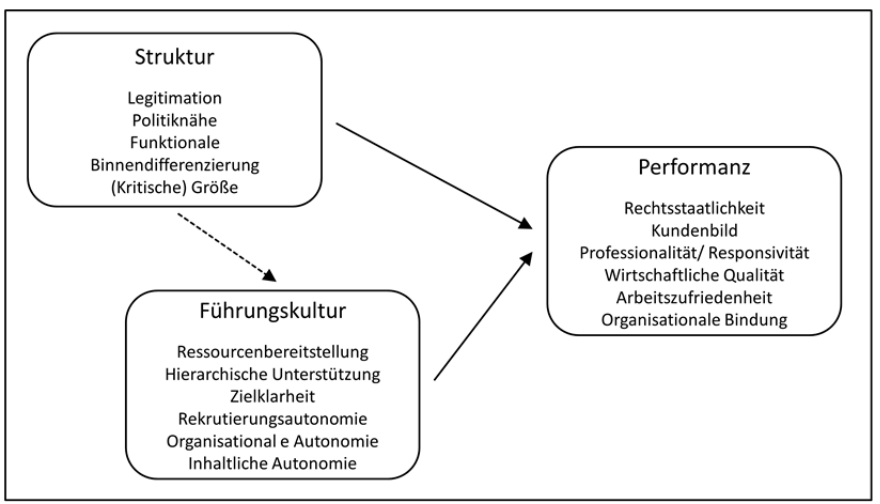

Abbildung 4: Konkretisiertes Kausalmodell

Quelle: Eigene Darstellung.

Dabei wurden die erklärenden Konstrukte Struktur und Führungskultur als jeweils eigenständig wirkend und nur mittelbar verbunden dargestellt. Allerdings zeigte sich in der Ausformulierung der Wirkmechanismen der strukturellen Variablen, dass deren in der Literatur vermuteter Effekt vermutlich zumindest zu einem Teil über die Modifikation von Aspekten der Führungskultur wirken (vgl. Chun/Rainey 2006; Yang/Pandey 2009; Stazyk/Goerdel 2011). Die hinter diesem Modell stehende Annahme ist, dass die strukturellen Rahmenbedingungen

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

das Verhalten der Führungskräfte durch Zwänge, Anreize und Routinen beeinflussen könnte, was in der Folge über das gleiche Set an Wirkungsmechanismen die Verhaltensweisen der Mitarbeiter auf der Vollzugsebene und damit schließlich auch die administrative Performanz beeinflusst. In diesem Modell kommt den Aspekten der Führungskultur damit *auch* – neben ihrer eigenständigen Wirkung – die Rolle von *Mediatoren* zu. Mediatoren wirken als Vermittler zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen (Baron/Kenny 1986). Dieses *Mediatorenmodell* bildet am genauesten die den äußerer Verwaltungsstrukturen in der Literatur zugewiesene Rolle ab, indem es in einem detaillierten Wirkungsmodell den Zusammenhang zwischen Struktur und Performanz offenlegt. Allerdings ist dieser vermittelte Zusammenhang zwischen den abstrakten strukturellen Merkmalen und individuellem Verhalten als sehr mittelbar und alles andere als deterministisch einzuschätzen.

5.5 Modell- und Methodendiskussion

Vor der Analyse sollen eine Reihe von methodischen Aspekten im Hinblick auf die Belastbarkeit des gewählten Ansatzes diskutiert werden. Diese Aspekte betreffen die Implikationen von Fokus, Fallauswahl und Rücklauf, die Verwendung von Perzeptionsdaten, die Möglichkeit eines *Common Source Bias* und die Aggregation von Wahrnehmungsdaten.

5.5.1. Marginalisierung der Koordinationsleistung

Der Untersuchungsansatz zielte auf die Erfassung der Performanz aus einer Fachperspektive ab. Der in der Literatur prominent diskutierte Aspekt der Koordination (vgl. Mintzberg 1979; Kuhlmann et al. 2011: 66ff.; 254ff.) wird nicht bzw. nur einseitig als negative Einflussnahme im Kontext der *funktionalen Binnen-Differenzierung* berücksichtigt. Erstens kann konzeptionell argumentiert werden, dass eine Bewertung der Koordinationsleistung im Widerstreit institutioneller Interessen oder gar der Grades der Annäherung an eine pareto optimale Gesamtleistung im Rahmen einer quantitativen Befragung methodisch äußerst schwierig ist. Zweitens kann argumentiert werden, dass weder das BImSchG noch das ArbSchG in *relevanten* Fragen behördliche Entscheidungsräume vorsehen. So ist die Genehmigung des Betriebs der hier betrachteten genehmigungsbedürftigen Anlagen ein gebundener Verwaltungsakt, darf also bei Vorliegen der Voraussetzungen nicht verweigert werden (§ 6 BImSchG). Gleichzeitig sind die dort genannten Genehmigungsvoraussetzungen, insb. die in § 5 und § 7 BImSchG genannten Betreiberpflichten und Anforderungen, zwingend zu erfüllen.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Auch bei weiteren Entscheidungen darf die Beurteilung der Schädlichkeit – die in zahlreichen Verordnungen konkretisiert ist – nicht mit den Betreiberinteressen abgewogen werden. Und auch die Bündelung von anderen Zulassungen im Rahmen der *Konzentrationswirkung* (§ 13 BImSchG) befreit nicht von der Einhaltung der speziellen fachgesetzlichen Vorschriften. Auch im Arbeitsschutz *muss* die Behörde einschreiten, wenn die Sicherheit oder Gesundheit von Personen gefährdet ist. Natürlich ist diese rechtspositivistische Argumentationsweise dahingehend problematisch, als dass sie die in der Vollzugspraxis übliche, oft politischem Druck geschuldete Nutzung von Gestaltungsräumen ignoriert, die in den zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen und der Erhebungs- und Bewertungspraxis von potenziellen Gefahren angelegt ist. Dennoch bietet die hier gewählte Kombination einer fachspezifischen Perspektive in einem von formal geringen Ermessensräumen geprägten Aufgabenfeld einen im Vergleich mit Alternativen sehr belastbaren Ansatz zur Erfassung administrativer Performanz.

5.5.2. Implikationen aus Fallauswahl und Rücklauf

Einschränkungen hinsichtlich der Generalisierbarkeit und Aussagekraft der Ergebnisse ergeben sich aus dem Erhebungsdesign sowie aus der Höhe und der Zusammensetzung des Rücklaufs der Erhebung. Wie in Kapitel 5.3.2 beschrieben, wurde zur Generierung des Datensatzes eine Vollerhebung der Zielgruppe gewählt. Diese Herangehensweise war angesichts der Charakteristiken des Untersuchungsfeldes die geeignete. Damit gelten für das erhobene Sample die üblichen Einschränkungen hinsichtlich der Interpretation der berichteten Befunde und ihrer Verallgemeinerbarkeit auf die Gesamtpopulation.[137] So werden in der Darstellung der Befunde zwar Signifikanzen berichtet, diese dienen jedoch nur als weitere Anhaltspunkte zur Bewertung der Regressionskoeffizienten. Weder wird mit ihrer Angabe ein Anspruch auf eine Generalisierbarkeit der Ergebnisse über das erfasste Sample hinaus beansprucht, noch dienen sie als Grundlage der Entscheidung über die Annahme oder Ablehnung der formulierten Hypothesen.

Der – gemessen an der näherungsweise ermittelten Grundgesamtheit – geringe Rücklauf von unter 12 Prozent ist auf eine Vielzahl von insbesondere institutionellen Faktoren zurückzuführen.[138] Aufgrund der insbesondere auf der Füh-

137 Eine Diskussion der Implikationen von Vollerhebungen auf die Anwendbarkeit inferenzstatistischer Verfahren findet sich bei Berk et al. (1995), Behnke (2005), Broscheid/Gschwend (2005) und Urban/Mayerl (2011: 130f.).

138 Auf individueller Ebene wurde keinerlei Kritik oder Ablehnung der Befragung berichtet. Vielmehr wurde die Thematisierung der Vollzugsumstände öffentlicher Verwaltungen allgemein begrüßt und die Erhebung in vielfältiger Weise unterstützt.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

rungsebene öffentlicher Verwaltungen sehr weit verbreiteten Haltung, das Risiko politischer Verwicklungen durch die weitestgehende Unterbindung von Zugang und Informationsfluss – gerade auch gegenüber wissenschaftlicher Beforschung – zu minimieren, gestaltete sich die Gewinnung von institutioneller Unterstützung erwartungsgemäß schwierig. Die übliche, auch bei den Anfragen um Feldzugang dieser Untersuchung häufig gewählte Strategie, wissenschaftliche Anfragen pro forma zu tolerieren, die Entscheidung über eine konkrete Unterstützung jedoch den betreffenden subalternen Ebenen zu überlassen, führte zu einer Kaskade von Delegationsbeziehungen und einer Potenzierung möglicher Vetopunkte. Da die Unterstützung der Befragung durch die Multiplikatoren in den Ländern nur mittelbar nachgehalten werden konnte und sich häufig die *top-down* mit den *bottom-up* Rekrutierungsbemühungen kreuzten, sind die tatsächlichen Vetopunkte, die einzelne oder ganze Gruppen von Einheiten von der Befragung abschnitten, nicht nachvollziehbar. Entsprechend können auf dieser Basis auch keine Schlussfolgerungen über die Ursachen für *Unit-Nonresponse* getroffen werden. Wie in Kapitel 6.1.1 dargelegt, wird im Datensatz zwar ein breites Spektrum von Ländern, Aufgabenfeldern und Behördentypen etc. abgedeckt, allerdings schwanken die einzelnen Subgruppen in ihrer Zusammensetzung stark. Aufgrund des Fehlens von Informationen zu den Charakteristiken der fehlenden Fälle ist grundsätzlich von einer Verzerrung im erhobenen Datensatz auszugehen. Folglich sind Generalisierungen über das Sample von Antwortenden hinaus nur unter großen Vorbehalten möglich. Sprachliche Verallgemeinerungen im Text, die spezifische Charakteristika von Behörden und Verwaltungseinheiten thematisieren (bspw. *direkt legitimierte Einheiten, Bündelungsbehörden* etc.), dienen insofern lediglich der Erhaltung der Lesbarkeit, beziehen sich jedoch hinsichtlich ihrer absoluten Gültigkeit ausschließlich auf den bearbeiteten Datensatz.

5.5.3. Die Verwendung von Perzeptionsdaten

Die Verwendung von Perzeptionsdaten ist in der quantitativen Forschung zu organisationsbezogenem Verhalten auf der Mikro-Ebene wie auch zur Erklärung von organisationalem Handeln auf der Makro-Ebene seit Jahrzehnten etabliert (vgl. Pandey/Marlowe 2009: 6). Dennoch ist bei der Sichtung der anwendungsorientierten Literatur offensichtlich, dass ihre Verwendung oft mit einer Verteidigung dieses Ansatzes einhergeht (vgl. Kim 2005: 250; Pandey/Marlowe 2009: 1). Letztlich wird dieser Art Daten eine geringere Validität als sog. "objektiven", bspw. buchhalterischer Daten zugesprochen. Die Strategien im Umgang mit dieser Situation sind unter den einschlägigen Autoren höchst unterschiedlich (vgl. zusammenfassend Yang/Pandey 2009). Erstens werden regelmäßig die Defizite

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

buchhalterischer Daten herausgestellt. Dabei wird zum einen auf bekannte Defizite wie theoretisch fragwürdige, von der Datenverfügbarkeit geleitete Operationalisierungen von Leistung und andererseits auf nicht-intendierte Steuerungseffekte wie Zielverschiebungen und Datenmanipulationen abgezielt (Yang/Pandey 2009: 338; vgl. Hood 2006; Jann/Jantz 2008). Zum anderen wird die grundsätzliche Existenz von *Objektivität* in Frage gestellt, da sämtliche Bewertungsmaßstäbe als soziale Konstrukte entlarvt werden können (Hodgkinson 2001; Brewer 2006: 36-38). Vor diesem Hintergrund betrachtet eine Reihe von Autoren Perzeptionsdaten als die gehaltvollere Datenquelle (vgl. Yang/Pandey 2009: 339). Ein zweiter Argumentationsstrang hebt die Vorteile von Perzeptionsdaten hervor: Die Möglichkeit, auf diesem Weg auch in Abwesenheit von vergleichbaren "harten" Leistungsdaten Messungen und Vergleiche anstellen (vgl. Kim 2005: 250 m.w.V.) und auch latente Variablen erfassen zu können (Yang/Pandey 2009: 338f.). Drittens werden Studien ins Feld geführt, die im Regelfall eine hohe Korrelation zwischen beiden Datenquellen belegen. Denn die Verwendung der Perzeption der Akteure als relevante Daten setzt die Annahme voraus, dass die *subjektive Realität* in sehr weiten Teilen von anderen Akteuren innerhalb, aber insbesondere auch außerhalb der betrachteten Einheit geteilt wird. Derartige Untersuchungen existieren zwar (vgl. Brewer 2005: 511; Kim 2005: 250 m.w.V.), sind jedoch gemessen an der Häufigkeit der Verwendung dieses methodischen Ansatzes überraschend selten.

Der Tenor derartiger Methodendiskussionen ist, dass sowohl auf “harte“ wie auf Perzeptionsdaten gestützte Herangehensweisen ihre Berechtigung haben, die Wahl des Ansatzes aber letztlich theoriegeleitet erfolgen sollte. Entsprechend sollte für *outcome*-bezogene Untersuchungen eher auf harte Performanzdaten zurückgegriffen werden, für Analysen zu Organisationswandel und Managementverhalten erscheinen hingegen Perzeptionsdaten geeigneter (Yang/Pandey 2009: 339 m.w.V.). Auch unter dieser Perspektive ist die Nutzung von Performanzdaten für die hier verfolgte Fragestellung die richtige Wahl, wird doch im Rahmen der breiten Performanzdefinition primär die *Output*-Ebene betrachtet. Einzig der Aspekt der *wirtschaftlichen Qualität* könnte von (nicht existenten) “harten“ *Output*-Daten profitieren – wobei die "weiche" Erfassung dieser Parameter teils sogar als besonders verzerrungsarm betrachtet wird (vgl. Light 2006: 15).

Grundsätzlich erscheint es jedoch angebracht, das Risiko einer gewissen Verzerrung von Befragungsergebnissen aufgrund Mechanismen der *sozialen Gewünschtheit* einzukalkulieren (Crowne/Marlowe 1964: 109; Yang/Pandey 2009: 338f.). Diese Effekte sollten besonders stark sein, wenn der Befragte sich unmittelbar für sein Handeln rechtfertigen muss (Fisher 1993). Dies ist einerseits bei interviewbasierten Befragungen der Fall – Winter (2002: 14) beobachtete deutlich positivere Bewertungen bei Interviews, als bei schriftlichen Befragungen. Ein ähnlicher Effekt kann angenommen werden, wenn die einzelne Aussage klar

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zuordenbar ist, wie dies bspw. bei der Erfassung von organisationalen Daten über Führungskräftebefragungen der Fall ist (vgl. Enticott 2004: 744f.). Ohnehin scheint die hierarchische Position der Befragten positiv mit deren Leistungseinschätzung zu korrelieren (Light 2006: 16): „There is other evidence, that the view of performance looks better from the top […].“ Während für Führungskräfte angenommen wird, dass sie ein starkes Eigeninteresse an einer positiven Darstellung der Behördenleistung haben, wird Vollzugspersonal eine eher zynische, aber teilweise auch fragmentierte Sicht zugesprochen (vgl. Enticott 2004: 745). Zusammenfassend legen Enticott et al. (2009: 246-247) nahe, dass Spitzenbeamte eine weniger zuverlässige Informationsquelle darstellen, als *front-line officers*.

Für die vorliegende Studie wurde gezielt die Mitarbeiterebene adressiert, um das bei Führungskräftebefragungen gegebene Risiko geringer Validität und Reliabilität zu umgehen. Durch die fragebogenbasierte Erhebung und die – insbesondere durch die (teilweise) Mittlerrolle von Gewerkschaft und Fachverband – glaubhafte Versicherung ihrer Anonymität sollte die Problematik einer Verzerrung durch angepasstes Verhalten, wie auch Reliabilitätsprobleme durch zu hohes Gewicht einzelner Befragter, erfolgreich minimiert worden sein. Darüber hinaus sollte aufgrund des gewählten Untersuchungsfeldes der *Gewerbeaufsichtsverwaltung* die Problematik einer starken Fragmentierung der Mitarbeiterperspektive ebenfalls weitgehend vermieden worden sein: Die Vollzugsmitarbeiter arbeiten überwiegend eigenverantwortlich mit umfassender Kompetenz an Fällen, die in ihr Spezialgebiet fallen. Eine hochgradige Arbeitsteilung wie sie bspw. im Bereich der Leistungsverwaltung zu beobachten ist, die zu einem "Tunnelblick" der Mitarbeiter führen kann, ist hier auszuschließen. Durch die überwiegend noch vorhandene, auf eine technische Ausbildung aufsetzende Fachausbildung des Genehmigungs- und Aufsichtspersonals kann darüber hinaus auch von einer einheitlichen professionellen Sichtweise und Ethik der Akteure ausgegangen werden, die auf einer anerkannten *best practice* basiert.

5.5.4. Common Source Bias

An die Diskussion zur Verwendung von Perzeptionsdaten schließt sich unmittelbar die sich aus der Anlage der Untersuchung ergebende Frage nach einem möglichen *Common Source Bias* im erhobenen Datensatz an. *Common Source Bias* kann als Sonderform des *Common Method Bias* gesehen werden, welcher einen systematischen Zusammenhang zwischen Konstrukten allein aufgrund der Anwendung derselben Erhebungsmethoden thematisiert (vgl. Podsakoff et al. 2003: 879). *Common Source Bias* kann auftreten, wenn unabhängige und abhängige Variablen über Perzeptionsdaten ein und derselben Person erfasst werden (Podsakoff et al. 2003: 881). Dies ist für die vorliegende Untersuchung für die Vari-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ablen der *Führungskultur* und jene der abhängigen Variablen der Fall. Mögliche Ursachen für einen systematischen Zusammenhang zwischen den einzelnen Aussagen der Zielpersonen sind vielfältig (Podsakoff et al. 2003: 881): Antwortende Personen versuchen bekanntermaßen in sich konsistente Antworten zu geben, lassen sich bei ihren Antworten von Vermutungen über Zusammenhänge zwischen den Items leiten, versuchen – wie oben erwähnt – Kriterien sozialer Gewünschtheit zu entsprechen. Auch neigen sie dazu, Personen ihres Umfelds positiv zu bewerten und Antworten tendenziell zu bejahen. Schließlich spielen auch individuelle Stimmungen über alle Konstrukte hinweg eine Rolle.

Das Problem liegt nun im Gegensatz zu den oben beschriebenen Elitebefragungen nicht in der systematischen Überschätzung der Leistung, sondern in der Korrelation der Fehlerterme der berichteten unabhängigen und abhängigen Variablen. Hierdurch kann die Beziehung zwischen diesen beiden Konstrukten je nach Richtung des jeweiligen Zusammenhangs zwischen den Items über- oder unterschätzt werden (Meier/O'Toole 2010: 6). Dieses Problem ist in der einschlägigen Literatur anerkannt, wird jedoch anhand empirischer Befunde hinsichtlich seiner Stärke oft relativiert (Moynihan/Pandey 2005: 428, FN 1):

> „The consensus is that while common-source bias does exist, its effect is not to invalidate relationships uncovered in studies employing self-reported data but to perhaps marginally attenuate the strength of the findings."

Dennoch stellt *Common Source Bias* ein ernsthaftes Problem für die Validität auf Befragungsdaten basierender Befunde dar und sollte, wenn möglich, minimiert werden (vgl. Meier/O'Toole 2013). Der simpelste (und einzig wirklich effektive) Ansatz hierfür läge in getrennten Quellen für unabhängige und abhängige Variablen. Dies war bei der vorliegenden Untersuchung nicht möglich. Da die Berücksichtigung der *weichen* Performanzaspekte zentral für eine holistische Einschätzung administrativer Performanz ist, kann auf sie nicht verzichtet werden. Eine Differenzierung in verschiede Akteursgruppen, mit deren Hilfe unabhängige und abhängige Variablen getrennt erhoben werden könnte, ist bei der adressierten Zielgruppe des Vollzugspersonals nicht möglich. Abgesehen vom fragwürdigen Erfolg dieses Ansatzes (Meier/O'Toole 2010: 20f.) ist dies aufgrund der gebotenen Anonymität der Befragung und der individuellen, kleingliedrigen Struktur der Verwaltungseinheiten nicht valide durchführbar. Vorgeschlagene statistische Verfahren (vgl. Podsakoff et al. 2003) setzen stets bei der Kovarianz der einzelnen Fragen an und erscheinen deshalb kein gangbarer Weg zur Behebung des beschriebenen Problems (Meier/O'Toole 2010: 21f.). Entsprechend bleibt nur, die berichteten Ergebnisse kritisch zu bewerten und vorsichtig zu interpretieren.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.5.5. Aggregation von Befragungsdaten

Eine letzte grundsätzliche methodische Frage betrifft die Zulässigkeit der Aggregation von Befragungsdaten und insb. die Interpretation von Mittelwerten dieser Daten. Diese Verfahren werden bei den in Kapitel 6 vorgenommenen deskriptiven und ranggruppenvergleichenden Analysen verwandt. Ein solches Vorgehen setzt zwei Annahmen voraus: Dass erstens die Angehörigen unterschiedlicher Einheiten dasselbe Verständnis der Inhalte haben und dieselben Maßstäbe zu ihrer Bewertung anlegen und dass zweitens eine grundsätzliche Übereinkunft hinsichtlich der Einschätzung zwischen den befragten Akteuren vorliegt. Wird gegen diese Annahmen verstoßen, so werden Unterschiede innerhalb der Gruppen durch dieses Vorgehen verschleiert (West 2001: 10925). Zu welchem Grad die erste Annahme erfüllt werden kann, hängt vermutlich stark mit der Sozialisierung der Befragten innerhalb ihrer Behörde ab. Diese kann insofern als unbekannter Mediator der Einschätzungen gelten. Das Forschungsdesign der vorliegenden Untersuchung versucht diesem Problem durch die Fokussierung auf eine homogene Zielgruppe zu begegnen und so Verzerrungen durch Kognitionsunterschiede zumindest im Verhältnis zu fachgebietsübergreifenden oder internationalen Vergleichen auf ein vernachlässigbares Niveau zu reduzieren (vgl. Kapitel 5.5.3). Für die zweite Annahme kann bei der gewählten Befragungsmethodik nicht kontrolliert werden, so dass die Interpretation der entsprechenden Aggregatdaten mit Vorbehalt erfolgen sollte. Dort wo sinnvoll machen die berichteten Boxplots die Verteilung der Werte transparent.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

6. Analyse I: Deskription und Vergleich der Behördentypen

Im Folgenden wird der gewonnene Datensatz charakterisiert. Dann soll in einem ersten Analyseschritt die deskriptive Forschungsfrage beantwortet werden, ob sich unterschiedliche Organisationsmodelle tatsächlich empirisch voneinander unterscheiden. Zugleich soll mit diesem Schritt der Datensatz näher beschrieben und die Grundlagen für den darauffolgenden kausalanalytischen Schritt gelegt werden. Konkret wird mittels eines deskriptiv-vergleichenden Analyseansatzes hinterfragt, ob sich die in Theorie und auf Basis der Fallstudien zu erwartenden Unterschiede zwischen den Verwaltungsorganisationsmodellen durch einem quantitativ-komparativen Forschungsansatz belegen lassen. Hierzu wird der erhobene Datensatz in aufeinander aufbauenden Schritten analysiert, wobei die Antwortmuster aus den vier realtypischen Organisationsmodellen (Obere Landesbehörde, Mittelbehörde, Untere Landesbehörde, Kommunalverwaltung) präsentiert und mittels Ranggruppenvergleichen einander gegenübergestellt werden. Dies geschieht in einem ersten Schritt auf Ebene der einzelnen Items, über welche die erklärenden und erklärten Variablen operationalisiert werden. Dieser Abschnitt dient auch der Erläuterung der Operationalisierung der theoretischen Konstrukte. In einem zweiten Schritt werden diese Ranggruppenvergleiche auf Ebene der mittels additiver Indizes aus den einzelnen Items zusammengesetzten theoretischen Konstrukte wiederholt, wobei auch deren Reliabilität und Konstruktvalidität getestet wird. Hierbei wird sich zeigen, ob und in welcher Form sich die in der Literatur angenommenen und teilweise auch in den Fallstudien beschriebenen Unterschiede zwischen den vier Behördentypen in der Empirie wiederfinden und ob die theoretischen Annahmen der Verwaltungsforschung über die Wirkung der einzelnen Organisationsmodelle für das untersuchte Sample Gültigkeit haben.

6.1 Charakterisierung des Datensatzes

Bevor das in Kapitel 5.4 präzisierte Modell empirisch getestet werden kann, wird der im Zuge der Datenerhebung zusammengestellte Datensatz als Ganzes, und die Ausprägungen der einzelnen Bestandteile des Modells im Detail vorgestellt.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

6.1.1. Rücklauf

Mittels des in Kapitel 5.3.2 dargestellten Erhebungsansatzes konnten über Vermittlung bzw. mit Einverständnis des vorgesetzten Ministeriums sowie durch die Mobilisierung des BTB und des VDGAB eine Teilnahme von Mitarbeitern in zehn der dreizehn Flächenländer erreicht werden. Insgesamt erfolgten im Erhebungszeitraum 1.119 Zugriffe auf die Befragungsplattform, von denen 794 die Anforderungen hinsichtlich der Zuständigkeit im Bereich des Technischen Arbeitsschutzes sowie des Anlagenbezogenen Immissionsschutzes erfüllten. In die statistische Auswertung gingen jedoch nur Datensätze ein, die ganz überwiegend vollständig sind und nur in geringem Umfang fehlende Werte (*item-nonresponse*) aufwiesen. Antwortende, die auf wichtigen Filtervariablen fehlende Werte aufwiesen, widersprüchliche Angaben machten oder die Beantwortung des Fragebogens vorzeitig abbrachen bzw. ganze Fragenblöcke nicht beantworteten, wurden nicht berücksichtigt. Nach einer Bereinigung des Datensatzes um offensichtliche Falschzuordnungen[139] standen auf dieser konsolidierten Basis 479 vollständig verwertbare Datensätze zur Verfügung, was einem Rücklauf von 12,1 % entspricht. Wie Tabelle 8 zeigt, ist die Teilnahme sowohl in absoluten wie relativen Zahlen ungleich über die befragten Länder verteilt.
Insgesamt kann zwar von einer deutlichen Überschätzung der Größe der Grundgesamtheit ausgegangen werden (vgl. Kapitel 5.3.2.1). Dennoch ist zu konstatieren, dass die Vollerhebung in erwartbar hohem Maße unter der Nichtteilnahme eines Teils der Zielgruppe leidet (*unit non-response*). Der zu diesen fehlenden Fällen führende Ausfallmechanismus muss dabei als nicht-zufällig angenommen werden, da die *non-response* vermutlich durch mehrere aufeinander aufbauende Faktoren verursacht wurde. So war die Unterstützung der Erhebung durch die zuständigen Obersten Landesbehörden nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Länder (bei dem meist für den Arbeitsschutz zuständigen Sozialministerium und dem für den Immissionsschutz zuständigen Umweltministerium) sehr unterschiedlich ausgeprägt und reichte von vorbehaltloser Unterstützung bis hin zu offener Ablehnung. Ähnliche Muster zeigten sich bei den Leitungen der nachgeordneten Behörden, Außenstellen und hierarchischen Ebenen innerhalb

139 Falschzuordnungen waren insb. hinsichtlich des Verwaltungsorganisationsmodells zu beobachten. Diese Beobachtung erklärt sich aus der jüngeren Reformgeschichte und der damit einhergehenden doppelten – einerseits aufgabenbezogenen, andererseits strukturbezogenen – Verwendung stehender Begriffe. So fanden sich bspw. Mitarbeiter ehemals selbständiger *Unterer Landesbehörden* in zahlreichen Ländern entweder auf der kommunalen Ebene oder in Bündelungsbehörden wieder. Diese Mitarbeiter und ihre Verwaltungseinheiten nehmen formal weiterhin die Aufgabe einer *Unteren Landesbehörde* wahr, arbeiten jedoch aus struktureller Perspektive auf der kommunalen Ebene bzw. in Mittelbehörden. Diese Falschzuordnungen konnten meist problemlos korrigiert werden.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

der Behörden, so dass sich die Möglichkeit zur Teilnahme über diesen Pfad für die einzelnen Mitglieder der Zielgruppe sehr unterschiedlich darstellte. Der parallele Zugang über den BTB sowie den VDGAB eröffnete über entsprechende Weiterleitungen zwar einer weit größeren Gruppe als nur den Mitgliedern der beiden Organisationen Zugangsmöglichkeiten, blieb jedoch nichtsdestoweniger stark selektiv. Schließlich ist auch davon auszugehen, dass die Bereitschaft der Mitarbeiter zur Beantwortung des Fragebogens zwar eine individuelle Entscheidung, jedoch deutlich von Drittvariablen (wie bspw. der Angst vor Repressionen) beeinflusst war. Entsprechend ist davon auszugehen, dass durch die individuelle Entscheidung zur Nicht-Teilnahme dieser (nicht zu quantifizierenden) Gruppe zu einer tendenziellen Unterschätzung gewisser negativer Aspekte der Arbeitswelt und damit zu einer Überschätzung der ermittelten Performanz kam. Wie bereits erwähnt verbieten sich unter diesen Einschränkungen wie bei jeder Vollerhebung Verallgemeinerungen über die tatsächlich antwortende Teilgruppe hinaus.

	MA*	Rücklauf nach Behördentyp					Rücklauf	
		OLB	MiB	ULB	Kommunal		total	%
					LK	SK		
Baden-Württemberg	579	0	20	0	92	24	136	23.5
Bayern	700	0	32	0	7	3	42	6.0
Brandenburg	[250]	4	0	0	0	0	4	-
Hessen	400	0	58	0	0	0	58	14.5
Mecklenburg-Vorp.	150	14	0	13	0	0	27	18.0
Niedersachsen	600	0	0	52	0	0	52	8.7
Nordrhein-Westfalen	750	0	71	0	19	6	96	12.8
Rheinland-Pfalz	450	0	34	0	0	0	34	7.5
Saarland	45	10	0	0	0	0	10	22.2
Thüringen	300	18	0	0	2	0	20	6.7
Gesamt	3974[140]	46	215	65	120	33	479	12.1

Tabelle 8: Rücklauf mit Arbeitsschwerpunkt im Technischen Arbeitsschutz und Anlagenbezogenen Immissionsschutz

Anmerkungen: Eigene Daten; *MA: Nach Aussage von Experten faktisch im Vollzug von Arbeitsschutz und Immissionsschutz beschäftigte Mitarbeiter; ohne Oberste Landesbehörden und ähnliche Einrichtungen, Mitarbeiter in Ausbildung und Gewerbeärzte.

140 Die Zielgruppe in Brandenburg konnte weder über die Ministerien noch die berufsständischen Organisationen erreicht werden, weshalb das Land nicht zur Grundgesamtheit hinzugerechnet wird. Dennoch nahmen (vermutlich über berufliche Kontakte) vier Personen aus Brandenburg an der Befragung teil. Da keine landesspezifische, sondern eine organisationstypenspezifische Auswertung erfolgte, wurden diese im Sample belassen.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

6.1.2. Struktur des Rücklaufs

Eine erste Betrachtung der Zusammensetzung des Datensatzes zeigt, dass im technischen Arbeitsschutz und im anlagenbezogenen Immissionsschutz die drei strukturellen Variablen *Legitimation*, *Politiknähe* und *funktionale Binnendifferenzierung* von einer Vielzahl an Behörden der Länder abgedeckt werden. Einzig die unmittelbare *Legitimation* im Bereich der Arbeitsschutzverwaltung wird lediglich durch die Stadt- und Landkreise in Baden-Württemberg besetzt.

	Legitimation		Politiknähe		Fkt. Binnen-Differenzierung		Kritische Größe	
	unmittelbar	mittelbar	hoch	niedrig	hoch	niedrig	ja	nein
Baden-Württemberg	116	20	116	20	136	-	49	69
Bayern	10	32	10	32	42	-	9	29
Brandenburg	-	4	4	-	-	4	-	1
Hessen	-	58	-	58	58	-	-	47
Mecklenburg-Vorpomm.	-	27	14	13	0	27	-	26
Niedersachsen	-	52	-	52	0	52	-	48
Nordrhein-Westfalen	25	71	25	71	96	-	21	54
Rheinland-Pfalz	-	34	-	34	-	34	2	29
Saarland	-	10	10	-	-	10	-	5
Thüringen	2	18	20	-	2	18	1	15
Gesamt	153	326	199	280	334	145	82	323

Tabelle 9: Rücklauf gegliedert nach strukturellen Erklärungsfaktoren und Bundesland

Anmerkungen: Eigene Daten.

Welche Verteilung der Datensatz hinsichtlich der Herkunft der antwortenden Spezialisten aufweist, wird in Tabelle 9 dargestellt. Es zeigt sich, dass die meisten Länder spezifische Verteilungsmuster über die vier Variablen aufweisen. Es gibt wenige Muster, die sich über eine größere Zahl von Ländern wiederholen, ohne zumindest auf einer Variablen unterbrochen zu werden. Auch zeigt sich, dass die einzelnen Ausprägungen der strukturellen Erklärungsfaktoren zwar eine erwartungsgemäß deutlich unterschiedliche Zusammensetzung hinsichtlich der Länder aufweisen, dass aber jede Ausprägung sich aus den Werten von mindes-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tens vier Ländern zusammensetzt. Kein Land stellt mehr als 50% der Gesamtzahl der Antwortenden in einer Kategorie. Eine deutliche Ausnahme von dieser Regel findet sich für die *unmittelbare Legitimation.* In dieser Rubrik stellt Baden-Württemberg rund 75% der Antwortenden. Für die strukturbezogene Variable *kritische Größe* ergibt die erste Analyse, dass der Grenzwert von acht Mitarbeitern exakt von 20 Prozent der Antwortenden als unterschritten berichtet wurde. Somit stellt faktisch das größenmäßig erste Quintil der Verwaltungseinheiten die Gruppe der kritisch kleinen Einheiten. Die Verteilung der Antworten aus den Ländern gewährleistet, dass tatsächlich Strukturen und nicht lediglich Ländercharakteristika abgebildet werden.

In Tabelle 10 wird zur weiteren Darstellung der Verteilung der Respondenten auch die Verteilung der Kontrollvariablen über die vier realtypischen Organisationsmodelle dargestellt. Es zeigt sich, dass diese Organisationsmodelle deutlich abweichende Anteile (1) in den bearbeiteten Aufgabenbereichen, (2) von Mitarbeitern, die in den letzten fünf Jahren im Zuge einer Reform versetzten oder eingegliederten wurden, sowie (3) hinsichtlich der berufsständischen Organisation unter ihren antwortenden Mitarbeitern aufweisen. Einzig der Faktor Geschlecht ist über alle Behördentypen annähernd konstant.

	Behördentyp				
Kontrollvariable	OLB	MiB	ULB	KOM	Gesamt
Aufgabenbereich Gewerbeaufsicht (AS & IS)	9 19.6%	117 54.4%	47 72.3%	105 68.6%	278 58.0%
Arbeitsschutz	39 84.8%	133 61.9%	7 10.8%	8 5.2%	187 39.0%
Immissionsschutz	6 13.0%	22 10.2%	18 27.7%	46 30.1%	92 19.2%
Reformopfer	21 45.7%	116 54.0%	15 23.1%	118 77.1%	270 56.4%
Berufsständisch organisiert	15 33.3%	137 64.3%	32 50.8%	55 35.9%	239 50.4%
Geschlecht (weiblich = 1)	11 23.9%	44 20.5%	16 24.6%	36 23.5%	107 22.3%
N total	46	215	65	153	479
%	9.6%	44.9%	13.6%	31.9%	100.0%

Tabelle 10: Verteilung der Kontrollvariablen in den realtypischen Organisationsmodellen

Anmerkungen: Eigene Daten; Prozentangaben beziehen sich auf die Häufigkeit eines Merkmals innerhalb eines Behördentyps.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

6.1.3. Datensatzbereinigung und Umgang mit fehlenden Werten

Eine erste Sichtung der Häufigkeitsverteilungen innerhalb der verwertbaren Datensätze zeigte eine als gering einzuschätzende Quote fehlender Werte innerhalb der einzelnen Fälle (*item non-response*) von unter fünf Prozent bei der überwiegenden Zahl der Indikatoren. Nur bei fünf Indikatoren[141] sind deutlich höhere Ausfallquoten zwischen zehn und 16 Prozent der Fälle beobachtbar. Beim Umgang mit fehlenden Werten wurde auf ein modifiziertes *Hot Deck* Verfahren zurückgegriffen. Die Funktionsweise der hier verwendeten Spielart einer *Hot Deck* Imputation ist denkbar einfach: Fehlende Werte werden durch Werte eines „Spenderfalls" aus dem Datensatz ersetzt, welcher zufällig aus jenen Fällen ausgewählt wurde, die dem „Empfänger" auf einer Reihe vorgegebener Variablen[142] ähneln (vgl. grundsätzlich Sande 1983; Andridge/Little 2010 und speziell Myers 2011). Damit hat jeder Spenderfall die gleiche Chance, seine Werte einem unvollständigen Fall zu *borgen*.

Die Verwendung dieses im Vergleich der zur Verfügung stehenden Imputationsmethoden[143] verhältnismäßig simplen Ansatzes kann mit seiner Einfachheit, der Struktur der fehlenden Daten, den Eigenschaften der erfassten Variablen sowie den angestrebten Analysemethoden begründet werden. So zeigt der *Little's MCAR-Test*, dass die fehlenden Werte im Datensatz keinem systematischen Muster entsprechen, also die MCAR-Annahme[144] Bestätigung findet (Chi-

141 Diese erhöhten Werte können nicht als zufällig angesehen werden, da sie geballt in spezifischen Konstrukten auftreten. Diese scheinen für einen Teil der Befragten schwer oder ungern zu schätzen gewesen zu sein. Es sind die beiden Indikatoren des Konstrukts *Reputation*: „Wir werden regelmäßig von relevanten Politikern als wirtschaftsfeindlich kritisiert", „Die verantwortlichen Politiker stehen hinter uns", die unmittelbare Einschätzung der „Wirtschaftlichkeit" sowie die beiden Indikatoren der *Rekrutierung* „Die Verwaltungseinheit sucht neue Kollegen selbst aus" und „Neue Kollegen haben eine adäquate Qualifikation".

142 Als diese sog. *Deck*-Variablen wurden hier *Bundesland, Behördentyp, Arbeitsbereich, Reformopfer* und *Ausbildungshintergrund* gewählt.

143 Zum Umgang mit fehlenden Werten bieten sich verschiedene Vorgehensweisen an. Die anerkanntermaßen schlechteste (vgl. Schnell 1986: 214ff.; King et al. 1998; Schafer/Graham 2002: 155-157) ist der in den Sozialwissenschaften übliche *listenweise Fallausschluss* – das schlichte Eliminieren aller unvollständigen Fälle. Hierbei wird einerseits die für eine Analyse zur Verfügung stehende Fallzahl oft stark reduziert, andererseits auch eine Verzerrung aufgrund möglicher systematischer Andersartigkeit der ausgeschlossenen Fälle in die Auswertung getragen. Modernere Verfahren, die sich nicht mit der Ersetzung, sondern der modellbasierten Schätzung befassen sind bspw. der *Expectation Maximization Ansatz* oder Formen der *Multiplen Imputation* (vgl. Schafer/Graham 2002; Acock 2005).

144 In der Literatur wird üblicherweise zwischen drei Ausfallmustern unterschieden: So können Daten (1) völlig zufällig, (2) zufällig oder (3) nicht-zufällig fehlen. Die Erfüllung der ersten, als *missing completly at random* (MCAR) bezeichneten Annahme ist aus statisti-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Quadrat = 12002,3; df = 11769; Sig. = .065). Diese Feststellung ist die Voraussetzung für die verzerrungsarme Imputation fehlender Werte (Schafer/Graham 2002: 154). Darüber hinaus folgt die Hot-Deck Imputationen keinem parametrischen Modell und ist robust gegenüber Verletzungen der Normalverteilungsannahme. Auch ist es nicht auf metrische Daten[145] angewiesen. Beide Vorteile ermöglichen seine Verwendung im vorliegenden Fall – was zu zeigen sein wird. Schließlich können mit einem derart ergänzten Datensatz unmittelbar alle beliebigen Analysen vorgenommen werden, er ist nicht durch die begrenzte Verfügbarkeit von Analysetools beschränkt, wie dies bei komplexen Formen multipler Imputation der Fall ist. Ob seiner Einfachheit unterliegt das Hot Deck Verfahren auch deutlichen Limitationen (vgl. Myers 2011: 302).[146]

6.2 Analyseschritte und Methodik

Vor jeder Analyse wurden die Erfüllung der jeweils grundlegenden Annahmen hinsichtlich der Datenstruktur (Normalverteilungsannahme, Linearitätsannahme, Multikollinearität, Homoskedastizität und Autokorrelation) überprüft. Ergebnisse und ggf. vorliegende Einschränkungen werden im Kontext der Analysen berichtet. Mittels des statistischen Vergleichs der vier Modelle soll untersucht werden, ob eventuell zu beobachtende Unterschiede lediglich zufälliger oder systematischer Natur sind. Konkret werden hierzu die folgenden Analysen[147] durchgeführt:

scher Sicht am wünschenswertesten. Sie beinhaltet, dass der Prozess, welcher das Fehlen der Daten verursachte, in keinem statistischen Zusammenhang mit den in der Untersuchung interessierenden Variablen steht (Collins et al. 2001: 333). Die zweite, als *missing at random* (MAR) bezeichnete Annahme besagt, dass zwar ein Zusammenhang zwischen dem Fehlen von Daten und den in der Untersuchung interessierenden Variablen besteht, dieser jedoch über weitere in die Analyse einbezogene Kontrollvariablen erklärt werden kann (Acock 2005: 1014f.). Im Dritten, als *missing not at random* (MNAR) bezeichneten Fall liegt ein systematischer Ausfallmechanismus vor, der jedoch auch auf unbeobachteten Daten beruht. Dieses Ausfallmuster ist nicht durch Kontrollvariablen kontrollierbar und darf nicht ignoriert werden, die Ausfälle werden deshalb auch als *non-ignorable missing values* (NI) bezeichnet (Acock 2005: 1013, 1015).

145 Der vorliegende Datensatz umfasst mit lediglich zwei Ausnahmen bei den Kontrollvariablen ausschließlich latente kategoriale Daten und bietet damit keinen Ansatzpunkt für einen *Expectation Maximiziation* Ansatz.

146 So können einmalige Fälle, für die kein äquivalent im Datensatz vorliegt, nicht passgenau ersetzt werden, was insbesondere bei kleineren Datensätzen ein Problem darstellen kann. Auch führen Vervollständigungen mit einem Hot Deck Verfahren zu Verzerrungen von Korrelationen und anderen Beziehungsmaßen (vgl. Schafer/Graham 2002: 159).

147 Die statistischen Analysen wurden mit den Programmen *IBM SPSS Statistics 20* sowie *STATA 11* durchgeführt.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Auf Ebene der einzelnen Indikatoren:[148]

- Darstellung der Fallzahl, Errechnung von Mittelwert, Standardabweichung und Standardfehler für jedes der vier Organisationsmodelle,
- Analyse, ob zu beobachtende Unterschiede zwischen den vier Organisationmodellen zufälliger oder systematischer Natur sind (Ranggruppenanalyse),
- Analyse, welche der vier Organisationsmodelle sich signifikant voneinander unterscheiden (ANOVA-basierte post-hoc Tests),
- Analyse der inneren Konsistenz der additiven Indizes, auf deren Basis die theoretischen Konstrukte für die nachfolgenden komplexeren Untersuchungen gebildet wurden (Cronbach's Alpha).

Auf Ebene der theoretischen Konstrukte:

- Darstellung der Fallzahl, Errechnung von Mittelwert, Standardabweichung und Standardfehler für jedes der vier Organisationsmodelle,
- Analyse, ob zu beobachtende Unterschiede zwischen den vier Organisationmodellen zufälliger oder systematischer Natur sind (Ranggruppenanalyse),
- Analyse, welche der vier Organisationsmodelle sich signifikant voneinander unterscheiden (ANOVA-basierte post-hoc Tests).

Die Zielsetzung des ersten und dritten Analyseschrittes ist also, herauszufinden, ob sich die theoretisch postulierten Unterschiede in der Performanz realtypischer Organisationsmodelle in der Wahrnehmung ihrer Mitarbeiter wiederfinden lassen. Konkret bedeutet dies, dass untersucht werden soll, ob die Streuungen zwischen den Organisationsmodellen signifikant größer sind als deren Binnenvarianz. Da die untersuchten Gruppen als unabhängig voneinander betrachtet werden können und lediglich der Effekt der Gruppenzugehörigkeit analysiert wird, bietet sich methodisch die Verwendung einer einseitigen Varianzanalyse für unabhängige Stichproben an. Erste Analysen der Datenstruktur zeigen, dass gewisse Voraussetzungen zur Verwendung einer einseitigen Varianzanalyse (*ANOVA*) nicht erfüllt sein könnten. So erweisen sich erstens die Variablen trotz geringer Streuungen bei der visuellen Sichtung der *Q-Q-Normalverteilungsplots* bei der Analyse mit *Kolmogorov-Smirnov-* und *Shapiro-Wilk-Tests* durchgängig als nicht normalverteilt. Zweitens variieren, wie in Tabelle 8 gezeigt, die Größen der Stichproben zwischen den einzelnen Gruppen deutlich, so dass ein gegenüber dieser Gegebenheit insensibler Test gewählt werden muss. Drittens zeigt der *Levene's* Test bei manchen der Variablen heterogene Varianzen (Heteroskedastizi-

148 Die strukturellen Faktoren werden hierbei nicht eingeschlossen.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tät)[149] innerhalb der Gruppen, welches die Nutzungsmöglichkeit einer *ANOVA* weiter einschränkt. Angesichts der wenig differenzierten Kategorisierung der vier Behördentypen ist das Auftreten von Heteroskedastizität aufgrund einer defizitären Modellspezifikation wenig überraschend. Da die untersuchten Behördentypen jedoch keine (schlecht modellierten) Modelle, sondern in der wissenschaftlichen und praxisorientierten Debatte genutzte Realtypen sind, kommt eine Modifikation derselben nicht in Frage. Stattdessen wird nach technischen Wegen gesucht, die hier vorliegenden Beschränkungen in der Anwendung und Interpretation einfacher Varianzanalysen zu umgehen.

Eine Lösung für die genannten Hindernisse bei der Analyse der Unterschiede zwischen den vier Behördentypen bietet der *Kruskal-Wallis Test*. Diese einseitige, nicht-parametrische Ranggruppenanalyse vergleicht die Mediane (Rangpositionen) der Gruppen.[150] Sie erfordert keine Normalverteilung der Daten und gestattet gewisse Unterschiede in den Gruppengrößen. Wie eine *ANOVA* deckt der *Kruskal-Wallis-Test* lediglich auf, ob signifikante Unterschiede zwischen den Medianen vorliegen. Welche der Untergruppen sich konkret wie stark unterscheiden, wird nicht berichtet. Hierfür sind *post-hoc Analysen* notwendig. Diese sind jedoch in konventioneller Statistiksoftware nicht für *Kruskal-Wallis-Tests* implementiert, weshalb doch auf eine ANOVA zurückgegriffen werden musste. Um für die oben berichtete Heterogenität der Varianzen zu kontrollieren, wurde hierfür statt klassischer *ANOVAs* mit ihren F-Werten der nicht von einer Homogenität der Varianzen ausgehende *Welch Test* interpretiert. Der Vergleich zwischen *Kruskal-Wallis-* und *Welch-Test* lieferte bei der überwältigenden Mehrheit der Variablen identische Ergebnisse.[151] Es erscheint vertretbar, den ANOVA-basierten, aber für varianzheterogene Stichproben geeigneten *post-hoc Test* nach *Games-Howell*[152] vorsichtig zu interpretieren.

Die Operationalisierung der Mehrzahl der in Kapitel 5 entwickelten theoretischen Konstrukte erfolgt mittels additiver Indizes aus mehreren Items (vgl. zur Begründung Gliem/Gliem 2003). Zur Schätzung der internen Konsistenz und damit der Verwendbarkeit der Indizes wird der Trennschärfekoeffizient *Cronbach's Alpha* eingesetzt (vgl. Cronbach 1951). Diese Maßzahl kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen, wobei ein höherer Wert eine größere interne Konsistenz signalisiert. Aufgrund der relativen (aber schwachen) Abhängigkeit der Er-

149 Ist das Ergebnis des Levene-Tests *nicht* >= .20, so wird hier von heterogenen Varianzen ausgegangen.

150 Test der Nullhypothese identischer Mediane der verglichenen Gruppen.

151 Ein parallel durchgeführter *Brown Forsythe Test* lieferte ebenso durchgängig beinahe identische Resultate, seine Ergebnisse werden deshalb nicht berichtet.

152 Der *Games-Howell Test* beruht nicht auf der Annahme homogener Varianzen und identischer Größe der Gruppen. Ein parallel durchgeführter *Tukey HSD-Test* lieferte nur marginal abweichende Ergebnisse.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gebnisse von der Zahl der einbezogenen Items (vgl. Peterson 1994; Schendera 2007: 157) wird teilweise eine gestufte Bewertung vorgeschlagen: Werte ab $\alpha \geq .5$ bei zwei Items, ab $\alpha \geq .6$ bei drei Items und $\alpha \geq .7$ ab vier Items werden noch als akzeptabel angesehen (Bagozzi 1980). Diese Werte werden bei allen hier gebildeten Items erreicht.

6.3 Performanz – Deskriptive Ergebnisse und Varianzanalyse

Die deskriptiven Ergebnisse und Ranggruppenanalyse werden hier kursorisch für die Einzelitems und die Konstruktebene dargestellt. Wo es sinnvoll erscheint werden die Verteilungen in den vier realtypischen Organisationsmodellen auch graphisch in Boxplots dargestellt.[153]

6.3.1. Rechtsstaatlichkeit

Wie in Kapitel 5.4.1.1.1 erläutert, wird das Konstrukt *Rechtsstaatlichkeit* über zwei getrennte Ansätze erfasst – erstens *unbotmäßige Politisierung* des Verwaltungsvollzugs sowie zweitens *unangemessene Prioritätensetzung* im Verwaltungsvollzug.

6.3.1.1 Unbotmäßige Politisierung

Die *unbotmäßige Politisierung des Verwaltungsvollzugs* wird über die *Zahl normbrechender Weisungen* gemessen, welche über die folgende Frage erfasst wurde:[154] „Wenn Sie an das vergangene Kalenderjahr denken – wie oft erhielten Sie in 2010 formale oder informale "Anweisungen" von Vorgesetzten aus Ihrer Behörde, die außerhalb des Normbereichs lagen?“ Die Antwortenden konnten zwischen Häufigkeitskategorien von 0 bis >50 wählen, deren Mittelwert als absolute Zahl in die statistische Auswertung einging. Die Auswertung zeigt, dass keines der Organisationsmodelle derartige zweifelhafte hierarchische Eingriffe verhindert. Allerdings zeigen *Kruskal-Wallis*- und *Welch Test* eine große, nichtzufällige Varianz in ihrer Häufigkeit. So berichten in Mittelinstanzen (Regierungspräsidien, Bezirksregierungen und Landesverwaltungsämter) tätige Mitar-

153 Auf eine alle Ergebnisse der oben genannten Analysen beinhaltende Darstellung des Ranggruppenvergleichs sowie der Post-hoc Tests wird hier aus Gründen der Lesbarkeit verzichtet. Diese finden sich im elektronischen Anhang 2 auf der Homepage des Autors.

154 Für eine Druckversion des internetbasierten Fragebogens s. den elektronischen Anhang 1.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

beiter mit 1,09 Fällen normabweichende Weisungen deutlich seltener als jene der anderen Behördentypen. Mitarbeiter der kommunalen Ebene beklagen mehr als dreimal so häufig (3,65 Fälle) derartige Weisungen außerhalb des *Normbereichs* und belegen damit den Spitzenplatz hinsichtlich unbotmäßiger Politisierung. Untere Landesbehörden und Obere Landesbehörden liegen mit 1,75 bzw. 2,41 Fällen im Mittelfeld. Der *Games-Howell Post-hoc Test* bestätigt, dass sich die Ergebnisse von Mittelinstanz und kommunaler Ebene überzufällig unterscheiden.

6.3.1.2 Unangemessene Prioritätensetzung

Die *unangemessene Prioritätensetzung* im Verwaltungsvollzug wird über die Vernachlässigung nicht-anlassbezogener Kontrollen gemessen, welche über die folgende Frage erfasst wurde: „Welche Priorität wird den [nicht-anlassbezogenen Kontrollen] in Ihrer Verwaltungseinheit eingeräumt?“ Die Beantwortung mit „Wird unangemessen vernachlässigt“ wurde als Ausdruck einer unangemessenen Prioritätensetzung gewertet und entsprechend auf einer Dummy-Variablen kodiert. Im Ergebnis schneiden hier die Oberen Landesbehörden mit großem Abstand am besten ab – *lediglich* 39% berichten von einer unangemessenen Vernachlässigung dieser Kernaufgabe des vollziehenden Arbeits- und Immissionsschutzes. Während Mittelinstanzen und Untere Landesbehörden mit 67% bzw. 59% im Mittelfeld liegen, berichten Mitarbeiter der kommunalen Ebene mit 78% exakt doppelt so häufig wie jene der Obere Landesbehörden von der schweren Vernachlässigung dieser Aufgabe. Entsprechend der hohen Varianz in den Antworten sind die Unterschiede zwischen den in ihren Antworten weiter voneinander entfernten Einheiten OLB und MiB/KOM sowie ULB und KOM statistisch überzufällig.

Zusammenfassend können die in Kapitel 2.3.3.1 hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit[155] des Verwaltungsvollzugs getroffenen Annahmen betreffend der Unterschiede zwischen den Verwaltungsorganisationmodellen teilweise bestätigt werden. Überraschenderweise bieten nicht Sonderbehörden, sondern Mittelinstanzen den besten Schutz vor Weisungen außerhalb des Normbereichs. Den Erwartungen entsprechend berichten jedoch die Mitarbeiter von Sonderbehörden seltener von der unangemessenen Vernachlässigung nicht-anlassbezogener Kontrollen. Und schließlich belegt die kommunale Ebene auf den die Rechtsstaatlichkeit betreffenden Performanzaspekten erwartungsgemäß den letzten Platz. Insgesamt bietet sich jedoch über alle Organisationsmodelle ein irritierendes Bild der Vollzugsrealität in den Ländern.

155 Die zur Operationalisierung der *Rechtsstaatlichkeit* verwendeten Maße können aufgrund der Unterschiedlichkeit ihrer Skalen nicht zu einem Index zusammenführt werden.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

6.3.2. Kundenbild

Der Performanzaspekt *Kundenbild* (Kapitel 5.4.1.1.2) wurde mittels der Frage „Welche Erfahrung haben Sie mit Betrieben?“ anhand von zwei Items erfasst:[156] Erstens der Zustimmung zur Aussage „Geringe Kontrolldichte führt zu Schlendrian“, zweitens der Zustimmung zur Aussage „Es gibt nur wenige schwarze Schafe.“ Die Ergebnisse zeigen, dass das erste Item extrem hohe Zustimmungswerte (Ø 4,19 von max. 5) über alle realtypischen Verwaltungsorganisationsmodelle erhält. In keinem Behördentyp wird der Wert von 4,0 unterschritten – und die Unterschiede zwischen den Behördentypen sind nicht signifikant. Dieses Ergebnis zeigt, welche Bedeutung alle Befragten der Präsenz vor Ort einräumen. Hier spiegeln sich die von den Berufverbänden geäußerten Befürchtungen, dass sich eine einsparungsbedingte Verringerung der Kontrollintensität unmittelbar auf die Disziplin der Betreiber hinsichtlich der Einhaltung von Arbeitsschutz- und Umweltschutzvorschriften auswirken könnte (vgl. BTB 2007: 27). Hinsichtlich des zweiten Items zeigt sich ebenfalls ein verhältnismäßig homogenes Antwortverhalten – die maximale Varianz beträgt lediglich 0,38 zwischen den Behördentypen und ist nicht statistisch signifikant. Allerdings liegen die Antworten im Durchschnitt nahe der Mitte der Skala mit einer leichten Neigung zur Zustimmung. Diese Befunde zeigen, dass sich die Annahme eines besonders freundlichen Kundenbildes auf der kommunalen Ebene (vgl. 2.3.3.2.1) nur äußerst eingeschränkt bestätigen lässt. Diese Bewertung ist ob ihrer Homogenität über alle Behördentypen auch kein Kompliment für die Kunden der Verwaltungen.

Bei der Bildung des additiven Index für das Konstrukt *Kundenbild* zeigt sich, dass die beiden Items „Geringe Kontrolldichte führt zu Schlendrian“ und „Es gibt nur wenige schwarze Schafe“ nur eine geringe interne Konsistenz aufweisen (Cronbach's α .512). Dies kann damit erklärt werden, dass ein großer Teil der Antwortenden der Aussage „Geringe Kontrolldichte führt zu Schlendrian“ zustimmten, während die Antworten auf das zweite Item durchaus Varianz aufweisen. So liegt die Inter-Item Korrelation lediglich bei einem Wert von .353. Angesichts dieser Situation soll lediglich das zweite Item „Es gibt nur wenige schwarze Schafe“ zur Operationalisierung des Konstrukts *Kundenbild* verwendet werden. Die Indexentwicklung entfällt damit auch hier.

156 Sofern nicht explizit anders erwähnt, wurden alle Items über fünfstufigen Likert-Skalen mit den Extrempunkten 1 = trifft nicht zu und 5 = trifft völlig zu, erfasst.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

6.3.3. Professionalität / Responsivität

Das Konstrukt *Professionalität/Responsivität* setzt sich aus zwei Fragenblöcken zusammen (vgl. Kapitel 5.4.1.2 und Kapitel 5.4.1.1.1). Diese umfassen insgesamt fünf Items. Das erste Item zur *Professionalität* lautet „Meine Kollegen und ich sind selbstbewusst genug, fachfremd motivierte Einflussnahme zurückzuweisen." Die berichteten Aussagen zeigen, dass die Mitarbeiter aller Behördentypen dieser Aussage tendenziell zustimmen und sich darin kaum unterscheiden (OLB Ø 3,65; MiB Ø 3,86; ULB Ø 3,77; KOM Ø 3,56). Auch das zweite Item „Meine Verpflichtung gegenüber Arbeitnehmern und Öffentlichkeit ist wichtiger als jene gegenüber Vorgesetzten" zeichnet sich durch eine tendenzielle Zustimmung der Befragten bei statistisch nicht signifikanten Unterschieden zwischen den Gruppen aus (OLB Ø 3,53; MiB Ø 3,30; ULB Ø 3,11; KOM Ø 3,46). Das erste Item zur *Responsivität* „Ich stimme meine Entscheidungen von mir aus auf die Wünsche der Hausspitze ab" weißt hingegen überzufällige und überraschende Gruppenunterschiede aus: Während die Mitarbeiter staatlicher Behörden dieser Aussage eher zustimmen (OLB Ø 2,70; MiB Ø 2,86; ULB Ø 2,77), wird sie von kommunalen Mitarbeitern eher abgelehnt (KOM Ø 2,31). Dieses Muster wiederholt sich tendenziell auch beim zweiten Item zur *Responsivität* „Es ist meine Aufgabe, auch fachlich kritische Entscheidungen von Vorgesetzten loyal umzusetzen", wenn auch mit statistisch nicht signifikanten Unterschieden zwischen den Gruppen (OLB Ø 3,24; MiB Ø 3,23; ULB Ø 3,28; KOM Ø 3,05). Angesichts dieser Ergebnisse überrascht das letzte Item „Die Berücksichtigung politischer Argumente gehört zum Job" mit gänzlich konträren Befunden: Die Zustimmung ist hierbei insbesondere bei den staatlichen Sonderbehörden deutlich und statistisch signifikant niedriger (OLB Ø 2,33; MiB Ø 2,67; ULB Ø 2,43) als bei den kommunalen Bediensteten (KOM Ø 2,91).

Damit ergibt sich ein ambivalentes Bild, welches nur im Ansatz den in Kapitel 2.3.4.2 und 2.3.3.2.2 geäußerten Annahmen über stärker professionell orientierter Sonderbehörden und responsiverer kommunaler Mitarbeiter entspricht: Während also die Mitarbeiter staatlicher Behörden Loyalität und die eigenständige Berücksichtigung (angenommener) Wünsche der Hausspitze betonen, scheinen die Mitarbeiter von Städten und Landkreisen eher die Berücksichtigung von direkt an sie gerichteter „politischer Argumente" für üblich zu halten.

Der additive Index aus den dargestellten Items der *Professionalität/ Responsivität* weist eine kritische interne Konsistenz auf (Cronbach's α .609). Angesichts dieses Befunds erscheint keine der zwei möglichen Optionen zufriedenstellend – ein Konstrukt mit niederer innerer Konsistenz oder zwei getrennte Konstrukte mit hoher Kollinearität. Die getroffene Entscheidung der Zusammenfassung unter dem Dach eines Konstrukts erscheint aus theoretischer Perspektive die gebotene Lösung. Die empirischen Ergebnisse zeigen – wie schon der überwiegende

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Teil ihrer Einzelbestandteile – keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den vier Organisationsmodellen. Wie der Vergleich der Boxplots zeigt (vgl. Abbildung 5), weisen die vier Behördentypen bei verhältnismäßig ähnlichen Medianwerten durchaus voneinander abweichende Interquartilsabstände aufgrund unterschiedlich breiter Streuungen der Daten auf. Während die Bewertungen aus den Unteren Landesbehörden eher homogen sind, streuen jene aus den Mittelbehörden und der kommunalen Ebene deutlich breiter.

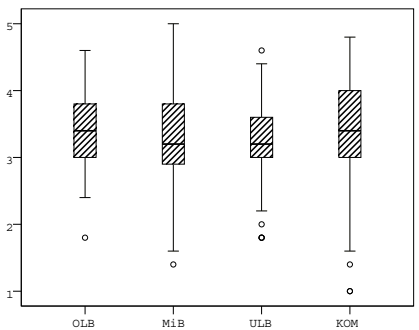

Abbildung 5: Boxplot Index Professionalität/Responsivität

Quelle: Eigene Darstellung.

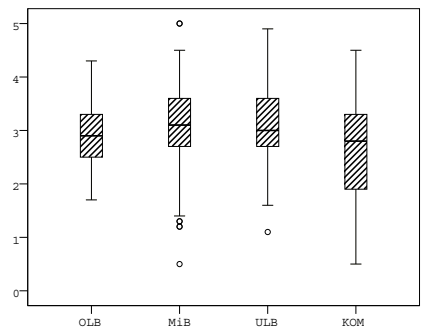

Abbildung 6: Boxplot Index Wirtschaftliche Qualität[157]

Quelle: Eigene Darstellung.

6.3.4. Wirtschaftliche Qualität

Das Konstrukt der *wirtschaftlichen Qualität* (vgl. Kapitel 5.4.1.2.2) wird über fünf Items erfasst. Die befragten Mitarbeiter wurden gebeten, eine Einschätzung der Leistung ihrer Verwaltungseinheit zu den folgenden Aspekten abzugeben: *Fachliche Qualität, Dienstleistungsqualität, Wirtschaftlichkeit, Prozesse und Organisation* sowie der *Gesamtleistung*. Die Ergebnisse sind in ihrer Deutlichkeit überraschend: Über alle Items finden sich signifikante Unterschiede zwischen den Gruppen. Allerdings zeigen die *Post-hoc Tests*, dass zwischen den Aussagen der Mitarbeiter der staatlichen Behördentypen keinerlei überzufällige Unterschiede bestehen. Dagegen fallen die Bewertungen der Mitarbeiter von Kommunen deutlich und oft signifikant ab – und zwar durchgängig nach unten.

157 Da die Maße zur Einschätzung der *Wirtschaftlichen Qualität* im Fragebogen auf einer Skala von 1 bis 10 abgefragt wurden, erreichen die standardisierten Minimalwerte hier Werte von 0,5.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Besonders bemerkenswert ist dies beim Item der *Fachlichen Qualität*, bei dem zwischen Kommunen (2,92) und den staatlichen Behörden (OLB Ø 3,48; MiB Ø 3,52 Ø ULB: 3,44) ein statistisch signifikanter Unterschied von über einem halben Punkt auf der Skala von eins bis fünf berichtet wird. Ebenso überraschend ist die durchgängig negativere Selbsteinschätzung der Mitarbeiter von Kommunen hinsichtlich der *Dienstleistungsqualität* (OLB Ø 3,20; MiB Ø 3,34; ULB Ø 3,30; KOM Ø 2,99), der *Wirtschaftlichkeit* (OLB Ø 2,77; MiB Ø 2,77; ULB Ø 2,60; KOM Ø 2,38) sowie *Prozesse und Organisation* – wobei auf dem letzten Item auch die Mitarbeiter von Oberen Landesbehörden ihren Verwaltungseinheiten ein überraschend schlechtes Zeugnis ausstellen (OLB Ø 2,34; MiB Ø 2,61; ULB Ø 2,80; KOM Ø 2,22). Zusammenfassend bestätigen diese Ergebnisse eher jener Annahmen (vgl. Kapitel 2.3.4.1), welche die Vorteile von Spezialisierung und Skalenerträgen betonten. Allerdings lässt sich auf der staatlichen Ebene kein klarer Sieger ausmachen, da die Einschätzungen meist sehr dicht beieinander liegen.

Der additive Index für den Performanzaspekt der *wirtschaftlichen Qualität* weist eine sehr zufriedenstellende interne Konsistenz auf (Cronbach's α .853). Es zeigt sich, dass aus den staatlichen Behörden eine sehr ähnliche Leistung berichtet wird, während die Wahrnehmung in den Kommunen statistisch signifikant niederer ausfällt. Die Boxplots (vgl. Abbildung 6) zeigen, wie der niedrige Mittelwert der kommunalen Ebene zustande kommt: Während ihr Median kaum unter jenen der staatlichen Behörden liegt, zeigt die Länge der unteren beiden Quartile die extreme Streuung der Einschätzung gerade in der leistungsschwächeren Hälfte des Feldes. Die Mitarbeiter nennen regelmäßig den Minimalwert von 0,5 (s. FN 157). Aufgrund des hohen Interquartilsabstands der Verteilung sind die Werte am unteren Ende der Skala auch nicht als Ausreißer zu werten.

6.3.5. Arbeitszufriedenheit

Der in Kapitel 5.4.1.3 theoretisch eingeführte, mitarbeiterzentrierte Aspekt der *Arbeitszufriedenheit* wird über die folgenden drei Items erfasst: „Ich bin zufrieden mit…dem Arbeitsklima; … Abwechslung und Herausforderung der Arbeit; … dem Teamgeist." Dabei zeigen sich auf dem ersten Item des *Arbeitsklimas* deutliche und statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Gruppen – so sind die Bewertungen im Durchschnitt mit 3,48 von 5 Punkten zwar insgesamt gut, allerdings schneiden Mittelbehörden (Ø 3,77) und Untere Landesbehörden (Ø 3,51) mit rund einem halben Punkt Vorsprung in der Einschätzung ihrer Mitarbeiter deutlich besser ab als Obere Landesbehörden (Ø 3,22) und Kommunen (Ø 3,14). Hinsichtlich der beiden weiteren Items finden sich keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den Gruppen – die Ergebnisse für den *Team-*

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

geist sind als gut (Ø 3,41), jene für die *Abwechslung und Herausforderung der Arbeit* als sehr positiv (Ø 3,96) einzuschätzen.

Für den additiven Index der *Arbeitszufriedenheit* wird eine zufriedenstellende interne Konsistenz erreicht (Cronbach's α .715). Es zeigt sich, dass auch in der Addition der Einzelitems die Mitarbeiter der Mittelbehörden eine signifikant höhere Arbeitszufriedenheit berichten als dies in Oberen Landesbehörden und Kommunen der Fall ist. Allerdings kann die Zufriedenheit über alle Behördentypen mit Werten zwischen 3,42 (OLB, KOM) und 3,79 (MiB) auf der Skala von 1 bis 5 als insgesamt erfreulich hoch angesehen werden. Die Boxplots (vgl. Abbildung 7) zeigen die hohe Varianz im Antwortverhalten insbesondere innerhalb der Oberen Landesbehörden und der Kommunen. Bei letzteren ist der Interquartilsabstand extrem hoch und das gesamte Spektrum der Antwortmöglichkeiten wird ausgeschöpft. Im Gegensatz dazu profitieren die Unteren Landesbehörden in ihrer Bewertung von den nur wenigen Ausreißern nach unten.

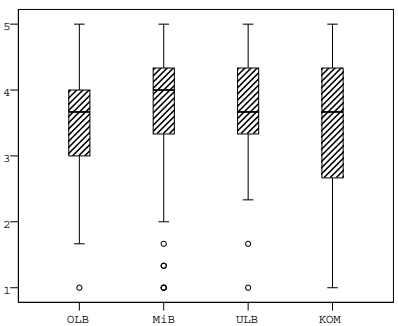

Abbildung 7: Boxplot Index Arbeitszufriedenheit

Quelle: Eigene Darstellung.

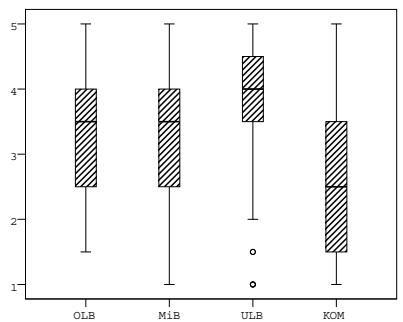

Abbildung 8: Boxplot Index Org. Bindung

Quelle: Eigene Darstellung.

6.3.6. Organisationale Bindung

Der zweite mitarbeiterbezogene Aspekt der *Organisationalen Bindung* (vgl. Kapitel 5.4.1.3) wurde mittels zweier Items erhoben: Erstens wurde die Zustimmung zur Frage „Ich empfinde ein starkes Gefühl der Zugehörigkeit zu meiner Gesamtbehörde“, zweitens zur Frage „Ich würde mich (wieder) in dieser Behörde bewerben“ erfasst. Auf beiden Items finden sich gravierende Unterschiede zwischen den Behördentypen. So betonen auf dem ersten Item insbesondere die Mitarbeiter der Unteren Landesbehörden ihr starkes Zugehörigkeitsgefühl zu ihrer Behörde (Ø 3,58). Während die Aussagen aus Oberen Landesbehörden (Ø 3,17) und Mittelbehörden (Ø 3,15) schon deutlich und teils statistisch signifikant

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

abfallen, bewerten die in Kommunen beschäftigten Mitarbeiter diese Aussage auf der fünfstufigen Skala fast 1,2 Punkte niedriger (Ø 2,41). Auch hinsichtlich des zweiten Items einer erneuten Bewerbung liegen die Unteren Landesbehörden mit einer überwältigenden Zustimmung ihrer Mitarbeiter vorne (Ø 3,86), jedoch hier dichter gefolgt von den anderen staatlichen Behörden (OLB Ø 3,5; MiB Ø 3,65). Wiederum finden sich die Kommunen hier deutlich abgeschlagen auf dem letzten Platz in der Gunst ihrer Mitarbeiter (Ø 2,57).

Der additive Index für die *Organisationale Bindung* erreicht eine sehr zufriedenstellende interne Konsistenz (Cronbach's α .787). Inhaltlich zeigt sich in noch viel stärkerem Maße eine (auch statistisch signifikante) Zweiteilung in staatliche und kommunale Ebene, als dies beim Index zur *Arbeitszufriedenheit* der Fall ist: Während die staatlich beschäftigten Mitarbeiter eher eine organisationale Bindung zu ihrer Behörde verspüren (Ø 3,34-3,73 auf der Skala von 1 bis 5), ist dies bei den Mitarbeitern der Kommunen „eher nicht" der Fall (Ø 2,49). Der Vergleich der Boxplots (vgl. Abbildung 8) zeigt den extremen Unterschied in den Verteilungen insbesondere zwischen Unteren Landesbehörden und Kommunen.

6.4 Aspekte der Führungskultur als unabhängige Variablen

Dieses Unterkapitel setzt den Überblick über die Ergebnisse der deskriptiven und gruppenvergleichenden Analysen für die Daten der Führungskultur fort. Diese wurden ebenfalls über die Befragung von Mitarbeitern generiert, wobei Ressourcenbereitstellung, hierarchische Unterstützung, Zielklarheit sowie die Autonomie in Rekrutierung, Organisation und Inhalt erfasst wurden.

6.4.1. Ressourcenbereitstellung

Die erklärende Variable *Ressourcenbereitstellung* durch Vorgesetzte (vgl. Kapitel 5.4.3.1.1) wird über die Antwort auf die Frage „Meine Verwaltungseinheit verfügt über genügend Aufsichtspersonal für einen normgerechten Vollzug" erfasst. Generelle wird dieser Ausage kaum zugestimmt. Mit leichten Abschwächungen bei den Unteren Landesbehörden berichteten alle Mitarbeiter, dass die Personalausstattung „eher nicht" ausreichend ist. Allerdings zeigt die Ranggruppenanalyse signifikante Unterschiede zwischen den Gruppen. So unterscheiden sich die den Daten zufolge mit Abstand am schlechtesten ausgestatteten Mittelbehörden (Ø 1,67 auf der Skala von 1 bis 5) überzufällig von den Unteren Landesbehörden (Ø 2,26). Obere Landesbehörden und kommunale Ebene liegen im Vergleich im Mittelfeld (Ø 1,87 bzw. 1,88).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

6.4.2. Hierarchische Unterstützung

Enttäuschend ist die von den Mitarbeitern wahrgenommene Unterstützung durch die für sie verantwortlichen Politiker und höheren Vorgesetzen. Dieses Konstrukt wurde durch die Items „Die verantwortlichen Politiker stehen hinter uns“ als Aspekt der politischen Unterstützung und „Höhere Vorgesetzte unterstützen unsere Arbeit optimal“ sowie „Höhere Vorgesetzte schirmen uns erfolgreich gegen Einflussversuche aus Politik und Wirtschaft ab“ für die Unterstützung der Behördenleitung, erfasst (vgl. Kapitel 5.4.3.1.2).

Für den Aspekt der Unterstützung durch verantwortliche Politikern zeigt sich, dass die Oberen Landesbehörden (Ø 2,22) und die kommunale Ebene (Ø 2,20) die niedrigsten Zustimmungswerte erreicht, während sich die Unteren Landesbehörden (Ø 2,69) am besten – und signifikant höher – unterstütz fühlen. Allerdings liegen die berichteten Werte allesamt unter dem neutralen Mittelwert (3) der Likert-Skala. Von ihren Vorgesetzten optimal unterstützt fühlt sich ebenfalls keine der befragten Gruppen. Hier liegen die Unteren Landesbehörden (Ø 2,85) wiederum auf einem Spitzenplatz, dicht gefolgt von den Mittelbehörden (Ø 2,83). Überzufällig niedriger fällt die Zustimmung zu dieser Aussage von Seiten der kommunalen Bediensteten aus (Ø 2,33). Diese Rangfolge wiederholt sich mit fast identischen Werten für das dritte Item der Abschirmung gegenüber Einflussversuchen aus Politik und Wirtschaft durch die höheren Vorgesetzten.

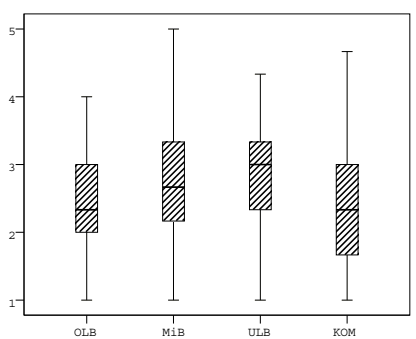

Abbildung 9: Boxplot Index Hierarchische Unterstützung

Quelle: Eigene Darstellung.

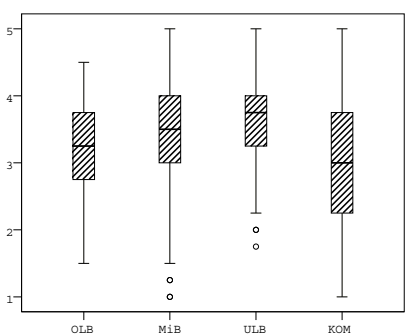

Abbildung 10: Boxplot Index Zielklarheit

Quelle: Eigene Darstellung.

Der additive Index für das Konstrukt *Hierarchische Unterstützung* weist eine zufriedenstellende interne Konsistenz auf (Cronbach's α .744). Es zeigt sich, dass die Mitarbeiter in Unteren Landesbehörden (Ø 2,83) und Mittelbehörden (Ø 2.71) sich deutlich stärker unterstützt fühlen, als jene von Oberen Landesbehör-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

den (Ø 2,44) und Kommunen (Ø 2,27). Wie der Vergleich der Boxplots verdeutlicht (vgl. Abbildung 9), ist die wahrgenommene Unterstützung in allen Behördentypen bestenfalls mittelmäßig. Während die Mittelbehörden die breiteste Streuung aufweisen, zeigen die Berichte aus den Kommunen erneut den größten Interquartilsabstand und den niedrigsten Median.

6.4.3. Zielklarheit

Das Konstrukt der von den Mitarbeitern wahrgenommenen *Zielklarheit* (vgl. Kapitel 4.6.2) wird über vier Items erfasst. Für das erste Item „Höhere Vorgesetzte tragen regelmäßig fachfremde Argumente in fachliche Abwägungsprozesse“ zeigt sich eine sehr deutliche und statistisch signifikante Varianz zwischen den Gruppen: Während die Mitarbeiter von Unteren Landesbehörden dieser Aussage eher selten zustimmen (Ø 2,37 von 5) und jene von Mittelbehörden und Oberen Landesbehörden im Mittelfeld liegen, überschreiten die Aussagen der Mitarbeiter von Kommunen mit dem Spitzenwert von 3,2 die neutrale Mitte der Skala. Hier lancieren die Vorgesetzten also „eher“ regelmäßig fachfremde Argumente in den professionellen Kontext der Abwägung. Dieses Bild spiegelt sich in leicht abgeschwächter Form im zweiten und dritten Item „Die Leitlinien der Behördenleitung und die gute fachliche Praxis widersprechen sich regelmäßig“ (OLB Ø 2,76; MiB Ø 2,62; ULB Ø 2,49; KOM Ø 3,08) und „Die Behördenleitung verfolgt keine klare Linie, sondern richtet sich nach politischen Stimmungen“ (OLB Ø 3,02; MiB Ø 2,90; ULB Ø 2,55; KOM Ø 3,35). Hier unterscheiden sich entsprechend der *Post-hoc Analyse* zumindest Mittelbehörden und Untere Landesbehörden signifikant von der kommunalen Ebene. Auf dem letzten Item „Ich muss häufig Entscheidungen mittragen, die meinen professionellen Überzeugungen widersprechen“ nähern sich die staatlichen Verwaltungseinheiten im Durchschnitt einem Wert knapp unterhalb der 2,5 an, während die Kommunen mit einem gut 0,3 Punkte (Ø 2,8) höheren Wert sich lediglich von den Mittelbehörden (Ø 2,38) statistisch signifikant negativ absetzen.

Zusammenfassend zeigt sich also hinsichtlich der wahrgenommenen Zielklarheit der Mitarbeiter fast durchgängig über alle Items eine klare Hierarchie über alle Gruppen: Während sich die Unteren Landesbehörden im Vergleich am besten schlagen, fallen Mittelbehörden und noch stärker Obere Landesbehörden deutlich ab. Die kommunale Ebene nimmt durchgängig mit einem überzufälligen Unterschied zur Spitzengruppe die schlechteste Positionierung ein. Der additive Index für das Konstrukt *Zielklarheit* weist eine sehr zufriedenstellende interne Konsistenz auf (Cronbach's α .796). Über alle Behördentypen werden verhältnismäßig hohe Werte berichtet, lediglich die kommunale Ebene fällt im Ranggruppenvergleich statistisch signifikant ab (OLB Ø 3,23; MiB Ø 3,37; ULB Ø

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3,54; KOM Ø 2,89). Der Vergleich der Boxplots zeigt für die Kommunen den mit weitem Abstand größten Interquartilsabstand, die breiteste Streuung der Bewertungen insgesamt und erneut den niedrigsten Median (vgl. Abbildung 10).

6.4.4. Rekrutierungsautonomie

Das erste der drei Konstrukte zur Erfassung der Autonomie der Verwaltungseinheit ist die Rekrutierungsautonomie (vgl. Kapitel 5.4.3.3.1). Dieses wird über das Item „Die Verwaltungseinheit sucht neue Kollegen selbst aus" erfasst. Hier zeigen sich spannende und hoch signifikante Unterschiede zwischen den Gruppen. So stimmen die Mitarbeiter der Oberen Landesbehörden dieser Aussage mit einem durchschnittlichen Wert von 2,55 überraschenderweise im geringsten Maße zu – die Vollzugsebene kann dort „eher nicht" eigenständig über ihre neuen Kollegen entscheiden. Auf der kommunalen Ebene und in Mittelbehörden ist dies schon signifikant häufiger der Fall (Ø 3,07 bzw. 3,13). Einen Spitzenplatz mit einem gut 1,1 Punkte höheren Ergebnis (Ø 3,68) nehmen die Unteren Landesbehörden ein, deren Mitarbeiter folglich „eher eigenständig" die Personalauswahl für ihre Verwaltungseinheit treffen können.

6.4.5. Organisationale Autonomie

Zur Erfassung des Konstrukts der *Organisationalen Autonomie* (vgl. Kapitel 5.4.3.3.2) werden die beiden Items „Organisation und Arbeitsabläufe werden im Team permanent überdacht und weiterentwickelt" und „Es werden sinnvolle Wege gesucht, Kosten zu senken" eingesetzt. Für beide Items sind die Zustimmungswerte eher durchwachsen (Ø über alle Behördentypen 2,65 resp. 2,72). Allerdings zeigt sich, dass die Einschätzungen für das erste Item keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den Gruppen aufweisen. Hinsichtlich der Sinnhaftigkeit von Kosteneinsparungen (Item 2) fällt überraschenderweise wie schon mehrmals zuvor die Ebene der Oberen Landesbehörden stark (und wie der *Post-hoc Test* zeigt auch statistisch signifikant) im Vergleich zu den anderen drei Gruppen ab (Ø 2,36), welche sich nicht überzufällig unterscheiden (MiB Ø 2,72; ULB Ø 2,92; KOM Ø 2,73). Für den additiven Index *Organisationale Autonomie* wird eine kritisch niedrige interne Konsistenz erreicht (Cronbach's α .616). Da der Index lediglich aus zwei Items besteht – und insofern nicht von einer Erhöhung dieser Maßzahl allein durch eine höhere Zahl von Items profitiert –, wird dies jedoch als vertretbar erachtet. Die im Index zusammengefassten Einschätzungen aus den Behördengruppen unterscheiden sich nur in geringem Maße voneinander (OLB Ø 2,40; MiB Ø 2,76; ULB Ø 2,79; KOM Ø 2,61). Überra-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schenderweise zeigt sich ein statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Oberen Landesbehörden mit der niedrigsten Bewertung und den Mittelbehörden mit der *zweit*höchsten. Auch die Betrachtung der Boxplots zum Index kann dieses Ergebnis nicht erklären – Mittelbehörden, Untere Landesbehörden und Kommunen weisen bei variierenden Medianen fast identische Interquartilsabstände auf, während aus den Oberen Landesbehörden mit deutlich geringerer Streuung berichtet wird (vgl. Abbildung 11).

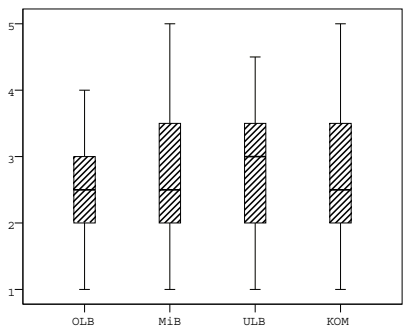

Abbildung 11: Boxplot Index Organisationale Autonomie

Eigene Darstellung.

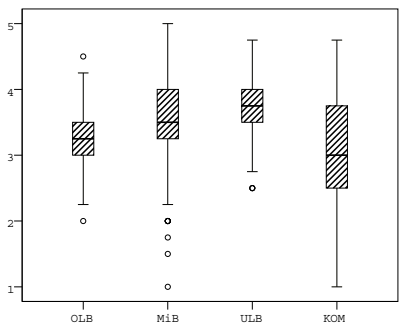

Abbildung 12: Boxplot Index Inhaltliche Autonomie

Eigene Darstellung.

6.4.6. Inhaltliche Autonomie

Das in Kapitel 5.4.3.3.3 diskutierte Konstrukt der *Inhaltlichen Autonomie* wird über vier Items operationalisiert. Dabei erfasst das erste Item „Die zweiten Führungsebene meiner Behörde ist in der Lage, fachliche Entscheidungen nachzuvollziehen“ die prinzipielle Möglichkeit der fachbezogenen Kommunikation zwischen Vollzugs- und Leitungsebene, da diese als vorteilhaft für die erfolgreiche argumentativen Vertretung professioneller Entscheidungen angesehen wird. Hier zeigt sich eine große Differenz in der Einschätzung von Mitarbeitern der kommunalen Ebene – die immer noch respektablen Durchschnittswert von 2,97 berichtet – und den Unteren Landesbehörden mit einem Wert von 3,94. Damit heben sich die Unteren Landesbehörden signifikant von allen anderen Behördentypen ab – auch den Oberen Landesbehörden (Ø 3,39), die prinzipiell in vergleichbarer Weise als Fachbehörden aufgestellt sein sollten. Ebenso überraschend sind die Ergebnisse für das zweite Item „Bei inhaltlichen Konflikten mit anderen Verwaltungseinheiten ist unser Einfluss eher klein“: Hier schneiden bei insgesamt durchwachsenen Werten die Oberen Landesbehörden in den Augen

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ihrer Mitarbeiter schlecht und eher vergleichbar mit der kommunalen Ebene ab (Ø 3,49 resp. 3,60). Untere Landesbehörden (2,78) und die multifunktional aufgestellten Mittelbehörden (3,06) schlagen sich hingegen statistisch signifikant besser. Hinsichtlich des dritten Items, der Autonomie in der Auslegung von Ermessensspielräumen, zeigt sich ein insgesamt eher positives Bild: Die Mitarbeiter aller Behördentypen berichten durchschnittlich, dass sie diesen Freiraum „eher" besitzen (Ø über alle 3,70). Während sich die staatlichen Behörden hier zu gleichen scheinen (OLB Ø 3,78; MiB Ø 3,85; ULB Ø 3,89), fällt die kommunale Ebene allerdings deutlich um ca. 0,4 Punkte und damit statistisch signifikant auf 3,40 ab. Im Vergleich am positivsten fallen die Antworten auf das vierte Item „Eigeninitiative wird in dieser Verwaltung bestraft" aus. Alle Befragten weisen diese Aussage überwiegend zurück (Ø 2,35), überzufällige Unterschiede zwischen den Gruppen gibt es nicht.

Der additive Index für das Konstrukt *Inhaltliche Autonomie* weist eine knapp zufriedenstellende interne Konsistenz auf (Cronbach's α .674). Über alle Behördentypen werden verhältnismäßig hohe Werte berichtet, allerdings nimmt die kommunale Ebene eine abgeschlagene Position ein, die sich von allen staatlichen Gruppen überzufällig unterscheidet (OLB Ø 3,35; MiB Ø 3,51; ULB Ø 3,71; KOM Ø 3,06). Dies erklärt sich aus der im Vergleich der Boxplots ersichtlichen, sehr viel breiteren Streuung der Bewertungen unterhalb des Medians für die Kommunen (vgl. Abbildung 12). Sämtliche staatliche Behörden weisen hingegen verhältnismäßig geringe Interquartilsabstände mit nur verhältnismäßig wenigen Ausreißern auf.

6.4.7. Kontrollvariablen

Auf den in Kapitel 5.4.4 eingeführten *Kontrollvariablen* lassen sich erwartungsgemäß starke Unterschiede zwischen den Behördentypen beobachten. So variiert der Anteil der klassischen Gewerbeaufsichtsmitarbeiter, die parallel Zuständigkeiten im Arbeitsschutz und Immissionsschutz wahrnehmen, über die Behördentypen deutlich (OLB 20%; MiB 54%; ULB 72%; KOM 69%). Ebenso schwankt der Anteil derer, die eine Zuständigkeit im Arbeitsschutz wahrnehmen, stark (OLB 85%; MiB 62%; ULB 11%, KOM 5%). Der Anteil der seit Anfang 2005 in eine andere Behörde versetzten oder integrierten Mitarbeiter liegt zwischen 23% in den Unteren Landesbehörden und 77% auf der kommunalen Ebene. Allerdings wird auch aus den Oberen und Unteren Landesbehörden von beträchtlichen Umsetzungen berichtet (46% bzw. 54%). Überraschenderweise schwankt auch der berufsständische und/oder gewerkschaftliche Organisationsgrad zwischen den Behördentypen stark – von lediglich 33% in den Oberen Landesbehörden bis zu 64% in den Mittelbehörden (ULB 51%; KOM 36%). Lediglich die

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Geschlechterverteilung der Antwortenden ist über alle vier Behördentypen mit knapp einem Viertel weiblichen Mitarbeitern weitgehend identisch (OLB 24%; MiB 20%; ULB 25%; KOM 24%).

6.5 Zusammenfassung Analyse I

Anhand der bei diesem ersten, deskriptiven Analyseschritt gewonnen Daten lässt sich die Forschungsfrage, ob sich die verschiedenen realtypischen Verwaltungsorganisationsmodelle tatsächlich voneinander unterscheiden, mit einem klaren *Ja* beantworten. Sowohl die Bewertungen der Performanz, als auch jene der Führungskultur unterscheiden sich im Ranggruppenvergleich auf den meisten gemessenen Aspekten. Unter den Performanzaspekten scheinen die Unterschiede besonders groß auf den beiden die Rechtsstaatlichkeit des Vollzugs erfassenden Variablen *Unbotmäßige Politisierung* und *Unangemessene Prioritätensetzung*. Im ersten Fall berichten die Mitarbeiter der Kommunen eine mehr als dreimal höhere Zahl an normabweichenden Weisungen, als ihre Kollegen in den Mittelbehörden. Im zweiten Fall schwankt der Anteil der Mitarbeiter, der eine unangemessene Vernachlässigung nicht-anlassbezogener Kontrollen beklagt, zwischen 39% in den Oberen Landesbehörden und 78% auf der kommunalen Ebene. Den gegenteiligen Extremfall stellen die Angaben zu *Kundenbild* und *Professionalität* dar, hier wird keine statistisch signifikante Varianz sichtbar. Bei den Aspekten der Führungskultur zeigen sich durchweg signifikante Unterschiede. Zusammenfassend kann festgehalten werden: Die vier realtypischen behördlichen Organisationsformen unterscheiden sich tatsächlich stark voneinander – sowohl auf den einzelnen Performanzaspekten, als auch hinsichtlich der in den Behörden gepflegten Führungskultur. Dabei nehmen die Kommunen in der Bewertung ihrer Mitarbeiter eine Sonderrolle ein – sie werden auffallend oft deutlich (und statistisch signifikant) weniger positiv bewertet, als die staatlichen Behördentypen.

Diese deskriptive Bewertung gibt keine Auskunft über die Ursachen der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit. Zur Öffnung dieser vielzitierten *black box* ist der Test des in Kapitel 4 formulierten theoretischen Modells notwendig. Nur so kann geklärt werden, welche der strukturellen und akteursbezogenen Variablen tatsächlich einen Einfluss auf die einzelnen Performanzaspekte haben. Wie die Sichtung der Kontrollvariablen zeigt, könnten diese Unterschiede jenseits des theoretischen Erklärungsmodells auch durch variierende Rahmenbedingungen – insbesondere durch die deutlich unterschiedliche Verteilung der verschiedenen Aufgabenfelder – Gewerbeaufsicht als Ganzes, Arbeitsschutz oder Immissionsschutz erklärt werden, oder durch die stark variierenden Zahlen an „Reformopfern“. Dies zu kontrollieren und den Einfluss der einzelnen Erklärungsfaktoren kausalanalytisch zu testen, ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7. Analyse II: Multivariate Analysen

In diesem zweiten Analyseschritt soll nun die analytische Forschungsfrage dieser Arbeit beantwortet werden: Welche Faktoren erklären administrative Performanz von Verwaltungseinheiten? Zur Bearbeitung der Fragestellung werden multivariate Methoden eingesetzt und mehrere aufeinander aufbauende Analyseschritte unternommen, die im Folgenden im Detail erläutert werden.

Vorbereitend wird die Einhaltung der Modellprämissen der angewandten multivariaten Verfahren überprüft (Kapitel 7.1) und ein Referenzmodell, basierend auf den realtypischen Organisationsmodellen geschätzt (Kapitel 7.2). Da die Integration der beiden in sich stark ausdifferenzierten Forschungsstränge zum Einfluss struktureller sowie führungskultur-bezogener Variablen bisher nur sehr begrenzt vollzogen wurde und die verschiedenen existierenden Modelle sich in der kausalen Reihung der berücksichtigten Variablen widersprechen (vgl. Brewer/ Selden 2000: 696 m.w.V.), soll in einem *ersten Schritt* ein die grundlegenden kausalen Zusammenhänge abbildendes Erklärungsmodell entwickelt werden (Kapitel 7.3). Dieses Modell ignoriert bewusst die zahlreichen denkbaren Interaktionen innerhalb der strukturellen, führungskulturbezogenen wie auch den abhängigen Variablen. Es hebt damit den Mehrebenencharakter der Kausalkette nach Lynn et al. (2001) (vgl. Kapitel 4.2) auf und testet lediglich direkte Zusammenhänge zwischen erklärenden und erklärten Variablen. Zwar ist anzunehmen, dass diese Variablen kontingent, nicht-linear und beeinflusst vom strukturellen Kontext wirken (vgl. O'Toole/Meier 1999). Allerdings ist die Kombination und Wirkrichtung der Faktoren umstritten und die empirischen Ergebnisse hierzu uneindeutig (Brewer/Selden 2000: 696). Deshalb erscheint ein umfassendes, alle theoretisch als bedeutsam erachteten endogenen und exogenen Faktoren integrierendes und doch analytisch handhabbares Erklärungsmodell in diesem ersten Schritt zielführender als eine Diskussion der potenziellen Wechselwirkung einzelner Elemente. Dieses in Abbildung 4 durch die *ununterbrochenen* Pfeile dargestellte Modell erlaubt den empirischen Test der angenommenen Zusammenhänge mittels konventioneller Untersuchungsmethoden, insb. OLS-Regressionen. In einem *zweiten Schritt* wird das Modell basierend auf diesen Befunden konsolidiert. In einem sparsameren Modell können nun alle strukturellen Erklärungsfaktoren ohne Multikollinearitätsprobleme gleichzeitig integriert werden (Kapitel 7.5). In einem *dritten Schritt* wird schließlich mittels eines multiplen Mediatormodells getestet, inwiefern strukturelle Erklärungsfaktoren *durch* Aspekte der Führungskultur auf die administrative Performanz wirken (Kapitel 7.6).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.1 Überprüfung der Modellprämissen

Zur Aufdeckung der in den Untersuchungshypothesen formulierten linearen Ursache-Wirkungszusammenhängen soll auf konventionelle lineare und logistische Regressionsverfahren zurückgegriffen werden. Vor deren Anwendung muss die Einhaltung der Modellprämissen dieser Verfahren überprüft werden.

7.1.1. OLS-Regression

Die hier primär zur multivariaten Analyse statistischer Zusammenhänge eingesetzte *Methode der (Gewöhnlichen) Kleinsten Quadrate* (*OLS – ordinary least squares*) setzt die Einhaltung eines Sets von Modellprämissen voraus. Hierzu gehören die Normalverteilung des Regressionsmodells, Varianzgleichheit der Residuen (Homoskedastizität), die Unabhängigkeit der erklärenden Variablen (keine [perfekte] Multikollinearität) und die Normalverteilung der Residuen.[158] Sind alle dieser Voraussetzungen gegeben, so weisen die Schätzer BLUE-Eigenschaft auf (*best linear unbiased estimator*), d.h. sie sind die besten linearen unverzerrten Schätzer.

Normalverteilung

Zur Überprüfung der Normalverteilung der Variablen wurde einerseits auf den *Kolmogorow-Smirnow-Test* (KS-Test) zurückgegriffen, andererseits auf die graphische Auswertung der Histogramme. Während der *KS-Test* durchgängig die Annahme einer *perfekten* Normalverteilung verwarf, zeigten die Histogramme (mit einer Ausnahme) für alle abhängigen Variablen eine hohe Symmetrie und eine Annäherungen an die Gaußsche Glockenkurve. Auch die Analyse der Quantil-Quantil-Diagramme (Q-Q Plots) zeigt nur mäßig starke Abweichungen von der Normalverteilung. Da parametrische varianzanalytische Verfahren zwar die Normalität der zu untersuchenden Variablen voraussetzen, dabei jedoch verhältnismäßig robust sind, werden die hier beobachteten Abweichungen als vertretbaren angesehen. Die Ausnahme ist die abhängige Variable *Rechtsstaatlichkeit*. Da diese über die Zahl der normabweichenden Weisungen operationalisiert wurde und entsprechend (quasi-) stetigen Charakter hat, weicht ihre Verteilung erwartungsgemäß von der Normalform ab. Hierdurch könnte die Konsistenz des

158 Da die einzelnen strukturellen erklärenden Variablen in getrennten Modellen gerechnet werden und es sich bei den Variablen der Führungskultur um Befragungsdaten handelt, wird Autokorrelation ausgeschlossen.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Schätzers gestört und die Validität von t-Tests in Frage gestellt werden (vgl. Backhaus et al. 1996: 32). Allerdings soll auch hier aus den genannten Gründen auf OLS-Regressionen und die dazugehörigen t-Tests vertraut werden, da diese auch bei Verstößen gegen die Normalverteilungsannahme – mit gewissen Vorbehalten – oft noch als die besten Schätzer angesehen werden können (vgl. Rinne 2000: 45ff.).

Homoskedastizität

Die graphische Überprüfung der Zusammenhänge zwischen standardisierten Residuen und den standardisierten geschätzten Werten mittels Streudiagrammen zeigt in allen Modellen für die abhängige Variable *Rechtsstaatlichkeit/normabweichende Weisungen* erwartungsgemäß deutliche, für *Kundenbild, Arbeitszufriedenheit* und *Organisationale Bindung* leichte Anzeichen von Heteroskedastizität, also Varianzungleichheit der Residuen. *Breusch-Pagan* und *White Tests* bestätigen diese Beobachtung. Zwar wird bei Verletzungen der Homoskedastizitätsannahme die Erwartungstreue der OLS-Schätzer für die Populationsparameter nicht beeinträchtigt. Allerdings ist die *BLUE*-Eigenschaft der Schätzer nicht mehr gegeben, da diese nicht mehr effizient in dem Sinne sind, dass sie die kleinste Varianz aller Schätzfunktionen aufweisen (vgl. Eid et al. 2010: 688). Darüber hinaus werden die Standardfehler verzerrt (meist unterschätzt), was die Konfidenzintervalle und damit die Irrtumswahrscheinlichkeit des t-Tests beeinflusst. Die stichprobenweise Verwendung eines Regressionsmodells, welches bei der Errechnung der Standardfehler deren Homoskedastizität nicht voraussetzt (*robuste Standardfehler*), führte jedoch selbst bei zuvor deutlichen Abweichungen von der Homoskedastizitätsannahme nur zu marginalen Veränderungen des berichteten Standardfehlers und nur in Ausnahmefällen zu einer Modifikation des Signifikanzniveaus. Da Signifikanztests bei der hier durchgeführten Vollerhebung – wenn überhaupt – nur eine sehr untergeordnete Rolle spielen (vgl. Kapitel 8), wurde jedoch auf die durchgängige Verwendung robuster Standardfehler verzichtet.

Multikollinearität

Die Kollinearitätsdiagnostik lieferte in keiner OLS-Regression problematische Multikollinearitätswerte. Die Maßzahl *Toleranz* für die unabhängigen Variablen unterschritt den Wert von 0,4 nur in einem Ausnahmefall leicht, hier wurde ein VIF-Wert (*variance inflation factor*) von 2,6 erreicht. Diese Maximalwerte wurden lediglich für die *Inhaltliche Autonomie* erreicht. Diese lassen sich aus deren

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

enger Verbindung mit der Variablen *Zielklarheit* erklären. Damit werden die von Urban/Mayerl (2011: 232) als kritisch angesehenen Werte von unter 0,25 (Toleranz) bzw. 5,0 (VIF) nicht erreicht. Die konkreten Beziehungen zwischen den unabhängigen Variablen zeigt die Korrelationstabelle (vgl. Tabelle 11).

	1.	2.	3.	4.	5.	6.
1. Ressourcen.		.124**	.159**	.078*	.050	.097*
2. Unterstützung	.124**		.573**	.159**	.452**	.599**
3. Zielklarheit	.159**	.573**		.114**	.440**	.665**
4. Rekrutierungs-autonomie	.078*	.159**	.114**		.122**	.223**
5. Organisationale Autonomie	.050	.452**	.440**	.122**		.438**
6. Inhaltliche Autonomie	.097*	.599**	.665**	.223**	.438**	

Tabelle 11: Korrelation zwischen Variablen der Führungskultur

Anmerkungen: Eigene Daten; *p≤0.05, **p≤0.01.

Die Korrelationstabelle zeigt, dass hohe Zusammenhänge (max. ,665) zwischen einigen Variablen der Führungskultur – Hierarchischer Unterstützung, Zielklarheit, Organisationaler und Inhaltlicher Autonomie – bestehen. Diese Korrelationen erreichen jedoch noch nicht kritische Größen, bei denen von Multikollinearität ausgegangen werden müsste. Alle anderen Variablen korrelieren eher gering miteinander.

Linearität und Normalverteilung der Residuen

Die Linearität und Normalverteilung der Residuen wurde anhand einer graphischen Auswertung der geschätzten gegenüber den empirisch beobachteten Werten mittels *Probability-Probability-Plots* (P-P-Plots) überprüft. Während die abhängige Variable *Rechtsstaatlichkeit* (operationalisiert als Zahl der normabweichenden Weisungen) aufgrund ihres stetigen Charakters erwartungsgemäß zu keiner normalverteilten Schätzfunktion führte, zeigen die Plots für die weiteren abhängigen Variablen nur geringe Abweichungen von der Normalverteilung. Entsprechend wird die Annahme einer linearen Verteilung der Regressionsfunktion als im notwendigen Rahmen (und mit den genannten Ausnahmen) erfüllt erachtet.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.1.2. Logistische Regression

Die logistische Regressionsanalyse erfordert im Gegensatz zur OLS-basierten Regressionsanalyse nicht die Einhaltung von strikten Verteilungsannahmen, stellt jedoch Anforderungen an die Korrelationen zwischen Kovariaten und die Mindestgrößen der einzelnen beobachteten Gruppen. Diese Forderung können als erfüllt gelten: Wie Tabelle 11 nahelegt, liegt trotz bestehender Korrelationen keine Multikollinearität zwischen den unabhängigen Variablen vor. Aufgrund der Größe des Datensatzes und der Methodik der Gruppenkonstruktion ergeben sich auch keine Probleme aufgrund kritischer Stichproben- oder Gruppengrößen.

7.2 Test des Referenzmodells der realtypischen Organisationen

Wie die Diskussion der unabhängigen Variablen zeigt, werden die Performanzeffekte nicht auf das Verwaltungsmodell, sondern auf dahinterliegende Organisationsmerkmale zurückgeführt. Entsprechend wird im kausalanalytischen Teil der Untersuchung nicht auf die Fälle (i.S. der realtypischen Organisationsmodelle Obere Landesbehörde, Mittelbehörde, Untere Landesbehörde und Kommunale Behörde), sondern entsprechend des *variable-oriented approach* (vgl. Kapitel 4) auf die einzelnen hinter diesen Organisationsmodellen stehenden und potenziell die Performanz der Behörden erklärenden Organisationsmerkmale Bezug genommen. Um die Erklärungskraft der variablenzentrierten Analysen mit jener des fallzentrierten Ansatzes vergleichen zu können, soll hier ein Referenzmodell für jede der sieben abhängigen Variablen allein unter Einbeziehung der realtypischen Organisationsmodelle sowie der Kontrollvariablen gerechnet werden. Dabei wird für die abhängigen Variablen *Rechtstaatlichkeit/Weisungen, Kundenbild, Professionalität/Responsivität, Wirtschaftliche Qualität, Arbeitszufriedenheit* und *Organisationale Bindung* ein OLS-Modell gerechnet (vgl. Tabelle 12).

Normabweichende Weisungen: Bereits die Sichtung der deskriptiven Ergebnisse brachte zum Vorschein, dass die Zahl der aus den Verwaltungseinheiten berichteten normabweichenden Weisungen stark zwischen den Behördentypen variiert (vgl. Kapitel 6.3). Die multivariate Analyse zeigt, zu welchem Anteil die große Varianz tatsächlich vom Behördentyp und den Kontrollvariablen erklärt wird. Die Zahl dieser rechtsstaatlich zweifelhaften Eingriffe erhöht sich durch die Zugehörigkeit zu einer Kommunalen Behörde um ganze 2,5 pro Jahr. Dagegen erklärt die Zugehörigkeit zu einer Unteren Landesbehörde lediglich 0,62 zusätzliche Eingriffe pro Jahr, während aus Oberen Landesbehörden bereits eine Erhöhung um 0,95 berichtet wird. Äußerst aufschlussreich ist auch die Betrachtung des Beitrags der Kontrollvariablen zur Varianzaufklärung: Entgegen der nahelie-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

genden Erwartung berichten Mitarbeiter, die in den fünf Jahren vor der Befragung im Zuge einer Reform versetzt wurden, *seltener* von normabweichenden Weisungen als ihre alteingesessenen Kollegen. Einen noch stärker die Meldungen derartiger Eingriffe *absenkenden* Effekt hat die Mitgliedschaft in BTB und/oder VDGAB. Diese Ergebnisse relativieren sich jedoch dahingehend stark, als dass der Determinationskoeffizient R^2 (korrigiert) diesem theoretisch nicht fundierten Modell einen äußerst schlechten *Modellfit* mit einem Anteil aufgeklärter Varianz von lediglich 0,03 zuspricht. Auch erlangt keiner der Erklärungsfaktoren trotz erwähnenswerter Stärke des Regressionskoeffizienten *B* statistische Signifikanz.[159] Die hohen Standardfehler weisen auf eine hohe Varianz im Antwortverhalten *innerhalb* der einzelnen Organisationsmodelle hin – wie sie für andere abhängige Variablen bereits anhand von Boxplots gezeigt werden konnte (vgl. Kapitel 6.3).

Kundenbild: Auch für diese abhängige Variable wird ein äußerst schlechter *Modellfit* mit einem korrigierten R^2 von 0,03 berichtet. Inhaltlich zeigt einzig die kommunale Ebene einen erwähnenswerten – und wie aufgrund der deskriptiven Ergebnisse zu erwarten – negativen Effekt. Auf dem fünfstufigen Differenzial bewirkt die Beschäftigung in einer Kommune ein um 0,27 Punkte und statistisch signifikant negativeres Kundenbild. Hier zeigen auch die beiden für den Aufgabenbereich der Mitarbeiter kontrollierenden Variablen (integrierte Gewerbeaufsicht (-0,24) und Arbeitsschutz (-0,44)) einen deutlichen und statistisch (hoch-) signifikanten negativen Effekt. Dies deutet darauf hin, dass die Referenzgruppe der ausschließlich mit Immissionsschutz befassten Mitarbeiter ein deutlich positiveres Kundenbild als die beiden hier erwähnten Gruppen aufweist. Daraus wiederum kann gefolgert werden, dass sich die Tätigkeit im Arbeitsschutz mit ihrer stärker überwachenden Ausrichtung für diese Varianz verantwortlich zeichnet.

Wirtschaftliche Qualität: Das Erklärungsmodell für die abhängige Variable Wirtschaftliche Qualität weist mit einem korrigierten R^2 von 0,05 den zwar den bisher besten *Fit* auf, dieser weist jedoch immer noch auf eine massive Fehlspezifikation dieses theoretisch lediglich durch verwaltungswissenschaftliche Doktrin fundierten Modells hin. Jenseits dieser Einschränkung zeigt sich, dass das in der deskriptiven Darstellung deutlich gewordene schlechte Abschneiden der kommunalen Ebene auch tatsächlich am ehesten noch ein Effekt des Behördentyps zu sein scheint, da die Mitarbeit auf dieser Ebene den Durchschnitt der Antworten statistisch signifikant um 0.46 Punkte verschlechterte.

159 Das Konzept der statistischen Signifikanz ist hier – wie in Kapitel 5.5.2 diskutiert – aufgrund der vorliegenden Datenstruktur ohnehin nur als *Hilfe* bei der Interpretation der Regressionskoeffizienten zu verstehen, nicht als inferenzstatistische Maßzahl.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

	AV1	AV3	AV4	AV5	AV6	AV7
Obere Landes-behörde	.95 (1)	.15 (-18)	.11 (.12)	-.11 (.14)	-.37 (.15)*	-.19 (.16)
Mittelbehörde	Als statistische Referenzkategorie aus den Modellen entfernt					
Untere Landes-behörde	.62 (.92)	.17 (.16)	-.05 (.11)	-.13 (.13)	-.16 (.14)	.23 (.17)
Kommunale Behörde	2.51 (.77)	-.27 (.14)*	.11 (.09)	-.47 (.11)***	-.26 (.12)*	-.71 (.15)***
Aufgabenbereich Gewerbeaufsicht	-.21 (.60)	-.24 (.11)*	.02 (.07)	-.08 (.08)	.09 (.09)	-.06 (.11)
Aufgabenbereich Arbeitsschutz	.18 (.73)	-.44 (.13)***	-.01 (.09)	-.15 (.1)	.08 (.11)	.14 (.14)
Reformopfer	-.26 (.58)	.04 (.10)	-.08 (.07)	-.14 (.08)	-.23 (.09)**	-.54 (.11)***
Berufsständisch organisiert	-.78 (.56)	.16 (.1)	.19 (.07)	.01 (.08)	.12 (.09)	-.01 (.1)
Geschlecht	-.11 (.69)	-.01 (.11)	.04 (.08)	.004 (.09)	-.05 (.1)	-.13 (.12)
Konstante	1.78 (.9)*	2.93 (.16)***	3.22 (.11)***	3.28 (.12)***	3.75 (.14)***	3.68 (.17)***
N	398	473	474	474	474	474
Korr. R^2 (Standard-fehler des Schätzers)	.03 (5.32)	.03 (1.01)	0.01 (.69)	.05 (.79)	.04 (.87)	.19 (1.08)

Tabelle 12: Realtypische Organisationsmodelle als Determinanten admin. Performanz

Anmerkungen: Eigene Daten; Unstandardisierte Regressionskoeffizienten mit Standardfehlern in Klammern. Modellspezifikationen: AV1: Rechtsstaatlichkeit, gemessen über die Zahl normabweichender Weisungen; AV3: Kundenbild; AV4: Professionalität/ Responsivität; AV5: Wirtschaftliche Qualität; AV6: Arbeitszufriedenheit; AV7: Organisationale Bindung. *p≤0,05, **p≤0,01, ***p≤0,001.

Professionalität/Responsivität: Keine der in das Modell aufgenommenen Variablen kann etwas zur Erklärung dieser abhängigen Variablen beitragen, es wird keinerlei Varianz aufgeklärt.

Arbeitszufriedenheit: Auch die *Arbeitszufriedenheit* kann durch das an Verwaltungsorganisationsmodellen orientierte Erklärungsmodell nicht einmal im Ansatz zufriedenstellend erklären (korr. $R^2 = 0{,}04$). Spannend ist hier weniger, dass sowohl die Mitarbeit in Oberen Landesbehörden wie auf der kommunalen Ebene zu einer überzufälligen Verschlechterung der Arbeitszufriedenheit führt, als vielmehr dass hier zum ersten Mal auch der Status als *Reformopfer* statistisch signifikant und negativ zu Buche schlägt.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Organisationale Bindung: Überraschenderweise zeigt sich das Modell zur Erklärung der Organisationalen Bindung deutlich besser an die Datenstruktur angepasst als die zuvor diskutierten Modelle; es kann mit einem korrigierten R^2 von 0,18 einen deutlich höheren Varianzanteil aufklären. Die Betrachtung der Regressionskoeffizienten B zeigt, dass lediglich zwei Erklärungsfaktoren – Beschäftigung auf der kommunalen Ebene und der Status als *Reformopfer* – zu einer Veränderung der *Organisationalen Bindung* führen. Der Einfluss dieser beiden Variablen ist darüber hinaus mit -0,71 und -0,53 als sehr bedeutend einzuschätzen. Dieses Ergebnis ist insbesondere deshalb interessant, da es durch die Auspartialisierung des Effekts von *Reformopfer* zeigt, dass das schlechte Abschneiden der kommunalen Ebene nicht mit dem Unmut dieser Gruppe erklärt werden kann. Ganz im Gegenteil: Bei einigen der vorhergehenden Erklärungsfaktoren urteilte diese Gruppe sogar positiver als ihre nicht von Reformen betroffenen Kollegen. Hier allerdings, bei den mitarbeiterbezogenen Faktoren zeigt sich, dass sich die versetzten Mitarbeiter mental noch nicht an ihre neuen Verwaltungseinheiten gebunden fühlen. Darüber hinaus zeigt sich allerdings auch, dass es der kommunalen Ebene auch *jenseits* dieses Effekts deutlich schlechter gelingt, eine starke Bindung ihrer Mitarbeiter herzustellen – zumindest für die hier betrachteten technisch-wissenschaftlichen Aufgabenfelder.

Unangemessene Prioritätensetzung: Die abhängige Variable *Rechtsstaatlichkeit/unangemessene Prioritätensetzung* (AV2) wurde aufgrund ihrer dichotomen Antwortausprägung mittels einer logistischen Regression analysiert (vgl. Tabelle 13). Dieses Verfahren liefert sog. Effekt-Koeffizienten (Exp(b)), welche als *Odds Ratios*, d.h. als Faktor der Vervielfachung der abhängigen Variable, wenn sich die betreffende unabhängige Variable um eine Einheit erhöht bzw. senkt, interpretiert werden können (vgl. Diaz-Bone/Künemund 2003: 8f.). Dabei bedeuten Werte > 1 eine entsprechende Vervielfachung und Werte < 1 eine Verringerung der *Chance* für das Eintreten des gemessenen Sachverhalts. Analog zum Determinationskoeffizienten R^2 kann bei logistischen Regressionen *Nagelkerkes* R^2 als Bestimmtheitsmaß des durch die unabhängigen Variablen erklärten Varianzanteils interpretiert werden. Die Analyse der Ergebnisse der logistischen Regression in Tabelle 13 zeigt wiederum eine sehr niedere Varianzaufklärung des Gesamtmodells (0,09). Inhaltlich zeigt sich, dass alle einbezogenen Organisationsmodelle die Chance auf eine aus Sicht der Mitarbeiter *unbotmäßige Vernachlässigung* nicht-anlassbezogener Kontrollen deutlich erhöhen. Bei kommunalen Behörden sogar auf das fast 3.5-fache. Gleichzeitig zeigen ausschließlich mit Arbeitsschutzaufgaben betraute Verwaltungseinheiten eine um rund ein Drittel niedrigere Chance auf eine derartige Prioritätensetzung. Dies kann auf das seltenere Anfallen von vorrangig zu bearbeitenden Aufgaben zurückgeführt werden. Dagegen sind solche Priorisierungen in der Immissionsschutzverwaltung bspw.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

bei industriellen Genehmigungsverfahren die Regel. Von Reformen betroffene Mitarbeiter haben hingegen die 1,4-fache Chance, unangemessene Prioritätensetzungen wahrzunehmen.

	Unangemessene Prioritätensetzung
Obere Landesbehörde†	Als statistische Referenzkategorie entfernt
Mittelbehörde†	2.92 (.37)**
Untere Landesbehörde†	1.78 (.47)
Kommunale Behörde†	3.46 (45)**
Aufgabenbereich Gewerbeaufsicht	.1.08 (.23)
Aufgabenbereich Arbeitsschutz	.65 (.29)
Reformopfer	1.41 (.22)
Berufständ. Organisation	.86 (.22)
Geschlecht	.72 (.25)
Konstante	.89 (.45)*
N	46
Nagelkerkes R^2	.09

Tabelle 13: Unangemessenen Vernachlässigung nicht-anlassbezogener Kontrollen

Anmerkungen: Eigene Daten; Effekt-Koeffizienten (Exp B) als Odds der abhängigen Variable unangemessene Vernachlässigung nicht-anlassbezogener Kontrollen (ja=1) mit Standardfehlern in Klammern; †Dummy-Variable, ja = 1, 0 als Referenzgruppe kodiert; *p≤0,05, **p≤0,01, ***p≤0,001.

Zusammenfassung: Diese auf die realtypischen Organisationsmodelle fokussierte Analyse ergänzt die deskriptiven Befunde aus Kapitel 6. Zusammenfassend lässt sich aus der Analyse des Referenzmodells die Annahme bestätigen, dass ein auf realtypischen Organisationsmodellen basierendes Erklärungsmodell eine nur geringe Erklärungskraft entfaltet. Diese Schwäche kann auf den primär auf verwaltungswissenschaftlichen Doktrinen basierenden Ansatz zurückgeführt werden, dem eine theoretische Untermauerung und ein konsistentes Modell von Wirkungsmechanismen fehlt.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.3 Multivariater Test des Kausalmodells

Dieses Unterkapitel stellt den *ersten Schritt* im Test des in Kapitel 4 entwickelte und in Kapitel 5 präzisierte Modells zur Erklärung administrativer Performanz auf multivariater Ebene dar. In Tabelle 14 wird eine Übersicht über die Korrelationen zwischen den theoretischen Erklärungsfaktoren und den abhängigen Variablen präsentiert, um erste Hinweise auf mögliche Zusammenhänge zu liefern. Diese Übersicht zeigt, dass *alle* erklärenden Variablen mit Ausnahme von *Geschlecht* einen signifikanten Zusammenhang zu einer, meist jedoch zu mehreren abhängigen Variablen aufweisen. Diese Zusammenhänge sind jedoch in keinem Fall als deterministisch zu betrachten, meist liegen sie bei deutlich unter 0,5 – der höchste erreichte Wert beträgt ,556 für die Korrelation zwischen *Inhaltlicher Autonomie* und *Organisationaler Bindung*. Auch sind diese Zusammenhänge sind noch kein Beleg für die praktische Relevanz einzelner Erklärungsfaktoren, diesen Nachweis kann lediglich die multivariaten Wirkungsanalyse liefern.

	AV1	AV2	AV3	AV4	AV5	AV6	AV7
Legitimation	.23**	.16**	-.07	.05	-.21**	-.12**	-.37**
Politiknähe	.20**	.05	-.06	.06	-.2**	-.18**	-.33**
Funkt. Differenzierung	.08	.13**	-.11**	-.00	-.07	.02	-.23**
Funkt. Diff. (staatlich)	-.03	.07	-.11*	-.04	.04	.11*	-.1*
Kritische Größe	.10*	.07	-.04	.07	-.11*	-.08	-.24**
Ressourcenbereitstellung	-.11*	-.26**	.18**	.00	.14**	.02	.09*
Hierarch. Unterstützung	-.38**	-.19**	.16**	.05	.44**	.43**	.51**
Zielklarheit	-.49**	-.19**	.18**	.16**	.4**	.42**	.45**
Rekrutierungsautonomie	-.09*	-.02	-.02	-.00	.08	.13**	.19**
Organisat. Autonomie	-.25**	-.19**	.05	-.00	.48**	.5**	.4**
Inhaltliche Autonomie	-.39**	-.17**	.13**	.13**	.42**	.52**	.56**
Aufgabe Gewerbeaufsicht	.03	.08*	-.05	.04	-.05	.06	-.05
Aufgabe Arbeitsschutz	-.10*	-.15**	-.11*	-.03	.05	.04	.14**
Reformopfer	.15**	.11**	-.03	-.02	-.13**	-.15**	-.31**
Berufständ. Organisation	-.05	-.02	.09*	.11*	.07	.11**	.06
Geschlecht	.01	-.05	-.00	-.01	-.03	-.06	-.05

Tabelle 14: Korrelation zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen

Anmerkungen: Eigene Daten; Bivariate Rangkorrelation nach Spearman. AV1: Unbotmäßige Politisierung; AV2: Unangemessene Prioritätensetzung; AV3: Kundenbild; AV4: Professionalität/ Responsivität; AV5: Wirtschaftliche Qualität; AV6: Arbeitszufriedenheit; AV7: Organisationale Bindung. *p≤0.05, **p≤0.01.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Zum Test dieser Zusammenhänge werden im Folgenden die bereits für das Referenzmodell durchgeführten Analysen für das komplette Set der theoretisch hergeleiteten erklärenden Variablen durchgeführt. Hierzu werden in einem ersten Schritt für jede abhängige Variable insgesamt fünf Modelle geschätzt, welche nacheinander die einzelnen *strukturellen* Erklärungsfaktoren in das Gesamtmodell einbeziehen. Dieses gestufte Vorgehen ist notwendig, da die realtypischen Organisationsmodelle stets Ausprägungen auf sämtlichen theoretisch hergeleiteten strukturellen Faktoren beinhalten. Der damit einhergehende Zwang, die verschiedenen theoretischen Subsamples aus dem gleichen Gesamtsample zu extrahieren, führt zu starken Überschneidungen zwischen den einzelnen Subsamples, so dass bei einer gleichzeitigen Einbeziehung in das statistische Modell Multikollinearitätsprobleme zu erwarten wären. Darüber hinaus wird die Variable *Funktionale Binnen-Differenzierung* einmal über das gesamte Sample und einmal lediglich für mittelbar legitimierte (staatliche) Einheiten gerechnet. Die resultierenden Analysemodelle sind wie folgt spezifiziert:

I: Einschluss: Legitimation, Ausschluss: Politiknähe, Funktionale Binnen Differenzierung, Kritische Größe

II: Einschluss: Politiknähe, Ausschluss: Legitimation, Funktionale Binnen-Differenzierung, Kritische Größe

IIIa: Einschluss Funktionale Binnen-Differenzierung, Ausschluss Legitimation, Politiknähe, Kritische Größe

IIIb: Einschluss: Funktionale Binnen-Differenzierung für das Subsample mittelbar legitimierte (staatliche) Behörden, Ausschluss: Legitimation, Politiknähe, Kritische Größe

IV: Einschluss: Kritische Größe, Ausschluss: Legitimation, Politiknähe, Funktionale Binnen-Differenzierung.

Hierbei werden jeweils jene Fälle einbezogen, welchen auf den einzelnen, Dummy-kodierten Variablen positive Ausprägungen zugesprochen wurden. Damit entsprechen die Fälle mit positiver Ausprägung in den Modellen I (*Legitimation*) und IIIb (*Funktionale Binnen-Differenzierung* mittelbar legitimierter Behörden) den *Kommunalen Behörden* bzw. den *Mittelbehörden,* da hier der strukturelle Faktor nur innerhalb eines realtypischen Organisationsmodells auftritt. Das Modell II (*Politiknähe*) entspricht der Kombination aus *Kommunaler Ebene* und *Oberen Landesbehörden*. Das Modell III (*Funktionale Binnen-Differenzierung*) entspricht *Kommunaler Ebene* und *Mittelbehörden* und das Modell IV (*Kritische Größe*) erfasst alle Verwaltungseinheiten mit weniger als acht Mitarbeitern. Basierenden auf den Erkenntnissen dieses ersten Analyseschrittes kann dann ein konsolidiertes Analysemodell entwickelt werden, welches eine integrierte Betrachtung jener Faktoren erlaubt, die eigenständige Erklärungskraft aufweisen (vgl. Kapitel 7.5).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.3.1. Unbotmäßige Politisierung

Für die Variable *Unbotmäßige Politisierung* zeigt die OLS-Regressionsanalyse der fünf Gesamtmodelle eine deutlich bessere Anpassung an die Datenstruktur als dies beim Referenzmodell der Fall war (vgl. Tabelle 15). So werden nun zwischen 14% und 23% der Varianz auf der abhängigen Variablen durch die Modelle erklärt. Dies ist vermutlich primär auf den Beitrag der akteursbezogenen Erklärungsfaktoren der *Führungskultur* zurückzuführen.
Ein erster Blick auf die Wirkung der strukturellen Erklärungsfaktoren über alle Modelle zeigt, dass diese variierende Beiträge zur Erklärung der abhängigen Variablen liefern. So führen die Variablen *Legitimation* und *Politiknähe* zu einem deutlichen Anstieg der absoluten Zahl der Weisungen, der jedoch noch vom Effekt der *Kritischen Größe* übertroffen wird. So werden aus den kleinsten 20% der Verwaltungseinheiten 1,23 entsprechende Weisungen mehr berichtet, als aus den größeren Einheiten. Dagegen spielt eine hohe *funktionale Binnen-Differenzierung* über staatliche und kommunale Einheiten hinweg keinerlei Rolle für die Zahl der Weisungen, während sie bei ausschließlicher Betrachtung der mittelbar legitimierten staatlichen Einheiten die Zahl der Weisungen stark senkt. Allerdings erreicht wie schon im Referenzmodell keiner der strukturellen Erklärungsfaktoren aufgrund hoher Standardfehler statistische Signifikanz.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

	I	II	IIIa	IIIb	IV
Legitimation (direkt)†	.78 (.66)				
Politiknähe†		.60 (.57)			
Funkt. Differenzierung†			.02 (.6)	-.8 (.49)	
Kritische Größe†					1.23 (.82)
Ressourcenbereitstellung	.29 (.25)	.29 (.25)	.32 (.25)	.05 (.22)	.41 (.28)
Hierarch. Unterstützung	-.58 (.37)	-.57 (.38)	-.59 (.38)	-.67 (.31)*	-.5 (.41)
Zielklarheit	-1.75 (.42)***	-1.76 (.42)***	-1.78 (.42)***	-1.38 (.35)***	-1.96 (.48)***
Rekrutierungsautonomie	.02 (.19)	.03 (.19)	.02 (.19)	-.01 (.17)	-.04 (.22)
Organisationale Autonomie	.31 (.31)	.33 (.31)	.35 (.32)	-.14 (.27)	.17 (36)
Inhaltliche Autonomie	-1.29 (.52)**	-1.30 (.52)**	-1.36 (.51)**	.12 (.46)	-1.3 (.57)*
Gewerbeaufsicht†	-.34 (.55)	-.32 (.55)	-.38 (.55)	-.35 (.49)	-.12 (.66)
Arbeitsschutz†	.14 (.62)	-.04 (.57)	-.22 (.55)	.27 (.51)	.23 (.71)
Reformopfer†	-.97 (.53)	-.92 (.52)	-.8 (.55)	.08 (.45)	-.91 (.57)
Berufständ. Organisation†	-.63 (.506)	-.64 (.507)	-.76 (.495)	-.23 (.429)	-.59 (.569)
Geschlecht (weiblich) †	-.23 (.62)	-.22 (.62)	-.24 (.62)	-.47 (.54)	-.13 (.72)
Konstante	13.08 (1.5)***	13.08 (1.53)***	13.68 (1.46)***	8.53 (1.47)***	13.96 (1.62)***
N	395	395	395	267	341
Korr. R^2 (Standardfehler des Schätzers)	.22 (4.78)	.22 (4.78)	.22 (4.79)	.14 (3.32)	.23 (5.01)

Tabelle 15: Bestimmungsfaktoren der *Normabweichenden Weisungen*

Anmerkungen: Eigene Daten; Unstandardisierte Regressionskoeffizienten mit Standardfehlern in Klammern; † Dummy-Variable, ja = 1; *p≤0,05, **p≤0,01, ***p≤0,001.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Im Vergleich zeigen die Variablen der Führungskultur in allen Modellen eine deutlich höhere Erklärungskraft als die Strukturbezogenen. Dies entspricht den Erwartungen, da die strukturellen Variablen sehr viel mittelbarer auf das Vollzugshandeln wirken als Aspekte der Führung. Allerdings wird deutlich, dass die einzelnen unabhängigen Variablen einen deutlich unterschiedlichen Beitrag zur Erklärung der *Unbotmäßigen Politisierung* leisten: Während eine bessere *Versorgung mit Personalressourcen* durch die Führungskräfte wie auch eine höhere *Organisationale Autonomie* irritierenderweise durchgängig über (fast) alle Modelle zu einem moderaten Anstieg der Häufigkeit normabweichender Weisungen führt, bringt eine höhere *Hierarchische Unterstützung* durch die Vorgesetzten einen deutlichen Rückgang um rund 0,5 Weisungen pro Jahr mit sich. Den mit weitem Abstand größten und statistisch hoch signifikanten Effekt auf die Zahl der normbrechenden Weisungen haben jedoch wenig verwunderlich die beiden verschwägerten Erklärungsfaktoren der *Zielklarheit* sowie der *Inhaltlichen Autonomie*. Sorgen die Vorgesetzten um eine Erhöhung dieser Variablen um eine Einheit, so ist damit auch ein Rückgang der Zahl wahrgenommener normabweichender Weisungen um 1,7 bzw. 1,3 pro Jahr verbunden. Eine Ausnahme bildet hier lediglich das Modell IIIb, da hier die kommunale Ebene mit der – wie aus der deskriptiven Analyse bekannt – höchsten Zahl an derartigen Weisungen nicht in das analysierte Sample aufgenommen wird.

Hinsichtlich der Kontrollvariablen ist bemerkenswert, dass deren Effekte in diesem umfassenderen Modell noch sehr viel deutlicher zu Tage treten, als dies im Referenzmodell der Fall war. So bestätigt sich, dass in der integrierten Gewerbeaufsichtsverwaltung durchgängig eine leicht geringere Zahl von normabweichenden Weisungen zu beobachten ist, während die ausschließliche Tätigkeit in der Arbeitsschutzverwaltung keinen eindeutigen Effekt mit sich bringt, sondern abhängig von den einbezogenen strukturellen Variablen in den einzelnen Modellen stark schwankt. Äußerst bemerkenswert ist die deutlich *geringere* Wahrnehmung normabweichender Weisungen unter Reformopfern und berufsständisch organisierten Mitarbeitern. Schließlich zeigt sich auch, dass weibliche Mitarbeiter über alle Modelle hinweg eine leicht geringere Wahrnehmung der Häufigkeit normabweichender Weisungen haben.

7.3.2. Unangemessene Prioritätensetzung

Die logistische Regressionsanalyse über die fünf analysierten Modelle klärt zwischen 16% und 18% der Varianz in der *Unangemessenen Prioritätensetzung* auf (vgl. Tabelle 16). Ein erster Vergleich der Modelle zeigt, dass die einzelnen strukturellen Erklärungsfaktoren wiederum sehr unterschiedlich auf das Explanandum wirken, die Effekte der Führungskultur sowie der Kontrollvariablen

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sich jedoch im Modellvergleich sehr ähnlich sind. So erhöht die direktdemokratische *Legitimation* einer Verwaltungseinheit die Chance einer unangemessenen Prioritätensetzung um das 1,47-fache, während das verwandte Konzept der *Politiknähe* sie um ein Viertel senkt. Hierin spiegeln sich das in der deskriptiven Analyse deutlich gewordene, stark unterschiedliche Antwortverhalten von kommunaler Ebene und Oberen Landesbehörden, die im Faktor *Politiknähe* auf theoretischer Basis zusammengeführt wurden. *Funktionale Binnen-Differenzierung* erhöht hingegen sowohl über alle Fälle wie auch bei ausschließlicher Betrachtung der staatlichen Ebene die Chance auf eine Vernachlässigung nichtanlassbezogener Kontrollen um das 1,76 bzw. 1,9-fache und erlangt dabei auch statistische Signifikanz. Die Zugehörigkeit zu den kleinsten Verwaltungseinheiten (Modell IV) hat hingegen keinerlei Einfluss auf diese abhängige Variable.

Unter den Variablen der Führungskultur sticht die *Ressourcenbereitstellung* mit dem über alle Modelle größten und durchgängig höchst signifikanten Effekt heraus – eine um einen Punkt höhere Einschätzung der Auskömmlichkeit der Ressourcenausstattung senkt die Chance, eine Vernachlässigung nichtanlassbezogener Kontrollen zu beklagen auf das ca. 0,7 bis 0,6-fache. Ein ähnlicher, jedoch etwas schwächerer Effekt kann für die Variable *Organisationale Autonomie* festgestellt werden. *Hierarchische Unterstützung* reduziert lediglich im Modell IIIb (ausschließlich staatliche Einheiten) die Chance einer Vernachlässigung erwähnenswert, in allen anderen Modellen erzielt diese Variable ebenso wenig einen Effekt, wie *Zielklarheit, Rekrutierungsautonomie* und *Inhaltliche Autonomie*.

Unter den Kontrollvariablen tritt insbesondere der Aufgabenbereich *Arbeitsschutz* hervor. Eine Tätigkeit in diesem Bereich reduziert die Chance auf die Wahrnehmung einer unangemessenen Prioritätensetzung um rund die Hälfte im Vergleich zum Referenzfall. Der Status als *Reformopfer* erhöht hingegen in allen Modellen mit Ausnahme des auf staatliche Einheiten beschränkten Modells IIIb die entsprechende Chance deutlich, während Versetzungen *innerhalb* des staatlichen Bereichs offensichtlich keinen solchen Effekt haben. Erwähnenswert ist schließlich auch der Effekt, den das *Geschlecht der Mitarbeiter* einnimmt: Mitarbeiterinnen haben eine um rund ein Drittel geringere Chance, eine unangemessene Prioritätensetzung zu berichten.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

	I	II	IIIa	IIIb	IV
Legitimation (direkt)†	1.47 (.3)				
Politiknähe†		.75 (.25)			
Funkt. Differenzierung†			1.76 (.25)*	1.91 (.3)*	
Kritische Größe†					.94 (.35)
Ressourcenbereitstellung	.63 (.11)***	.64 (.11)***	.64 (.11)***	.60 (.14)***	.69 (.11)***
Hierarch. Unterstützung	.87 (.17)	.85 (.17)	.87 (.17)	.67 (.2)*	.88 (.18)
Zielklarheit	.85 (.19)	.83 (.19)	.86 (.19)	.96 (.22)	.86 (.2)
Rekrutierungsautonomie	1.02 (.09)	1.02 (.09)	1.03 (.09)	1.02 (.11)	1.01 (.09)
Org. Autonomie	.73 (.14)*	.75 (.14)*	.7 (.15)**	.74 (.18)	.74 (.16)
Inhaltliche Autonomie	.94 (.24)	.89 (.23)	.92 (.24)	.97 (.29)	.97 (.25)
Gewerbeaufsicht†	1.15 (.24)	1.12 (.24)	1.14 (.24)	1.14 (.29)	1.19 (.27)
Arbeitsschutz†	.63 (.27)	.5 (.25)**	.5 (.24)**	.45 (.32)*	.49 (.29)*
Reformopfer†	1.33 (.23)	1.52 (.22)	1.19 (.24)	.98 (.28)	1.59 (.24)
Berufständ. Organisation†	1.03 (.22)	.92 (.22)	.99 (.22)	.88 (.27)	.92 (.24)
Geschlecht (weiblich)†	.74 (.26)	.71 (.26)	.71 (.26)	.72 (.31)	.76 (.29)
Konstante	30.87 (.76)***	54.75 (.76)***	30.78 (.72)***	42.86 (.97)***	24.68 (.76)***
N	458	458	458	308	390
Nagelkerkes R^2	.17	.17	.18	.18	.16

Tabelle 16: Bestimmungsfaktoren der *Unangemessenen Prioritätensetzung*

Anmerkungen: Eigene Daten; Effekt-Koeffizienten (Exp B) als Odds der abhängigen Variable unangemessene Vernachlässigung nicht-anlassbezogener Kontrollen (nein = 0, ja=1) mit Standardfehlern in Klammern; †Dummy-Variable, ja = 1, 0 als Referenzgruppe kodiert; *p≤0,05, **p≤0,01, ***p≤0,001.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.3.3. Kundenbild

Für den letzter Performanzaspekt der rechtsstaatlich-politischen Dimension, dem *Kundenbild,* zeigt der Determinationskoeffizient R^2 eine bescheide Anpassungsgüte der linearen Regressionsfunktion an die Daten der fünf Modelle – es werden durchgängig weniger als 10% der Varianz aufgeklärt (vgl. Tabelle 17). Die Regressionskoeffizienten der strukturellen Variablen liefern über alle Modelle betrachtet wenig spektakuläre Ergebnisse: Zwar zeigt sich, dass die unmittelbare *Legitimation* einen statistisch signifikanten negativen Einfluss auf das Kundenbild der Befragten ausübt, und auch die *Kritische Größe* scheint eine erwähnenswerte, wenn auch schwächere Wirkung in dieselbe Richtung zu haben. Von den weiteren strukturellen Variablen geht jedoch keinerlei nennenswerte Erklärungskraft aus. Einen ebenfalls geringen Beitrag hat das Akteurshandeln der Leitungsebene auf das von den Mitarbeitern gepflegte Kundenbild: *Ressourcenbereitstellung* und *Zielklarheit* wirken leicht positiv. Dieser Effekt erweist sich in den meisten Modellen sogar als statistisch signifikant. Alle anderen Variablen der Führungskultur haben keinen nennenswerten Effekt. Die mit Abstand größte Erklärungskraft entwickeln die Kontrollvariablen des Tätigkeitsfelds der Mitarbeiter – insbesondere eine Tätigkeit ausschließlich im Arbeitsschutz verschlechtert das Kundenbild der Mitarbeiter um rund 0,4 Punkte auf der Fünferskala. Die sonstigen Kontrollvariablen zeigen keinerlei Effekt.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

	I	II	IIIa	IIIb	IV
Legitimation (direkt)†	-.24 (.13)*				
Politiknähe†		-.11 (.11)			
Funkt. Differenzierung†			-.12 (.11)	-.03 (.13)	
Kritische Größe†					-.21 (.14)
Ressourcenbereitstellung	.15 (.05)**	.14 (.05)**	.14 (.05)**	.16 (.06)**	.18 (.05)***
Hierarch. Unterstützung	.08 (.07)	.08 (.07)	.08 (.07)	.08 (.09)	.03 (.08)
Zielklarheit	.17 (.08)*	.18 (.08)*	.18 (.08)*	.11 (.1)	.21 (.09)*
Rekrutierungsautonomie	-.05 (.04)	-.05 (.04)	-.05 (.04)	-.08 (.05)	-.03 (.04)
Org. Autonomie	-.11 (.06)	-.11 (.06)*	-.11 (.06)	-.06 (.08)	-.1 (.07)
Inhaltliche Autonomie	.08 (.1)	.1 (.1)	.1 (.1)	.05 (.13)	.09 (.1)
Gewerbeaufsicht†	-.2 (.1)*	-.21 (.1)*	-.2 (.1)*	-.02 (.13)	-.32 (.12)**
Arbeitsschutz†	-.48 (.12)***	-.4 (.11)***	-.37 (.1)***	-.45 (.14)**	-.5 (13)***
Reformopfer†	.08 (.1)	.04 (.1)	.07 (.1)	.14 (.13)	-.05 (.1)
Berufständ. Organisation†	.148 (.1)	.165 (.1)	.182 (.09)*	.096 (.12)	.140 (.1)
Geschlecht (weiblich)†	-.0 (.1)	.0 (.1)	.01 (.1)	-.1 (.14)	-.03 (.12)
Konstante	2.06 (.29)***	1.97 (.29)***	1.94 (.28)***	2.25 (.41)***	2.01 (.3)***
N	469	469	469	317	400
Korr. R^2 (Standardfehler des Schätzers)	.09 (.99)	.08 (.99)	.08 (.99)	.05 (1.01)	.1 (.98)

Tabelle 17: Bestimmungsfaktoren des *Kundenbildes* des Vollzugspersonals

Anmerkungen: Eigene Daten; Unstandardisierte Regressionskoeffizienten mit Standardfehlern in Klammern; † Dummy-Variable, ja = 1; *p≤0,05, **p≤0,01, ***p≤0,001.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.3.4. Professionalität/Responsivität

Der erste Aspekt der wirtschaftlich-funktionalen Performanzdimension, die *Professionalität/Responsivität* der Verwaltungseinheiten, zeigt ebenfalls eine geringe Anpassungsgüte der Modelle: lediglich zwischen fünf und sieben Prozent der Varianz der abhängigen Variablen werden erklärt, im ausschließlich auf die staatliche Ebene reduzierten Modell IIIb ist die Aufklärung sogar noch geringer (vgl. Tabelle 18). Dafür zeigen sich im Vergleich zu den vorhergehenden Performanzaspekten einige interessante Verschiebungen hinsichtlich einflussreicher Variablen.

Deutlicher als zuvor erklären die strukturellen Aspekte *Legitimation, Politiknähe* wie auch – sogar an erster Stelle – die *Kritische Größe* in ihren jeweiligen Modellen überzufällig einen nennenswerten Anteil der Varianz der abhängigen Variablen. Alle drei haben überraschenderweise einen Einfluss *zugunsten* der Professionalität – und zulasten der Responsivität der Verwaltungen. Dies ist ein noch zu diskutierender Befund. Die *Funktionale Binnen-Differenzierung* hat wie beim *Kundenbild* auch hier keinerlei Erklärungskraft.

Unter den Variablen der Führungskultur zeichnet sich für das Kundenbild eine Verschiebung im Vergleich zu den vorhergehenden abhängigen Variablen ab: Während die Einschätzung der *Ressourcenbereitstellung* und der *Hierarchischen Unterstützung* keinerlei Wirkung entwickeln, haben *Zielklarheit* und *Inhaltliche Autonomie* einen statistisch signifikanten positiven Effekt auf die *Professionalität*. Im Gegensatz dazu entwickelt *Organisationale Autonomie* einen zwar schwachen, aber überzufälligen und über die Modelle stabilen Effekt zugunsten des gegenteiligen Poles, der *Responsivität*.

Unter den Kontrollvariablen entwickelt zum ersten Mal die Variable *Berufsständische Organisation* Erklärungskraft – eine Mitgliedschaft in BTB und/oder VDGAB wirkt sich, mit Ausnahme des rein staatlichen Modells IIIb, deutlich zugunsten der Professionalität der Mitarbeiter aus. Auf der staatlichen Ebene scheint eine Mitgliedschaft in diesen Organisationen keinerlei Einfluss auf *Professionalität* oder *Responsivität* der Mitarbeiter zu haben. Darüber hinaus entwickelt keine der weiteren Kontrollvariablen, auch nicht der Status als *Reformopfer,* einen Einfluss auf die abhängige Variable.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

	I	II	IIIa	IIIb	IV
Legitimation (direkt)†	.25 (.09)**				
Politiknähe†		.2 (.07)**			
Funkt. Differenzierung†			.12 (.08)	.04 (.08)	
Kritische Größe†					.27 (.1)**
Ressourcenbereitstellung	-.0 (.03)	-.0 (.03)	.01 (.03)	-.01 (.04)	.0 (.04)
Hierarch. Unterstützung	-.06 (.05)	-.06 (.05)	-.06 (.049)	-.03 (.054)	-.07 (.052)
Zielklarheit	.153 (.054)**	.149 (.054)**	.146 (.05)**	.167 (.06)**	.130 (.06)*
Rekrutierungsautonomie	-.02 (.02)	-.02 (.02)	-.02 (.03)	-.01 (.03)	-.03 (.03)
Org. Autonomie	-.11 (.04)**	-.11 (.04)**	-.11 (.04)**	-.16 (.05)***	-.1 (.04)*
Inhaltliche Autonomie	.2 (.07)**	.19 (.07)**	.18 (.07)**	.02 (.08)	.17 (.07)*
Gewerbeaufsicht†	.03 (.07)	.04 (.07)	.02 (.07)	.06 (.08)	.07 (.08)
Arbeitsschutz†	.05 (.08)	-.01 (.07)	-.07 (.07)	.08 (.08)	.06 (.09)
Reformopfer†	-.03 (.07)	-.01 (.07)	-.02 (.07)	-.08 (.08)	.02 (.07)
Berufständ. Organisation†	.19 (.06)**	.2 (.06)**	.16 (.06)**	.06 (.07)	.2 (.07)**
Geschlecht (weiblich)†	.04 (.07)	.04 (.07)	.03 (.08)	-.14 (.09)	.08 (.08)
Konstante	2.5 (.195)***	2.5 (.197)***	2.62 (.189)***	3.19 (.244)***	2.65 (.205)***
N	470	470	470	318	401
Korr. R^2 (Standardfehler des Schätzers)	.07 (.66)	.07 (.66)	.06 (.67)	.04 (.61)	.05 (.67)

Tabelle 18: Bestimmungsfaktoren der *Professionalität resp. Responsivität* des Vollzugspersonals

Anmerkungen: Eigene Daten; Unstandardisierte Regressionskoeffizienten mit Standardfehlern in Klammern; † Dummy-Variable, ja = 1; *p≤0,05, **p≤0,01, ***p≤0,001.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.3.5. Wirtschaftliche Qualität

Für den zweiten Aspekt der wirtschaftlich-funktionalen Performanzdimension, der *Wirtschaftlichen Qualität* der Verwaltungsleistung, wird eine sehr viel bessere Anpassungsgüte der Modelle erreicht: Der Determinationskoeffizient R^2 (korr.) erreicht Werte zwischen 0,27 und 0,34 (vgl. Tabelle 19). Mit dieser Aufklärung von rund einem Drittel der Varianz des Modells wird ein für die sozialwissenschaftliche Verhaltensforschung sehr guter Wert erreicht.

Wiederum spielen die *Legitimation, Politiknähe* und *Kritische Größe* als strukturelle Aspekte eine Rolle in der Erklärung der abhängigen Variablen ein. Diesmal jedoch eine deutlich und statistisch signifikant negative. Der Vergleich der Effektstärken zeigt, dass die *Kritische Größe* der Verwaltungseinheiten den Effekt der direkten Legitimation übertrifft, dieser Aspekt erklärt also besser die in den Augen der Mitarbeiter erzielte *Wirtschaftliche Qualität*. Die *Funktionale Binnen-Differenzierung* hat auch hier keinerlei Erklärungskraft.

Unter den Variablen der Führungskultur wechselt erneut das Set relevanter Variablen: War die *Hierarchische Unterstützung* bei der *Professionalität/ Responsivität* noch gänzlich unbedeutend, so zeigt sie hier einen mäßig starken, aber statistisch hoch signifikanten positiven Einfluss auf die abhängige Variable. Nur leicht abgeschwächt findet sich dieser Effekt auch für die *Inhaltliche Autonomie*, während die mit dieser Variablen hoch korrelierte *Zielklarheit* ebenso wie die *Ressourcenbereitstellung* keinerlei Erklärungskraft zeigt. Die mit Abstand höchsten Regressionskoeffizienten weist jedoch die *Organisationale Autonomie* auf. Eine um einen Punkt höhere Bewertung auf dieser unabhängigen Variablen führt zu einer um 0,28 bis 0,31 Punkte höhere Bewertung der *Wirtschaftlichen Qualität* durch die Mitarbeiter. Die Kontrollvariablen spielen keinerlei Rolle.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

	I	II	IIIa	IIIb	IV
Legitimation (direkt)†	-.28 (.09)***				
Politiknähe†		-.14 (.07)*			
Funkt. Differenzierung†			-.07 (.08)	.02 (.09)	
Kritische Größe†					-.3 (.1)**
Ressourcenbereitstellung	.05 (.03)	.04 (.03)	.04 (.03)	.03 (.04)	.05 (.03)
Hierarch. Unterstützung	.16 (.05)***	.16 (.05)***	.17 (.05)***	.16 (.06)**	.17 (.05)***
Zielklarheit	.05 (.054)	.05 (.054)	.06 (.054)	.08 (.063)	.03 (.059)
Rekrutierungsautonomie	-.01 (.02)	-.02 (.03)	-.01 (.03)	-.03 (.03)	-.03 (.03)
Org. Autonomie	.29 (.04)***	.27 (.04)***	.28 (.04)***	.31 (.05)***	.3 (.04)***
Inhaltliche Autonomie	.14 (.07)*	.15 (.07)*	.16 (.07)**	.08 (.08)	.16 (.07)*
Gewerbeaufsicht†	-.06 (.07)	-.06 (.07)	-.05 (.07)	-.01 (.08)	-.12 (.08)
Arbeitsschutz†	-.11 (.08)	-.02 (.07)	.02 (.07)	-.04 (.09)	-.09 (.09)
Reformopfer†	-.02 (.07)	-.06 (.07)	-.06 (.07)	-.01 (.08)	-.06 (.07)
Berufständ. Organisation†	-.04 (.06)	-.02 (.07)	.01 (.06)	-.04 (.08)	-.07 (.07)
Geschlecht (weiblich)†	.03 (.07)	.03 (.08)	.04 (.08)	-.04 (.09)	-.02 (.08)
Konstante	1.28 (.2)***	1.21 (.2)***	1.1 (.19)***	1.35 (.26)***	1.33 (.2)
N	395	470	470	318	401
Korr. R^2 (Standardfehler des Schätzers)	.34 (.66)	.33 (.67)	.32 (.67)	.28 (.64)	.34 (.66)

Tabelle 19: Bestimmungsfaktoren der *Wirtschaftlichen Qualität*

Anmerkungen: Eigene Daten; Unstandardisierte Regressionskoeffizienten mit Standardfehlern in Klammern; † Dummy-Variable, ja = 1; *p≤0,05, **p≤0,01, ***p≤0,001.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.3.6. Arbeitszufriedenheit

Für den ersten Aspekt der kontextuellen Performanz, der *Arbeitszufriedenheit* der Verwaltungsmitarbeiter, steigt die Anpassungsgüte der Modelle noch über das für die *Wirtschaftliche Qualität* beobachtete Niveau hinaus: Der Determinationskoeffizient R^2 (korr.) erreicht Werte zwischen 0,35 und 0,40 (vgl. Tabelle 20). Kurioserweise kann unter den strukturellen Variablen bestenfalls der *Kritischen Größe* noch im Ansatz Erklärungskraft für die *Arbeitszufriedenheit* zugesprochen werden – sie wirkt leicht negativ. Alle anderen am äußeren Organisationsmodell ansetzenden Erklärungsversuche haben keinerlei Einfluss auf diesen Performanzaspekt.

Unter den Aspekten der Führungskultur findet sich eine neue Konstellation wirkmächtiger Variablen: Einzig die *Organisationale* und die *Inhaltliche Autonomie* haben einen Effekt auf die *Arbeitszufriedenheit*. Dieser Effekt ist jedoch als stark bzw. als sogar als sehr stark zu bezeichnen. Ein zusätzlicher Punkt *Organisationaler Autonomie* auf der fünfstufigen Skala erhöht die Arbeitszufriedenheit um rund 0,3 Punkte, für die *Inhaltliche Autonomie* beträgt dieser Zugewinn sogar rund 0,45 Punkte. Dafür kann den vier anderen Aspekten der Führungskultur nicht einmal im Ansatz ein erwähnenswerter Effekt zugesprochen werden. Unter den Kontrollvariablen bewirkt einzig eine Tätigkeit im Bereich der Gewerbeaufsicht einen leichten Anstieg der Werte der abhängigen Variablen. Alle anderen Variablen – überraschenderweise auch nicht die persönliche Betroffenheit von Reformmaßnahmen – bewirken keine Veränderung der Arbeitszufriedenheit.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

	I	II	IIIa	IIIb	IV
Legitimation (direkt)†	.054 (.09)				
Politiknähe†		-.01 (.08)			
Funkt. Differenzierung†			.14 (.08)	.17 (.09)	
Kritische Größe†					-.16 (.1)
Ressourcenbereitstellung	-.02 (.03)	-.02 (.03)	-.02 (.03)	-.02 (.04)	.02 (.04)
Hierarch. Unterstützung	.09 (.05)	.09 (.05)	.09 (.05)	.08 (.06)	.09 (.05)
Zielklarheit	-.01 (.06)	-.01 (.06)	-.0 (.06)	.03 (.07)	.01 (.06)
Rekrutierungsautonomie	-.0 (.03)	-.0 (.03)	.0 (.03)	-.03 (.03)	-.01 (.03)
Org. Autonomie	.29 (.04)***	.3 (.04)***	.29 (.04)***	.26 (.05)	.3 (.05)***
Inhaltliche Autonomie	.45 (.07)***	.45 (.07)***	.45 (.07)***	.44 (.08)	.37 (.07)***
Gewerbeaufsicht†	.14 (.07)*	.14 (.07)*	.14 (.07)*	.04 (.09)	.13 (.08)
Arbeitsschutz†	.12 (.083)	.1 (.076)	.09 (.073)	.0 (.091)	.08 (.088)
Reformopfer†	-.07 (.07)	-.06 (.07)	-.11 (.07)	-.12 (.08)	-.02 (.07)
Berufständ. Organisation†	.09 (.07)	.08 (.07)	.09 (.07)	.2 (.08)	.05 (.07)
Geschlecht (weiblich)†	-.02 (.08)	-.02 (.08)	-.02 (.08)	-.09 (.09)	-.06 (.09)
Konstante	.05 (.09)***	1.04 (.21)***	.95 (.2)***	1.13 (.26)***	1.25 (.21)***
N	470	470	470	318	401
Adj. R^2 (Standardfehler des Schätzers)	.4 (.69)	.4 (.7)	.4 (69)	.35 (.66)	.39 (.68)

Tabelle 20: Bestimmungsfaktoren der *Arbeitszufriedenheit* des Vollzugspersonals

Anmerkungen: Eigene Daten; Unstandardisierte Regressionskoeffizienten mit Standardfehlern in Klammern; † Dummy-Variable, ja = 1; *p≤0,05, **p≤0,01, ***p≤0,001.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.3.7. Organisationale Bindung

Für den zweiten Aspekt der kontextuellen Performanz, die *Organisationale Bindung* der Verwaltungsmitarbeiter, wird eine noch bessere, als äußerst gut einzuschätzende Anpassungsgüte der Modelle mit einem R^2 (korr.) von 0,31 bis 0,45 erreicht (vgl. Tabelle 21). Aber auch sonst bietet dieser Performanzaspekt einige Überraschungen.

So nehmen die für den Aspekt der *Arbeitszufriedenheit* gänzlich unbedeutenden strukturellen Erklärungsfaktoren eine zentrale Rolle als Determinanten der *Organisationalen Bindung* ein. Sowohl die direkte *Legitimation* als auch die Zugehörigkeit zu den kritisch kleinen Verwaltungseinheiten haben einen nahezu identischen und als sehr groß einzuschätzenden negativen Einfluss auf die *Organisationale Bindung* von Mitarbeitern. Gehören die Antwortenden zu einer dieser Gruppen, so liegt die Bewertung auf dieser abhängigen Variablen auf der fünfstufigen Bewertungsskala um durchschnittlich einen halben Punkt niedriger wie für Mitarbeiter aus anderen Gruppen. Erstmals kann auch der funktionalen Differenzierung ein nennenswerter (negativer) Effekt auf eine abhängige Variable zugesprochen werden. Dieser erlangt zwar keine statistische Signifikanz, ist jedoch über beide Modelle (IIIa und IIIb) stabil, so dass von einer systematisch geringeren Bindung der Mitarbeiter hoch funktional binnendifferenzierter Behörden gesprochen werden kann.

Unter den Variablen der Führungskultur entwickeln die *Hierarchische Unterstützung*, die *Organisationale* und die *Inhaltliche Autonomie* jeweils positive Wirkung auf die *Organisationale Bindung* der Mitarbeiter. Diese sind im Falle der *Inhaltlichen Autonomie* mit Effektstärken von 0,36 bis 0,48 wiederum als sehr stark einzuschätzen. *Ressourcenbereitstellung, Zielklarheit* und *Rekrutierungsautonomie* entwickeln hingegen keine nennenswerten Effekte. Unter den Kontrollvariablen tritt hier nun auch der Status als Reformopfer erstmals mit einem starken – und erwartungsgemäß negativen – Effekt in Erscheinung. Waren die im Zuge von Reformmaßnahmen umgesetzten Mitarbeiter noch ähnlich zufrieden mit ihrer Arbeitssituation wie ihre nicht versetzten Kollegen, so zeigt sich hier, dass sie doch eine nur sehr viel schwächere Bindung zu der sie aufnehmenden Behörde verspüren.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

	I	II	IIIa	IIIb	IV
Legitimation (direkt)†	-.51 (.11)***				
Politiknähe†		-.31 (.1)**			
Fkt. Binnen-Differenzierung†			-.32 (.1)	-.14 (.12)	
Kritische Größe†					-.5 (.129)***
Ressourcenbereitstellung	.02 (.04)	.02 (.04)	.0 (.04)	.01 (.05)	.06 (.05)
Hierarch. Unterstützung	.25 (.07)***	.24 (.07)***	.25 (.07)	.29 (.08)***	.19 (.07)**
Zielklarheit	.04 (.07)	.05 (.07)	.05 (.07)	-.04 (.09)	.13 (.08)
Rekrutierungsautonomie	.07 (.03)*	.07 (.03)*	.07 (.03)	.03 (.04)	.08 (.04)*
Org. Autonomie	.23 (.05)***	.21 (.05)***	.23 (.06)	.23 (.07)***	.2 (.06)***
Inhaltliche Autonomie	.4 (.09)***	.42 (.09)***	.43 (.09)	.49 (.11)***	.37 (.1)***
Gewerbeaufsicht†	-.04 (.09)	-.06 (.1)	-.03 (.1)	-.12 (.12)	-.21 (.11)*
Arbeitsschutz†	.06 (.11)	.2 (.1)	.31 (.1)	-.05 (.12)	.04 (.12)
Reformopfer†	-.39 (.09)***	-.45 (.09)***	-.39 (.09)	-.23 (.11)*	-.46 (.09)***
Berufständ. Organisation†	-.09 (.09)	-.07 (.09)	-.02 (.09)	.01 (.11)	-.06 (.09)
Geschlecht (weiblich)†	-.07 (.1)	-.06 (.1)	-.04 (.1)	-.03 (.12)	-.19 (.11)
Konstante	.62 (.26)	.53 (.27)*	.4 (.26)***	.63 (.36)***	.65 (.27)*
N	470	470	470	318	401
Adj. R^2 (Standardfehler des Schätzers)	.45 (.89)	.44 (.90)	.44 (.90)	.31 (.89)	.44 (.89)

Tabelle 21: Bestimmungsfaktoren der *Organisationalen Bindung* des Vollzugspersonals

Anmerkungen: Eigene Daten; Unstandardisierte Regressionskoeffizienten mit Standardfehlern in Klammern; † Dummy-Variable, ja = 1; *p≤0,05, **p≤0,01, ***p≤0,001.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.4 Zwischenfazit und Konsolidierung des Modells

Im vorausgehenden Kapitel 7.3 wurden die Ergebnisse der multivariaten Analyse gegliedert nach den einzelnen abhängigen Variablen präsentiert. Es zeigt sich, dass die theoretisch abgeleiteten Erklärungsfaktoren überwiegend tatsächlich einen Einfluss ausüben. Allerdings wird auch deutlich, dass die Performanzdimensionen in ihre einzelnen Performanzaspekte zerfallen. Deshalb wird der Fokus auf die einzelnen Aspekte und die mit ihnen verbundenen Arbeitshypothesen gelegt. Aber auch für die in Kapitel 5.4.2 und 5.4.3 formulierten Arbeitshypothesen findet sich wie zu erwarten keine durchgängige Bestätigung. Wie die Übersicht in Tabelle 22 zeigt, werden die einzelnen Performanzaspekte von gänzlich unterschiedlichen Kombinationen von erklärenden Variablen wesentlich beeinflusst. Umgekehrt spielen die einzelnen Erklärungsfaktoren auch unterschiedlich häufig und intensiv eine Rolle und wirken dabei oft auch widersprüchlich, mal in Richtung einer Erhöhung, mal in Richtung einer Schwächung der Performanz.
Ohne auf dieser Stufe auf die spezifische Bestätigung oder Widerlegung der Arbeitshypothesen für jeden einzelnen Performanzaspekt einzugehen, können aus den Analysen eine Reihe von Schlussfolgerungen zur Weiterentwicklung des Modells gezogen werden. Erstens wird offensichtlich, dass nicht alle theoretisch abgeleiteten Erklärungsfaktoren einen Einfluss ausüben: Die Variable *Rekrutierungsautonomie* entwickelt ebenso keine Relevanz bei der Erklärung eines Performanzaspekts, wie die Kontrollvariablen *Gewerbeaufsicht* und *Geschlecht*. Obwohl aufgrund der Anlage der hier erfolgten Analysen nicht für Interaktionen zwischen den einzelnen strukturbezogenen Variablen und dadurch entstehende Verschiebungen in der Erklärungskraft der einbezogenen unabhängigen Variablen kontrolliert werden kann, kann für die drei genannten Variablen davon ausgegangen werden, dass die Hypothese über ihre Wirkung bzw. die Annahmen eines potenziellen Kontexteffekts nicht zutreffend sind.

Darüber hinaus legt der Vergleich der einzelnen, jeweils eine strukturelle Variable berücksichtigenden Modelle nahe, dass insb. die strukturellen Erklärungsansätze *Legitimation*, *Politiknähe* und *Funktionale Binnen-Differenzierung* nicht unabhängig voneinander sind. Dies überrascht nicht, bedingen doch die Operationalisierungen der einzelnen Konstrukte eine teilweise identische Kategorisierung der Untersuchungsfälle. Um das damit einhergehende Problem der Multikollinearität zwischen einzelnen Variablen zu umgehen, bot sich das hier praktizierte Verfahren der getrennten Schätzung der strukturellen Erklärungsansätze an. Es ermöglichte, alle theoretisch abgeleiteten Ansätze auf ihre Nützlichkeit zur Erklärung administrativer Performanz testen zu können.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

	AV1**	AV2*	AV3	AV4	AV5***	AV6****	AV7****
Legitimation (direkt)†	--	-	-	+	--		---
Politiknähe†	--	+		+			--
Fkt. Binnen-Diff.†	++b	--ab				+b	--a
Kritische Größe†	---		-	++	--	-	---
Ressourcenbereitstellung		+	+				
Hierarch. Unterstützung	+				+		++
Zielklarheit	+++		+	+			
Rekrutierungsautonomie							
Org. Autonomie		+			++	++	+
Inhaltliche Autonomie	++			+	+	+++	+++
Gewerbeaufsicht†			-				
Arbeitsschutz†		+	---				
Reformopfer†							---
Berufständ. Org.†	+		+	+			
Geschlecht (weiblich)†		+					
Konstante							

Tabelle 22: Einfluss der Erklärungsfaktoren auf die Performanzaspekte

Anmerkungen: Eigene Daten; AV1 (Unbotmäßige Politisierung): invers; (-/+) Veränderung um > 0,5 Weisungen, (--/++) Veränderung um > 1 Weisung, (---/+++) Veränderung um > 1,5 Weisungen pro Jahr; AV2 (Unangemessene Prioritätensetzung): invers; (-/+) Veränderung des Effektkoeffizienten um mind. 0,25; (--/++) Veränderung des Effektkoeffizienten um mind. 0,5; AV3-AV7 (Kundenbild, Professionalität/Responsivität, Wirtschaftliche Qualität, Arbeitszufriedenheit, Org. Bindung): (-/+) Regressionskoeffizient <> 0,15; (--/++) Regressionskoeffizient <> 0,25; (---/+++) Regressionskoeffizient <> 0,4; pro (*) werden im Gesamtmodell mindestens 10% erklärte Varianz erreicht; aModell IIIa; bModell IIIb; Aufwertung erfolgt, wenn in mindestens zwei der fünf Erklärungsmodelle ein Grenzwert überschritten wird.

Für die Beziehung zwischen *Legitimation* und *Politiknähe* zeigt sich, dass die beiden hier zur Operationalisierung der Politiknähe zusammengefassten Kategorien von Behörden – direkt legitimierte und unmittelbar einem Ministerium zugeordnete Behörden mit landesweiter Zuständigkeit – deutlich unterschiedliche oder gar gegenläufige Effekte entwickeln. So bestätigen sich zwar die Ergebnisse auf den abhängigen Variablen *Unbotmäßige Politisierung, Professionalität/Responsivität* und *Organisationaler Bindung.* Hingegen sinkt das Risiko einer *Unangemessenen Prioritätensetzung* nun für politiknahe Einheiten überraschenderweise deutlich, statt wie angenommen zu steigen. Darüber hinaus werden die Hypothesen zu einem verschlechterten *Kundenbild* und einer niedrigeren

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Wirtschaftlichen Qualität nun nicht mehr als bestätigt angesehen, der entsprechende Regressionskoeffizient fällt deutlich niedriger aus. Insgesamt scheint der für die *Politiknähe* beobachtete Effekt über alle Performanzaspekte lediglich eine Abschwächung der Wirkung der unmittelbaren *Legitimation* zu sein.

Auch für die Faktoren *Legitimation* und *funktionale Binnen-Differenzierung* werden – bei differenzierter Betrachtung der Ergebnisse für die Gruppe *aller* Bündelungsbehörden im Vergleich mit der Teilgruppe der staatlichen Bündelungsbehörden – Wechselwirkungen offensichtlich, die allerdings unsystematischer als jene zwischen *Legitimation* und *Politiknähe* erscheinen. So zeigt sich für die staatlichen Bündelungsbehörden, dass diese sich gänzlich entgegen der formulierten Arbeitshypothese sehr positiv auf die *Unbotmäßige Politisierung* in Form von normabweichenden Weisungen auswirkt. Für die Gesamtgruppe ist dies jedoch nicht der Fall, da dieser Effekt durch die dann einbezogene Gruppe der kommunalen Verwaltungseinheiten (und dem bereits beschriebenen negativen Effekt unmittelbarer *Legitimation*) gänzlich absorbiert zu werden scheint. Weiterhin zeigen beide Gruppen für den benachbarten Performanzaspekt der *Unangemessenen Prioritätensetzung* den hypothetisierten deutlich negativen Effekt, während auf den Aspekten *Kundenbild, Professionalität/Responsivität* und *Wirtschaftliche Qualität* eine hohe funktionale Binnen-Differenzierung keinerlei Effekt entwickelt. Auf den beiden Aspekten der kontextuellen Performanz, der *Arbeitszufriedenheit* und der *Organisationalen Bindung* ist wiederum ein Auseinanderfallen des Effekts zwischen der Gesamtgruppe und der staatlichen Teilgruppe zu beobachten: Während sich die hohe funktionale Binnen-Differenzierung für die staatlichen Verwaltungseinheiten positiv auf die *Arbeitszufriedenheit* der Mitarbeiter auswirkt, zeigt sich dieser Effekt für die Gesamtgruppe nicht. Im Gegensatz dazu zeigt die Gesamtgruppe eine deutlich niedrigere *Organisationale Bindung,* als dies bei Mitarbeitern von Behörden mit niedriger funktionaler Binnen-Differenzierung der Fall ist. Dieser Effekt ist wiederum nicht bei dem ausschließlich staatlichen Subsample zu beobachten. Beide Befunde sprechen dafür, dass die *Legitimation* der Behörden mit dem Effekt der funktionalen Binnen-Differenzierung interagiert. Für diesen Effekt kann bei dem hier zur Vermeidung von Multikollinearität gewählten Ansatz der separaten Schätzung des Effekts der strukturellen Erklärungsfaktoren nicht kontrolliert werden.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.5 Multivariater Test des konsolidierten Modells

Als Schlussfolgerung aus den in Kapitel 7.3 durchgeführten Analysen kann gefolgert werden, dass das gewählte Analysemodell mit einer getrennten Betrachtung der Wirkung der einzelnen strukturellen Erklärungsfaktoren durchaus für einen ersten Test der theoretischen Überlegungen und zur Identifikation der tatsächlich *empirisch* relevanten Erklärungsfakten geeignet ist. Allerdings ist zur Kontrolle der beobachteten, nicht unbedeutenden Wechselwirkungen zwischen den *strukturellen* Erklärungsfaktoren ein integriertes Modell erforderlich, in welchem der Erklärungsbeitrag der einzelnen Faktoren auspartialisiert werden kann. Ausgehend von den oben beschriebenen Befunden soll hier ein konsolidiertes Modell entworfen und getestet werden.

Dieses unterscheidet sich vom in Kapitel 5.4 vorgeschlagenen theoretischen Modell durch den Ausschluss der erklärenden Variable *Politiknähe*, da anhand der berichteten Ergebnisse angenommen werden kann, dass sie bei der gegebenen Konstruktion der Variable keinen *eigenständigen* Beitrag zur Aufklärung der Varianz der Modelle leistet. Der auf ihr zu beobachtende Effekt scheint gänzlich vom Wirken der Variable *Legitimation* verdeckt zu sein. Zur Annäherung an ein parsimonisches Modell wurde die Variable aus dem Modell entfernt. Das resultierende integrierte Modell wurde wiederum in einer OLS-Regression geschätzt. Es zeigte sich, dass auch in diesem integrierten Modell die Variable *Rekrutierungsautonomie* sowie die Kontrollvariablen *Aufgabenbereich Gewerbeaufsicht* und *Geschlecht* keinen Effekt auf die administrative Performanz haben. Entsprechend wurden auch diese Variablen für ein maximal konsolidiertes Untersuchungsmodell entfernt. Auch wenn diese Vorgehensweise im Verdacht eines unreflektierten Empirismus steht, überwiegen die dadurch gewonnenen Vorteile eines integrierten parsimonischen Modells. In dieses Modell geht für die *Funktionale Binnen-Differenzierung* die Betrachtung ausschließlich staatlicher Einheiten aus forschungspragmatischen Gründen nicht ein – trotz teils bemerkenswerter Abweichungen zum umfassenden Modell. Tabelle 23 berichtet die konkreten Ergebnisse dieser integrierten Analyse für die abhängigen Variablen *Unbotmäßige Politisierung, Kundenbild, Professionalität/Responsivität*, *Wirtschaftliche Qualität, Arbeitszufriedenheit* und *Organisationale Bindung*. Es zeigen sich bei der parallelen Einbeziehung der strukturellen Variablen deutliche Verschiebungen der Effektstärken der Koeffizienten.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

	AV1	AV3	AV4	AV5	AV6	AV7
Legitimation (direkt)†	.26 (.98)	-.07 (.19)	.19 (.13)	-.35 (.12)**	.23 (.13)	-.2 (.17)
Funktionale Binnen-Differenzierung†	-.38 (.8)	-.09 (.15)	.01 (.1)	.18 (.1)	.17 (.1)	-.13 (.13)
Kritische Größe†	1.32 (.91)	-.05 (.17)	.15 (.11)	-.13 (.11)	-.37 (.11)***	-.31 (.15)*
Ressourcenbereitstellung	.4 (.28)	.18 (.05)***	-.01 (.03)	.07 (.03)	.01 (.04)	.07 (.05)
Hierarch. Unterstützung	-.52 (.41)	.03 (.08)	-.08 (.05)	.17 (.05)***	.09 (.05)	.2 (.07)**
Zielklarheit	-1.96 (.47)***	.19 (.09)*	.15 (.06)*	.03 (.06)	.04 (.06)	.08 (.08)
Org. Autonomie	.19 (.36)	-.1 (.07)	-.1 (.04)*	.29 (.04)***	.28 (.05)***	.22 (.06)***
Inhaltliche Autonomie	-1.28 (.56)*	.08 (.10)	.17 (.07)*	.12 (.07)	.38 (.07)***	.4 (.09)***
Arbeitsschutz†	.44 (.73)	-.32 (.14)*	.08 (.09)	-.16 (.09)	.04 (.09)	.12 (.12)
Reformopfer†	-.86 (.63)	.02 (.11)	-.03 (.08)	-.04 (.07)	-.14 (.08)	-.36 (.10)***
Berufständ. Organisation†	-.53 (.57)	.12 (.1)	.21 (.07)**	-.11 (.07)	.07 (.07)	-.06 (.09)
Konstante	13.67 (1.5)***	1.72 (.29)***	2.57 (.19)***	1.28 (.19)***	1.13 (.2)***	.71 (.26)**
N	342	401	402	402	402	402
Adj. R^2 (Standardfehler des Schätzers)	.23 (5)	.08 (.99)	.06 (.66)	.35 (.65)	.4 (.68)	.43 (.89)

Tabelle 23: Integriertes Modell: Bestimmungsfaktoren der administrativen Performanz

Anmerkungen: Eigene Daten; Unstandardisierte Regressionskoeffizienten (SE). Modellspezifikationen: AV1: Unbotmäßige Politisierung; AV3: Kundenbild; AV4: Professionalität/Responsivität; AV5: Wirtschaftliche Qualität; AV6: Arbeitszufriedenheit; AV7: Organisationale Bindung. † Dummy-Variable; *p≤0.05, **p≤0.01, ***p≤0.001.

7.5.1. Unbotmäßige Politisierung (AV1)

Für den ersten Performanzaspekt *Unbotmäßige Politisierung* zeigt sich, dass der negative (die Zahl der normabweichenden Weisungen steigernde) Einfluss der unmittelbaren *Legitimation* zurückgeht, während der positive Effekt der *Funktionalen Binnen-Differenzierung* zunimmt. Beide Einflüsse sind jedoch vernach-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lässigbar gering. Einen deutlich größeren und weiterhin stabilen negativen Effekt weist die *Kritische Größe* auf. Mitarbeiter, die in derart kleinen Einheiten arbeiten, berichten von 1,3 normbrechenden Weisungen mehr, als die Referenzgruppe. Den größten, einzig statistisch signifikanten und stark positiven Effekt weist jedoch die *Zielklarheit* auf: Eine um einen Punkt höhere Bewertung durch die Mitarbeiter geht mit fast zwei normabweichenden Weisungen weniger einher. Ein überraschender Effekt geht von den Kontrollvariablen *Reformopfer* und *Berufsständische Organisation* aus. Mitarbeiter mit diesen Charakteristika berichten merklich seltener (-0,85 bzw. -0,53 Fälle) von Einflussnahmen.

7.5.2. Kundenbild (AV3)

Diese abhängige Variable wird durch das Erklärungsmodell unbefriedigend aufgeklärt. Neben einem niedrigen R^2 (0,06) finden sich auch fast durchgängig kaum nennenswerte Effektstärken. Auffällig ist jedoch der zwar nur mittelmäßig starke, jedoch hoch signifikante Effekt der *Ressourcenbereitstellung*. Offensichtlich wirkt sich eine eher als adäquat empfundene Mitarbeiterausstattung unmittelbar auf das Kundenbild der Mitarbeiter aus. Dies ist besonders deshalb auffällig, da diese unabhängige Variable auf keinem anderen Performanzaspekt eine Wirkung entfalten kann. Weiterhin bemerkenswert ist der ebenfalls moderate positive Effekt der *Zielklarheit*. Wie schon in den getrennten Modellen sichtbar, führt eine Tätigkeit im Arbeitsschutz zu dem mit Abstand stärksten – und negativen – Effekt auf das Kundenbild.

7.5.3. Professionalität/Responsivität (AV4)

Diese abhängige Variable wird durch das Erklärungsmodell ebenfalls unbefriedigend aufgeklärt ($R^2 = 0,08$). Und auch die beobachteten Effektstärken sind wenig spektakulär: Unter den erklärenden Variablen kann einzig für die *Inhaltliche Autonomie* ein erwähnenswert starker Effekt berichtet werden. Durchaus bemerkenswert ist hingegen der statistisch überzufällige und deutlich positive Effekt der Kontrollvariable *Berufsständische Organisation*.

7.5.4. Wirtschaftliche Qualität (AV5)

Die Varianz auf diesem Performanzaspekt wird gut durch das Erklärungsmodell aufgeklärt ($R^2 = 0,35$). Hier entwickelt auch erstmals wieder ein struktureller Erklärungsfaktor, die *Legitimation*, nennenswerte Erklärungskraft. Unmittelbare

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Legitimation reduziert die berichtete Performanz statistisch signifikant und deutlich (-0,35). Positiv wirken sich indes zwei Aspekte der Führungskultur aus, die bisher nicht in Erscheinung getreten waren: *Hierarchische Unterstützung* hat einen moderaten, *Organisationale Autonomie* einen deutlichen Effekt die Wirtschaftliche Qualität. Alle weiteren Erklärungsfaktoren und Kontrollvariablen entwickeln keinen erwähnenswerten Effekt.

7.5.5. Arbeitszufriedenheit (AV6)

Für die *Arbeitszufriedenheit* wird im Modell eine sehr zufriedenstellende Varianzaufklärung erreicht ($R^2 = 0,4$). Die strukturellen Erklärungsfaktoren weisen für diesen Performanzaspekt ein sehr spannendes Muster auf: Während die unmittelbare *Legitimation* und die *Funktionale Binnen-Differenzierung* einen zwar nicht statistisch signifikanten, jedoch erwähnenswerten positiven Effekt entwickeln, wirkt sich die Mitarbeit in einer kritisch kleinen Verwaltungseinheit deutlich negativ auf die Arbeitszufriedenheit aus. Unter den führungskultur-bezogenen Variablen entwickeln die *Organisationale Autonomie* und *Inhaltliche Autonomie* starke und statistisch signifikante Effekte. Alle weiteren Erklärungsfaktoren und Kontrollvariablen entwickeln keinen erwähnenswerten Effekt.

7.5.6. Organisationale Bindung (AV7)

Auch für diese Variable erreicht das Modell eine sehr zufriedenstellende Varianzaufklärung ($R^2 = 0,43$). Angesichts der Ergebnisse zur *Arbeitszufriedenheit* überrascht, dass alle drei strukturellen Variablen hier negativ wirken, *Legitimation* und *Kritische Größe* auch mit erwähnenswerten Effekten. Hingegen wirken *Organisationale Autonomie* und *Inhaltliche Autonomie* wie schon zuvor stark positiv, hinzu kommt auch ein deutlicher Effekt für die *Hierarchische Unterstützung*. Wie sich bereits im nicht-konsolidierten Modell andeutete, tritt der Status als *Reformopfer* mit einem starken und statistisch signifikanten Effekt in Erscheinung: In den fünf Jahren vor der Befragung umgesetzte Mitarbeiter zeigen eine deutlich geringere *Organisationale Bindung* als ihre nicht betroffenen Kollegen.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.5.7. Unangemessene Prioritätensetzung (AV2)

Für den Performanzaspekt der *Unangemessenen Prioritätensetzung* wird auch im konsolidierten Modell eine logistische Regression durchgeführt. Auch hier zeigen sich im Vergleich zu den nicht-konsolidierten Modellen in Kapitel 7.3.2 deutliche Verschiebungen der Ergebnisse (vgl. Tabelle 24). So zeigt sich, dass *Funktionale Binnen-Differenzierung* die *odds* für eine *Unangemessene Prioritätensetzung* stark und statistisch signifikant erhöht, während sie durch die *Kritische Größe* gesenkt wird. Weiterhin führen höhere Bewertungen auf den Variablen der Führungskultur durchgängig zu kleineren Chancen für eine *Unangemessene Prioritätensetzung*, im Falle der *Ressourcenbereitstellung* sowie der *Organisationalen Autonomie* sogar deutlich und überzufällig. Die mit Abstand größte Veränderung der *odds* der abhängigen Variable bewirkt allerdings der Tätigkeitsbereich: Im Arbeitsschutz tätige Mitarbeiter haben nur ein Drittel der Chance, von einer *unangemessenen Prioritätensetzung* zu berichten.

	Unangemessene Prioritätensetzung (Exp. B)
Legitimation (direkt)†	.85 (.47)
Funktionale Binnen-Differenzierung†	2.41 (.34)**
Kritische Größe†	.68 (.42)
Ressourcenbereitstellung	.69 (.12)***
Hierarchische Unterstützung	.92 (.18)
Zielklarheit	.9 (.2)
Organisationale Autonomie	.69 (.16)*
Inhaltliche Autonomie	.94 (.25)
Arbeitsschutz†	.33 (.33)***
Reformopfer†	1.25 (.26)
Berufsständische Organisation†	.9 (.24)
Konstante	23.09 (.74)***
N	391
Nagelkerkes R^2	.178

Tabelle 24: Bestimmungsfaktoren der abhängigen Variablen Unangemessene Prioritätensetzung

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Eigene Daten; Logistische Regression; Effekt-Koeffizienten (Exp B) als odds der AV unangemessene Vernachlässigung nicht-anlassbezogener Kontrollen (nein = 0, ja=1); (Standardfehler); †Dummy-Variable, 1 = ja, 0 = Referenzgruppe; *p≤0.05, **p≤0.01, ***p≤0.001.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.6 Multiples Mediatorenmodell

In einem weiteren Analyseschritt soll nun untersucht werden, ob, wie theoretisch angenommen, die strukturellen Prädiktoren die Performanz indirekt durch die Aspekte die Führungskultur beeinflussen (vgl. Kapitel 5.4.5). Damit würde Führungskultur als Mediator einen kausalen Wirkmechanismus zwischen Struktur und Performanz darstellen. Die Mediator-Variablen wären dann sowohl abhängige Variablen, die von den Strukturvariablen beeinflusst sind, als auch erklärende Variablen in der Beziehung zur abhängigen Variablen *Performanz*. Diese Beziehung wird in Abbildung 13 dargestellt.

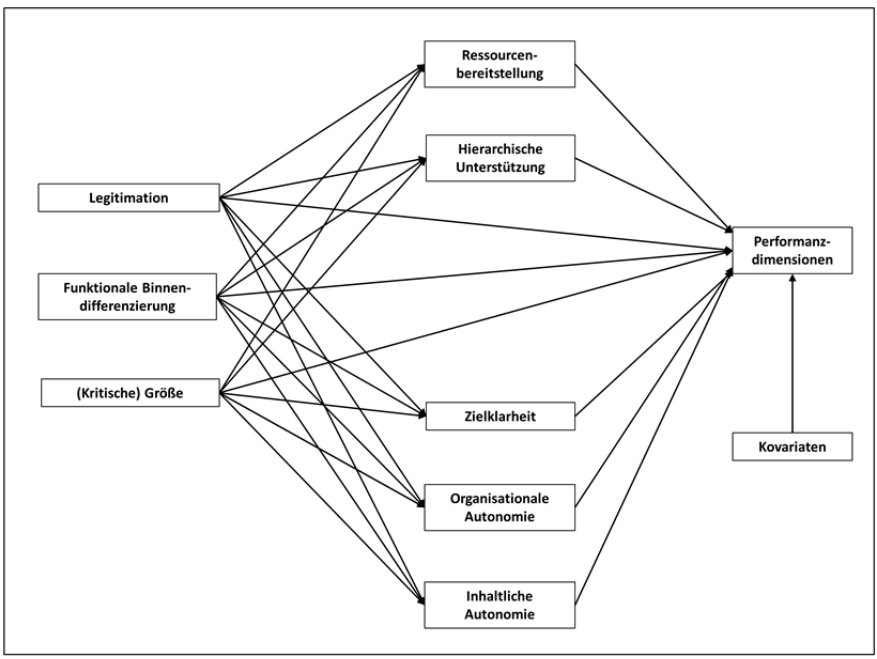

Abbildung 13: Multiples Mediatorenmodell

Quelle: Eigene Darstellung nach Preacher/Hayes (2008: 881, Figure 2).

Zum Test dieses Modells wird in einem ersten Schritt eine OLS-Regression zwischen den Struktur-Variablen und den Variablen der Führungskultur geschätzt. Die in Tabelle 25 dargestellten Ergebnisse dieser Analyse geben Hinweise darauf, ob und in welchem Maße die Variablen der Führungskultur von den Variablen der äußeren Struktur beeinflusst werden. Es zeigt sich, dass die strukturellen Variablen einen sehr unterschiedlichen Beitrag zur Erklärung der einzelnen Aspekte der Führungskultur leisten.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

	Ressourcen-bereitstellung	Hierarchische Unterstützung	Ziel-klarheit	Organisation-ale Autonomie	Inhaltliche Autonomie
Legitimation (direkt)†	.23 (.18)	-.43 (.16)**	-.57 (.15)***	-.42 (.17)*	-.63 (.13)***
Funkt. Binnen-Differenzierung†	-.25 (.14)	-.0 (.12)	.03 (.12)	.3 (.13)*	.15 (.1)
Kritische Größe†	-.03 (.16)	.25 (.14)	.17 (.14)	.4 (.15)**	.14 (.12)
Arbeitsschutz†	.12 (.13)	.06 (.12)	-.02 (.12)	-.17 (.12)	-.13 (.1)
Reformopfer†	-.06 (.11)	-.2 (.1)*	-.1 (.1)	-.16 (.1)	-.19 (.08)*
Berufständ. Organisation†	.02 (.1)	.18 (.09)*	.06 (.09)**	-.17 (.1)	.06 (.07)
Konstante	1.94 (0.12)***	2.65 (.1)***	3.39 (.1)***	2.6 (.11)***	3.61 (.09)***
N	402	402	402	402	402
Adj. R^2 (Standardfehler des Schätzers)	-.0 (.98)	.07 (.85)	.07 (.85)	.03 (.91)	.11 (.71)

Tabelle 25: Strukturellen Variablen als Bestimmungsfaktoren potenzieller Mediatoren

Anmerkungen: Eigene Daten; Unstandardisierte Regressionskoeffizienten (Standardfehler). † Dummy-Variable; *p≤0.05, **p≤0.01, ***p≤0.001.

So steht die Einschätzung der *Ressourcenbereitstellung* durch die Mitarbeiter in keinerlei Beziehung zu einer strukturellen Variablen oder einer Kontrollvariablen. Es wird keinerlei Varianz aufgeklärt. Für die *Hierarchische Unterstützung* lässt sich immerhin von einer niedrigen Güte der Modellanpassung reden. Es zeigt sich, dass der Status als *Reformopfer* statistisch signifikant und in erwähnenswerter Stärke negativ, die *Berufsständische Organisation* in ebensolchem Maße positiv mit der wahrgenommenen Führungskultur verbunden ist. Spannender gestaltet sich die Beziehung zwischen Struktur und *Zielklarheit*: Hier spielt einzig die *Legitimation* der Behörde eine, allerdings überzufällige und stark negative, Rolle. Die Varianz auf der *Organisationalen Autonomie* wird ebenfalls nur schlecht von der äußeren Struktur aufgeklärt. Es zeigen sich allerdings hohe und statistisch signifikante Effektstärkten der strukturellen Variablen, wobei *Legitimation* stark negativ, *Funktionale Binnen-Differenzierung* und überraschenderweise auch *Kritische Größe* stark positiv wirken. Für die Variable *Inhaltliche Autonomie* liegt mit einem R^2 von .10 erstmals eine im Ansatz zufriedenstellende Varianzaufklärung durch das Modell vor. Hier spielt wiederum einzig die *Legitimation* der Behörde eine, hier allerdings überzufällig stark negative,

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Rolle. Ebenfalls überzufällig negativ wirkt der Status als Reformopfer. Insgesamt deutet die niedrige, teilweise inexistente erklärte Varianz darauf hin, dass keine hohen Erwartungen an das Mediatormodell gestellt werden sollten.

In einem zweiten Schritt wird zur Untersuchung des mediierenden Effekts der Variablen der Führungskultur auf ein multiples Mediatorenmodell zurückgegriffen. Dieses schätzt gleichzeitig den unmittelbaren Effekt aller drei unabhängigen, strukturbezogenen Variablen, als auch ihre mittelbaren, durch die fünf Variablen der Führungskultur mediierten Effekte auf die administrative Performanz. Allerdings wird das Modell nur für die sechs Performanzaspekte AV1 sowie AV3 bis AV7 getestet, die abhängige Variable *Unangemessene Prioritätensetzung* (AV2) wird aufgrund ihrer abweichenden Datenstruktur nicht berücksichtigt. Zur Umsetzung wird ein bootstrapping-basiertes Verfahren nach Preacher und Hayes (2004, 2008) verwendet. Bei diesem Resampling-Verfahren werden (mindestens) 1.000 Stichproben mit Zurücklegen aus dem Datensatz gezogen, um so aus den gewonnen Schätzungen eine nicht-parametrische Annäherung der empirischen Verteilung der interessierenden indirekten Effekte zu gewinnen (vgl. Preacher/Hayes 2008: 883). Die Vorteile dieses Verfahrens liegen neben der Verwendbarkeit bei nicht-normalverteilten Daten insbesondere in der zeitgleichen Einbeziehung aller unabhängiger Variablen und Mediatoren in die Schätzung. Dies erlaubt die Schätzung der Erklärungskraft der Mediatoren (und damit verschiedener Theorien über das Zustandekommen des untersuchten Effekts) unter Berücksichtigung aller weiteren Erklärungsfaktoren und Mediatoren (vgl. Preacher/Hayes 2008: 881).[160]

7.6.1. Unbotmäßige Politisierung

Zur Erinnerung: In der multiplen Regression des konsolidierten Modells (vgl. Kapitel 7.5) wies keine der strukturellen Variablen einen nennenswert großen oder signifikanten Effekt auf, unter den Variablen der Führungskultur zeigte die *Zielklarheit* den mit Abstand größten Effekt mit einem Koeffizienten von -1,95. Erwartungsgemäß zeigt die multiple Mediatoranalyse keine nennenswert großen Mediatoreffekte durch die Mediatoren *Ressourcenbereitstellung, Hierarchische Unterstützung* sowie *Organisationale* und *Inhaltliche Autonomie*. Überra-

160 Da der Gesamteffekt (totaler Regressionskoeffizient) jeder unabhängigen Variablen in einem Mediatormodell die Summe aus indirekten und direkten Effekten darstellt, und damit dem in einer OLS-Regression ermittelten Regressionskoeffizienten entspricht (vgl. Tabelle 23), werden hier lediglich Mediatoreneffekte berichtet – und davon auch nur jene, die einen erwähnenswert starken Effekt aufweisen. Die Gesamtergebnisse finden sich im elektronischen Anhang 3 auf der Homepage des Autors.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schenderweise deckt die Analyse jedoch einen großen (B = 1,16 Weisungen; SE = ,45) und statisch signifikanten (Konfidenzintervall zwischen ,43 und 2,19) Effekt der *Legitimation* durch den Mediator *Zielklarheit* auf. Direkte Legitimation wirkt folglich mittelbar und schmälert den starken positiven Effekt der Zielklarheit um über die Hälfte. Einen zweiten, ebenfalls erwähnenswerten Effekt bewirkt die *Legitimation* auch durch die *Inhaltliche Autonomie*. Hier bewirkt die unmittelbare Legitimation mittelbar eine Zunahme um 0,85 Weisungen. Auch ist der Effekt knapp statistisch signifikant (Konfidenzintervall zwischen -,006 und 1,87). Diese Befunde bestätigen die Beobachtung für die Beziehung zwischen Struktur und Mediatoren (vgl. Tabelle 25).

7.6.2. Kundenbild

Für die abhängige Variable *Kundenbild* wiederholt sich als einziger erwähnenswerter Zusammenhang der Effekt der *Legitimation* durch den Mediator *Zielklarheit*. Der mediierte Regressionskoeffizient ist zwar verhältnismäßig klein (B = -,1; SE ,06), jedoch signifikant (Konfidenzintervall zwischen -,25 und -,01). Alle anderen Aspekte der Führungskultur vermitteln keine strukturellen Effekte.

7.6.3. Professionalität/Responsivität

Für die abhängige Variable *Professionalität/Responsivität* ist der einzige erwähnenswerte Mediatoreffekt jener der *Legitimation* durch den Mediator *Inhaltliche Autonomie*. Der mediierte Regressionskoeffizient ist wiederum verhältnismäßig klein (B = -,1; SE ,05), jedoch signifikant (Konfidenzintervall zwischen -,22 und -.016). Alle anderen Aspekte der Führungskultur vermitteln keine strukturellen Effekte.

7.6.4. Wirtschaftliche Qualität

Für die abhängige Variable *Wirtschaftliche Qualität* finden sich mehrere statistisch signifikante Mediatoreffekte, die überraschenderweise alle über den Mediator *Organisationale Autonomie* laufen. So wirkt die *Legitimation* vermittelt durch diesen Mediator negativ auf die *Wirtschaftliche Qualität* (B = -,12; SE ,05), während die *Funktionale Binnen-Differenzierung* sowie überraschenderweise auch die *Kritische Größe* positiv wirken (B = -.09; SE .04 bzw. B = -.12; SE .05). Alle anderen Aspekte der Führungskultur mediieren keine strukturellen Effekte auf die *Wirtschaftliche Qualität*.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.6.5. Arbeitszufriedenheit

Auch für die abhängige Variable *Arbeitszufriedenheit* laufen wesentliche Mediatoreffekte über die *Organisationale Autonomie,* wobei sich das bereits für die *Wirtschaftliche Qualität* berichtete Muster hier spiegelt: So wirkt die *Legitimation* vermittelt durch diesen Mediator negativ auf die *Arbeitszufriedenheit* (B = -,12; SE ,05), während die *Funktionale Binnen-Differenzierung* sowie die *Kritische Größe* positiv wirken (B = -,09; SE ,04 bzw. B = -,11; SE ,05). Der mit Abstand stärkste – und wiederum negative – vermittelte Effekt läuft jedoch von der *Legitimation* über die *Inhaltliche Autonomie* (B = -.24; SE = .07). Alle anderen Aspekte der Führungskultur mediieren keine strukturellen Effekte auf die *Arbeitszufriedenheit*.

7.6.6. Organisationale Bindung

Für die abhängige Variable *Organisationale Bindung* wiederholt sich, wenn auch in abgeschwächter Form der bereits für die beiden vorausgegangenen abhängigen Variablen berichtete Effekt: Wiederum wirkt die *Legitimation,* vermittelt durch diesen Mediator, negativ auf die *Wirtschaftliche Qualität* (B = -,09; SE ,05), während die *Funktionale Binnen-Differenzierung* sowie die *Kritische Größe* positiv wirken (B = -,07; SE ,03 bzw. B = -,08; SE = ,04). Und wiederum findet sich der mit Abstand stärkste vermittelte Effekt auf der *Inhaltlichen Autonomie* (B = -,25; SE = ,09). Alle anderen Aspekte der Führungskultur mediieren keine strukturellen Effekte auf die *Wirtschaftliche Qualität*.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass nur in Ausnahmefällen die angenommenen Mediatoreneffekte der Aspekte der Führungskultur beobachtet werden können. In den oben berichteten Ausnahmen sind diese Effekte im Verhältnis des in Kapitel 7.5 berichteten Gesamteffekts durchaus erwähnenswert, jedoch bis auf wenige Sonderfälle nicht überraschend stark. Es zeigt sich, dass der Zusammenhang zwischen derart abstrakten strukturellen Merkmalen und individuellem Verhalten sehr mittelbar und alles andere als deterministisch ist. Im folgenden Kapitel sollen die Befunde der empirischen Analyse im Detail diskutiert und interpretiert werden.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

8. Zusammenfassung und Diskussion der Befunde

Diese Arbeit verfolgt die Zielsetzung, einen Beitrag zu Identifikation und Bewertung der *Determinanten administrativer Performanz* zu leisten. Ausgehend von den Erkenntnissen umfangreicher Fallstudien sollten hierzu drei Fragestellungen empirisch beantwortet werden: (1) Wie kann administrative Performanz definiert werden, und welche Erklärungsmodelle und Faktoren sind zu ihrer Erklärung heranzuziehen? (2) Variieren die theoretisch abgeleiteten Erklärungsfaktoren und die Performanz tatsächlich? (3) Welchen Beitrag leisten die einzelnen identifizierten Faktoren zur Erklärung administrativer Performanz? Zur Beantwortung dieser Fragen wurde ein mehrstufiges Untersuchungsmodell entwickelt. Zuerst wurde basierend auf der einschlägigen Forschung ein theoretisches Modell zur Erklärung administrativer Performanz vorgeschlagen und in Vorbereitung des praktischen Tests konkretisiert. Hierbei wurden zehn Arbeitshypothesen formuliert, die auf Basis eines eigens erhobenen Datensatzes in einem *most similar systems* Design getestet wurden. Dazu wurden drei aufeinander aufbauende Analyseschritte durchgeführt, welche die Konkretisierung und den Test eines umfassenden und doch sparsamen theoretischen Modells ermöglichten. Im Folgenden sollen die empirischen Befunde entlang der Arbeitshypothesen aufgearbeitet und hinsichtlich der daraus zu ziehenden Schlüsse zur Beeinflussbarkeit administrativer Performanz interpretiert werden.

8.1 Deskriptive Befunde im fallzentrierten Modell

Kapiteln 6 bearbeitete die deskriptive Forschungsfrage, ob unterschiedliche Verwaltungsorganisationsmodelle sich tatsächlich hinsichtlich der in ihnen ablaufenden Prozesse und hinsichtlich ihrer Leistung unterscheiden. Die Erwartung derartiger typspezifischer Charakteristiken werden wie in Kapitel 1.2 und 3.2 dargelegt, durch die *Doktrinen* der Verwaltungswissenschaft und *Public Administration* Forschung definiert. Zum Test dieser grundlegenden Annahmen wurden die vier für den Untersuchungsfall der deutschen Landesverwaltungen realtypischen Verwaltungsorganisationsmodelle (Obere Landesbehörde, Mittelbehörde, Untere Landesbehörde und kommunaler Vollzug) im Aufgabenfeld Technischer Arbeitsschutz und Anlagenbezogener Immissionsschutz mittels Ranggruppenvergleichen und *post hoc Tests* miteinander verglichen. Grundlage sind die Einschätzung der Mitarbeiter auf den in Kapitel 4.3 ausgewählten Performanzdimensionen sowie den theoretisch abgeleiteten erklärenden Variablen.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Performanzaspekte	OLB	MiB	ULB	KOM
Unbotmäßige Politisierung	0	+	0	-
Unangemessene Prioritätensetzung	++	-	+	--
Kundenbild	0	0	0	0
Professionalität/Responsivität	0	0	0	0
Wirtschaftliche Qualität	+	+	+	---
Arbeitszufriedenheit	-	++	0	-
Organisationale Bindung	+	+	+	---

Tabelle 26: Zusammenfassende Performanzbetrachtung der realtypischen Organisationsmodelle

Anmerkungen: Eigene Daten; Durch post hoc Tests ermittelte, statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Organisationsmodellen auf Konstruktebene; (+) = höhere /(0) = durchschnittliche /(-) niedrigere Performanz als mit der Zahl der Zeichen +/- angezeigte Anzahl anderer Organisationsmodelle.

Diese erste deskriptive Analyse brachte bemerkenswerte Erkenntnisse zutage (vgl. Kapitel 6.3): Die vier realtypischen behördlichen Organisationsformen unterscheiden sich tatsächlich, wie in Literatur und fallstudiengestützter Empirie behauptet, stark voneinander – und zwar sowohl auf den verschiedenen, für diese Untersuchung gewählten Performanzdimensionen, als auch hinsichtlich der behördeninternen Führungskultur. Hierbei lassen sich aufschlussreiche Muster identifizieren (vgl. Tabelle 26), die im Folgenden diskutiert werden sollen.

8.1.1. Rechtsstaatlich-politische Performanz

Auf dieser Performanzdimension lässt sich keine Reihung der Organisationsmodelle ausmachen. Zwar schneiden die Mittelbehörden nach den Aussagen ihrer Mitarbeiter auf dem Aspekt der *Unbotmäßigen Politisierung* klar am besten ab, die Mitarbeiter der kommunalen Ebene berichten von mehr als dreimal so vielen Fällen *normabweichender Weisungen*. Offensichtlich schützt der große, nach außen abgeschlossene und in seinen Strukturen hierarchische Apparat der Mittelbehörden tatsächlich besser vor fachfremdem Druck auf die Vollzugsebene, als dies in enger gefassten Sammelbehörden und vor allem politisch geführten Städten und Landkreisen der Fall ist. Dies entspricht der Bewertung der Mittelinstanzen in der Literatur als „[…] relativ unpolitische[.] Behörde“ (Miller 1997: 100).

Hinsichtlich der *Unangemessenen Prioritätensetzung* dreht sich jedoch das Bild etwas: Die *Priorität nicht-anlassbezogener Kontrollen* wird in den beiden Sammelbehördentypen – Obere Landesbehörde und Untere Landesbehörde –

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

deutlich seltener als unangemessen vernachlässigt erachtet, als in den beiden Bündelungsbehörden. Dieses Ergebnis könnte als Resultat eines der Leitungsebene von Sammelbehörden zugeschriebenen größeren Verständnisses für fachliche Notwendigkeiten interpretiert werden – schließlich sind sie meist Teil der *Fachbruderschaft*. Andererseits könnte dieses Ergebnis auch auf höhere bürokratische Hürden, geringere Ressourcenverfügbarkeit (*sprich*: Sparzwang) oder weniger fachzentrierte Prioritätensetzung in Bündelungsbehörden zurückgeführt werden.

Auf dem dritten Performanzaspekt des Kundenbildes zeigt sich überraschenderweise keinerlei Unterschied in den Einschätzungen der Mitarbeiter der vier Organisationsmodelle. Auf dem in der weiteren Analyse nicht weiter berücksichtigten Item „Geringe Kontrolldichte führt zu Schlendrian" werden über alle Behördentypen Spitzenwerte der Zustimmung erreicht (Ø = 4,19 auf der Skala 1-5). Auch hinsichtlich der Einschätzung auf dem zweiten Item sind sich die Respondenten einig: Die gerade in der politischen Vermarktung von Reformen häufig behauptete größere Bürgerfreundlichkeit subsidiärer Behörden spiegelt sich zumindest nicht in einem positiveren *Kundenbild* der Mitarbeiter.

8.1.2. Wirtschaftlich-Funktionale Performanz

Auf dieser Performanzdimension finden sich wiederum widersprüchliche Befunde zur Leistung der vier Organisationsmodelle. So zeigen sich auf dem ersten Aspekt der *Professionalität/Responsivität* in der Gesamtschau keine signifikanten Unterschiede zwischen den Behördentypen. Alle Mitarbeiter sehen sich als eher professionell denn responsiv (Ø = 3,33 auf der Skala 1-5). Spannender ist hier ein Blick auf die einzelnen Items. Während es weder auf den beiden, die Professionalität abfragenden Items, noch bei der die Abfrage der Loyalität bei kritischen Vorgaben signifikante Unterschiede gibt, deutet sich bei den zwei originären Fragen zur Responsivität ein paradoxes Antwortverhalten der Mitarbeiter der kommunalen und der staatlichen Ebene an: So berichten die kommunalen Mitarbeiter mit Abstand die niedrigsten Werte auf die Frage, ob sie ihre Entscheidungen von sich aus auf die Wünsche der Hausspitze abstimmen würden. Gleichzeitig stimmen sie jedoch auch mit dem höchsten Durchschnitt der Aussage zu, „Berücksichtigung politischer Argumente gehören zum Job". Diese Widersprüchlichkeit deutet auf Unterschiede in den Wünschen der Hausspitzen hin, und/oder auf deutlich unterschiedliche Prozesse zwischen staatlichen und kommunalen Behörden: Während die staatlichen Einheiten eher proaktiv Spielräume im Sinne der ihnen bekannten Präferenzen ihrer Behördenleitung nutzen, dies jedoch nicht als Berücksichtigung *politischer* Argumente sehen, scheint es bei den Mitarbeitern der Kommunen tendenziell umgekehrt. Diese Aussage passt auch

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zu den oben berichteten deutlich häufigeren *normabweichenden Weisungen* auf kommunaler Ebene. Die Doktrin, dass funktional organisierte Behörden eine prinzipiell höhere Professionalität aufweisen würden, als territorial organisierte, lässt sich für das vorliegende Sample aus Sicht der Mitarbeiter nicht bestätigen. In der Gesamtschau gibt es keine überzufällig abweichende Bewertung hinsichtlich der eigenen Professionalität.
Auf dem zweiten Performanzaspekt dieser Dimension, der *wirtschaftlichen Qualität*, bestätigen sich dagegen die theoretischen Annahmen zu spezialisierungsbedingten Skalenerträgen (North 1981) auf ganzer Linie: Während aus staatlichen Behörden eine durchgängig hohe wirtschaftliche Qualität berichtet wird, bewerten kommunale Mitarbeiter diese deutlich und statistisch signifikant niederer.

8.1.3. Kontextuelle Performanz

Auf dem Performanzaspekt der Arbeitszufriedenheit zeigen sich zwar auch auf Ebene des Index‘ statistisch signifikante Unterschiede – die Mitarbeiter der Mittelbehörden berichten deutlich höhere Werte als jene von Oberen Landesbehörden und Kommunen. Damit bestätigt sich die im Tenor der verwaltungswissenschaftlichen Doktrinen naheliegende Vermutung nicht, dass Sammelbehörden aufgrund der überschaubareren Größe und homogeneren Belegschaft eine höhere Arbeitszufriedenheit aufwiesen. Allerdings lohnt sich auch hier wiederum ein Blick auf die einzelnen Items. Es zeigt sich, dass es keine Unterschiede zwischen den Behördentypen auf den beiden Items „Abwechslung und Herausforderung“ der Arbeit und „Teamgeist“ gibt. Lediglich hinsichtlich der Bewertung des „Arbeitsklimas“ zeigt sich ein deutliches Abfallen der kommunalen Behörden sowie der Oberen Landesbehörden im Vergleich zu den Unteren Landesbehörden und den Mitarbeitern der Mittelinstanz, die die höchste Zufriedenheit berichten. Für die Oberen Landesbehörden könnte dieser letzte Befund für das Argument eines gestörten Verhältnisses zum vorgesetzten Ministerium sprechen.

Beim Performanzaspekt der *Organisationalen Bindung* setzt sich der beim *Arbeitsklima* begonnene Trend fort: Die kommunale Ebene schneidet in der Bewertung ihrer Mitarbeiter deutlich schlechter ab, als die staatlichen Behörden. Für die so auf der gesamten Dimension der kontextuellen Performanz am schlechtesten bewertete kommunale Ebene bleibt die Frage zu prüfen, ob es sich bei der geringen Zufriedenheit um einen Effekt handelt, der von den zahlreichen, erst in den letzten Jahren im Zuge von Reformen auf diese Ebene versetzten Mitarbeitern ausgelöst wird.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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 nichtanlassbezogener 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.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

8.2 Diskussion der Befunde der variablenzentrierten Analysen

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, (+/-) = ΔB > .5, (--/++) = ΔB > 1.0, (---/+++) = ΔB > 1.5; AV2: Unangemessene Prioritätensetzung, (+/-) = ΔB > 25%, (--/++)= ΔB > 50%, (---/+++) = ΔB > 100%; AV3: Kundenbild, AV4: Professionalität (Responsivität), AV5: Wirtschaftliche Qualität, AV6: Arbeitszufriedenheit, AV7: Organisationale Bindung, (+/-) = ΔB > .15, (--/++) = ΔB > .25, (---/+++) = ΔB >.35.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Der Blick auf die Determinationskoeffizienten der geschätzten Modelle zeigt, dass die Anpassung der Modelle an die Varianz der abhängigen Variablen für die meisten abhängigen Variablen um ein Vielfaches besser ist, als im fallzentrierten Modell. Dies ist insbesondere durch die Hinzunahme der Variablen der *Führungskultur* zu erklären. Dennoch kann die Varianz in *Kundenbild* und *Professionalität/Responsivität* in der derzeitigen Spezifikation auch hier nicht zufriedenstellend erklärt werden. Im Folgenden sollen diese empirischen Befunde systematisch diskutiert und an die wissenschaftliche wie praxisorientierte Debatte rückgebunden werden. Zur Erleichterung der Interpretation der Ergebnisse wurden die Befunde aus Tabelle 23 und Tabelle 24 in Tabelle 27 als vereinfachte Bewertung zusammengefasst. Hierbei wurden lediglich Effektstärken/Odds berücksichtigt, nicht jedoch statistische Signifikanzniveaus.

8.2.1. Strukturbezogene Variablen

In das in Kapitel 4 entwickelte und in Kapitel 5 konkretisierte Untersuchungsmodell wurden die vier theoretisch abgeleiteten strukturbezogenen Erklärungsfaktoren *Legitimation*, *Politiknähe*, *Funktionale Binnen-Differenzierung* und *(Kritische) Größe* einbezogen und über Arbeitshypothesen mit den Performanzaspekten verbunden (vgl. Kapitel 5.4.2).

Der erste im theoretischen Modell der Untersuchung thematisierte strukturelle Einflussfaktor ist die Politisierung der Führung einer Behörde (Kapitel 4.5.1). Es wird basierend auf verschiedenen Argumentationssträngen behauptet, dass eine höhere Politisierung der Führung einer Behörde zu Performanzeinbußen auf Ebene der Verwaltungseinheiten führt (Hypothese S1). Diese Erwartung wurde aus dem der Verselbständigung von Behörden zugrundeliegenden Diskurs abgeleitet, dass unregulierte, also nicht im Rahmen von Kontrakten oder Controlling-Routinen erfolgende Einflussnahme politischer Prinzipale auf vollziehende Behörden der Realisierung administrativer Performanz im Weg stünde (vgl. Kettl 1997: 449; Bourdeaux 2008: 351ff. m.w.V.). Politisierung wurde hier als induziert durch die *unmittelbare Legitimation* der Behördenleitung oder durch *Politiknähe* – die unmittelbare, nicht durch zwischengeschaltete Ebenen oder Dekonzentration auf mehrere Behörden *gepufferte* Unterordnung einer Behörde unter eine derart politisch geführte Einheit (vgl. Verschuere et al. 2006: 279f.) – verstanden. Dass der letztgenannte Erklärungsfaktor *Politiknähe* keinen eigenständigen, von der Variablen *Legitimation* unabhängigen Effekt entwickelt, konnte bereits in Kapitel 7.3 gezeigt werden. Dieser Befund ist jedoch primär auf die Operationalisierung dieser Variablen zurückzuführen, so dass die entsprechende Arbeitshypothese S1b (vgl. Kapitel 5.4.2) nicht grundsätzlich als verworfen, sondern als mit dem gegebenen Ansatz nicht testbar verstanden werden sollte.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Für den ersten Erklärungsfaktor *Legitimation* formulierte die Arbeitshypothese S1a (vgl. Kapitel 5.4.2) die Erwartung, dass eine *unmittelbare* Legitimation der Führungskräfte von Behörden mit einer *geringeren* Performanz der in ihr angelagerten Verwaltungseinheiten verbunden sei. Diese, eine der Grundlagen der *agencification* in zahlreichen OECD-Ländern bildende Hypothese, wird – zumindest für das hier untersuchte Sample – größtenteils widerlegt, in einem entscheidenden Aspekt jedoch auch bestätigt. Es zeigt sich, dass unmittelbare Legitimation auf den Performanzaspekt der *Wirtschaftlichen Qualität* tatsächlich einen überzufälligen und stark negativen Effekt entwickelt. Die Apologeten der NPM-induzierten vertikalen Differenzierung des Verwaltungsaufbaus hatten also in dieser Beziehung Recht – mittelbare Legitimation steigert für das untersuchte Sample die wirtschaftliche Qualität. Allerdings zeigt sich, dass der theoretisch mit diesem Aspekt einhergehende (in einem komplexen Modell vermutlich als vorgelagert zu modellierende) Effekt einer stärkeren politischen Einflussnahme auf den Vollzug nicht zu beobachten ist. Keine der Variablen der rechtstaatlich-demokratischen Performanz wird nennenswert beeinflusst. Ebenfalls diskussionswürdig ist der aus den Ergebnissen hervorgehende, zwar verhältnismäßig schwache und nicht überzufällige, aber doch positive Effekt der *Legitimation* zugunsten der *Professionalität* (B = ,19; SE = ,13). Entgegen der Erwartung steigert die Anlagerung in unmittelbar legitimierten Einheiten die berichtete *Professionalität* und senkt die *Responsivität* der Mitarbeiter. Dieses Ergebnis muss unter Einbeziehung der Effekte der anderen strukturellen Variablen noch gesondert diskutiert werden. Die moderaten, nicht statistisch signifikanten Effekte – negativ auf die *Organisationale Bindung,* positiv auf die *Arbeitszufriedenheit* – sind ebenfalls nicht als eindeutige Wirkungen auf die kontextuelle Performanz interpretierbar. Es zeigt sich, dass der Faktor *Legitimation* bei Auspartialisierung der Effekte der *Funktionalen Binnen-Differenzierung* sowie der *Kritischen Größe* viel von seiner Effektstärke verliert.

Das zweite Argument des theoretischen Modells ist mit dem Legitimationsargument verschwägert: Nicht nur eine vertikale Trennung von der Politik, sondern auch eine horizontale Trennung von anderen Fachbereichen sollte sich demnach positiv auf die Performanz des Vollzugs auswirken (Hypothese S2). Wie in Kapitel 4.5.2 dargelegt, sollte eine Bündelung verschiedener Fachbereiche verschiedenste Anreize und Notwendigkeiten für die Behördenleitung mit sich bringen, die Fachlichkeit der einzelnen Fachbereiche zu schwächen und Kompromisse oder politisch opportune Lösungen durchzusetzen (vgl. Baumann 1967: 69). Bei monofunktionalen oder auch bei Sammelbehörden mit ähnlichen, sich aber kaum überschneidenden Aufgaben besteht dieser Druck nicht. Vielmehr bestehen Anreize und Möglichkeiten zur Stärkung der Professionalität durch weitergehende Arbeitsteilung und Spezialisierung (Mayntz (1997a: 104f.). Entsprechend formuliert die Arbeitshypothese S2a die Erwartung, dass eine höhere *funk-*

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tionale Binnen-Differenzierung von Behörden mit einer geringeren Performanz der in ihr angelagerten Verwaltungseinheiten auf allen Dimensionen verbunden sei (vgl. Kapitel 5.4.2). Diese generelle Hypothese wird durch die empirischen Befunde fast auf ganzer Linie widerlegt. Einzig auf dem Performanzaspekt *Unangemessene Prioritätensetzung* zeigen Einheiten, die in funktional hoch binnendifferenzierten Behörden angelagert sind, rund 2,5-fach höhere Chancen auf eine Vernachlässigung nicht-anlassbezogener Kontrollen. Auf allen sechs weiteren Performanzaspekten werden hingegen keine erwähnenswerten Effekte bewirkt. Im Zusammenspiel mit den oben berichteten Befunden zur Legitimation hat dieses Ergebnis weitreichende Konsequenzen für die Bewertung wesentlicher verwaltungswissenschaftlicher Überzeugungen. Es wird ein Herzstück der von Politikern, Praktikern und Beratern beworbenen *agencification*-Doktrin in Frage gestellt: Ließen sich die Befunde der begrenzten Effekte unmittelbarer Legitimation und *funktionaler Binnen-Differenzierung* verallgemeinern, so erschiene das erste, strukturelle Bein des Tripod-Models aus vertikaler und horizontaler Desintegration, prozessualer Autonomisierung und outputorientiertem Controlling für sich alleine faktisch wirkungslos. Natürlich bedeutet dies nicht zwingend, dass die strukturelle Komponente nicht doch *in Kombination* mit den beiden anderen prozeduralen Maßnahmen eine Wirkung entfalten könnte. Nicht nur aufgrund der mittlerweile bekannten Umsetzungsprobleme der beiden "weichen" Bestandteile (vgl. Talbot 2000) würden jedoch so weitreichende Maßnahmen wie die in zahlreichen OECD-Ländern erfolgte Umgestaltung weiter Teile des Verwaltungsapparates in *single-purpose agencies* grundsätzlich in Frage gestellt – das Verhältnis von Aufwand und Nutzen scheint kritisch.

Letzter struktureller Aspekt im theoretischen Erklärungsmodell ist die *Größe* von Verwaltungseinheiten (vgl. Kapitel 4.5.3). Zwar ist die Form des Zusammenhangs zwischen Größe und Performanz sowie die *optimale* Größe unbekannt, jedoch kann aus der Literatur ein klarer negativer Effekt kritisch kleiner Größen abgeleitet werden. Entsprechend wird im Vergleichsmodell mit Rückgriff auf funktionale Argumente die Arbeitshypothese S3a entwickelt, wonach stark unterdurchschnittlich große Verwaltungseinheiten aufgrund mangelnder Spezialisierung und fehlender Routine eine schwache Performanz auf allen Dimensionen aufweisen sollten (vgl. Kapitel 5.4.2.3). Auch diese Arbeitshypothese kann nur für einen kleineren Teil der Performanzaspekte bestätigt werden. So zeigt die *Kritische Größe* einen deutlichen Effekt auf die *Unbotmäßige Politisierung* – die Zahl der normabweichenden Weisungen steigt hier entsprechend der Arbeitshypothese um 1,3 pro Jahr. Und auch auf den Faktoren der Kontextuellen Performanz – *Arbeitszufriedenheit* und *Organisationale Bindung* sind starke und statistisch signifikante negative Effekte sehr kleiner Einheiten zu berichten. Diese Befunde entsprechen den theoretischen Erwartungen, sind jedoch nur die halbe Geschichte: Gleichzeitig wird nämlich die Annahme einer generell negativen

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Wirkung kritisch großer Einheiten – wenigstens scheinbar – auf zwei Performanzaspekte widerlegt: Die *Unangemessene Prioritätensetzung* geht zurück und eine leicht höhere *Professionalität* wird erreicht. Diese kontraintuitiven Effekte gleichen denen, die für die unmittelbare Legitimation berichtet wurden und sollen hier gemeinsam mit diesen diskutiert werden:

Zusammenfassend zeigt der multivariate Test des konsolidierten Modells unter Berücksichtigung aller strukturbezogenen Variablen deutliche Veränderungen in den von den einzelnen Einflussfaktoren bedingten Effekten. Offensichtlich sind die Hypothesen einer universell negativen Wirkung direkter *Legitimation*, hoher *funktionaler Binnen-Differenzierung* und unterschreiten der *Kritischen Größe* nicht haltbar. Vielmehr entwickeln diese Aspekte der äußeren Strukturen sowohl negative, als auch positive Effekte. Hinsichtlich der negativen Effekte tritt jede der strukturbezogenen Variablen auf mindestens einem Performanzaspekt hervor. Die Direktwahl der Behördenleitung verschlechtert stark die *Wirtschaftliche Qualität*, eine starke Aufgabenbündelung die *unangemessene Prioritätensetzung* und Verwaltungseinheiten mit acht oder weniger Mitarbeitern drücken massiv die *Arbeitszufriedenheit* und *Organisationale Bindung* der Mitarbeiter. Je mehr dieser Merkmale eine Verwaltungseinheit auf sich vereinigt, desto niedriger wird ihre Gesamtperformanz. Grob (und unzulässig) verallgemeinernd könnte aus dieser Erkenntnis gefolgert werden, dass die Doktrin der *agencification* mit ihrer Strukturpolitik einer vertikalen und horizontalen Verselbständigung in *more independent single-purpose agencies* zumindest in Richtung ihrer postulierten Ziele einer gesteigerten Wirtschaftlichkeit und stärkerer Professionalisierung wirken. Wichtiger ist jedoch die Beobachtung, dass diese Konfiguration weder die Politisierung (gemessen an den normabweichenden Weisungen) reduziert, noch die Professionalität des Vollzugs erhöht. Damit erweisen sich jedoch Annahmen über wesentliche Kovariaten oder gar Mechanismen, die in diesem *practicioner model* mit einer höheren Effizienz einhergehen müssten, als nicht haltbar (vgl. Kettl 1997: 447ff.; van Thiel 2001: 7ff.). Derartige Folgerungen sind jedoch nicht nur aufgrund der Unterschiedlichkeit unmittelbar legitimierter staatlicher und unmittelbar legitimierter kommunaler Einheiten kritisch zu betrachten, sondern auch aufgrund der in der Theorie zur Verselbständigung vollziehender Behörden explizit geäußerten Notwendigkeit des *Zusammenwirkens* von struktureller und faktischer prozessualer Autonomie sowie effektiven Controlling mechanismen (Pollitt et al., 2004: 30-46). Die Freiheit von unmittelbar legitimierten Führungskräften und die Fokussierung auf eine zentrale Aufgabe könnten insofern für sich wirkungslose, aber im Verbund mit den weiteren Maßnahmen durchaus notwendige Bedingungen zur Erreichung der gesteckten Ziele sein. Da der Test dieser Konstellation aufgrund methodischer Probleme in Fallauswahl, Messung, Vergleichbarkeit und verfügbarer Fallzahlen kaum möglich ist – vgl. die Zusammenfassung der bisher erzielten Ergebnisse bei Verho-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

est/Lægreid (2010: 284-285) – liefert der hier verfolgte Ansatz zumindest ein weiteres Puzzleteil, welches die primär auf "weiche" Governance-Beziehungen ausgerichtete Forschung ergänzt.

Bezogen auf den deutschen Reformkontext können sehr viel konkretere Aussagen getroffen werden. Insbesondere die beiden zentralen Reformtrends der letzten Dekade – die Bündelung zahlreicher Fachaufgaben in Mittelbehörden im Rahmen des Reformparadigmas der *konzentrierten Dreistufigkeit* und die Kommunalisierung von Aufgaben können auf Basis der Ergebnisse vorsichtig, mit den oben genannten Einschränkungen, bewertet werden. Das zentrale Argument gegen eine Bündelung von Sonderbehörden in Mittelinstanzen war der befürchtete Verlust von fachbezogener Professionalität durch den Zwang vielfältiger Koordindations- und Kompromissbedarfe (vgl. Kapitel 4.5.2 und 5.4.2.2). Die Analyse zeigt, dass tatsächlich ein derartiger Effekt eintritt – das Risiko einer unangemessenen Prioritätensetzung ist bei hoher *funktionaler Binnen-Differenzierung* fast 2,5-mal so groß wie bei der Referenzgruppe. Hier scheinen durchaus Prioritäten jenseits von *nicht-anlassbezogenen Kontrollen* gesetzt zu werden; eine Entscheidung, die sich als nachteilig für die langfristige Aufgabenerfüllung erweisen könnte. Allerdings finden sich darüber hinaus kaum nennenswerte Effekte dieses strukturellen Charakteristikums, am ehesten ist noch der leicht positive Effekt auf die berichtete wirtschaftliche Qualität erwähnenswert. Ganz anders sieht es für die Kommunalisierung aus: Kommunen vereinigen *teilweise* alle drei Ausprägungen der strukturbezogenen Erklärungsfaktoren auf sich, denen hypothetisch ein negativer Effekt zugesprochen wurde. Die Effekte der einzelnen strukturbezogenen Erklärungsfaktoren müssen insofern hier "aufsummiert" werden, was zu einem potenzierten Effekt führt. Da über die Kontrollvariablen für die ausgeübte *Tätigkeit*, den Status als *Reformopfer* und *berufsständische Organisation* der Mitarbeiter kontrolliert wird, sind diese Effekte auch nicht mit diesen individuellen Faktoren erklärbar. Für Verwaltungseinheiten in den kleinen Städten und Landkreisen gilt insofern, dass ihr Vollzug der Aufgaben des Technischen Arbeits- und des Anlagenbezogenen Immissionsschutzes hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Qualität unter der unmittelbaren *Legitimation* leidet, sie deutlich häufiger *unbotmäßiger Politisierung* ausgesetzt sind und eine deutlich niedrigere *Organisationale Bindung* aufweisen. Dafür scheinen sich die starken Einzeleffekte auf den Variablen *Unangemessene Prioritätensetzung* und *Arbeitszufriedenheit* in dieser Konstellation gegenseitig auszugleichen.

Am bemerkenswertesten ist jedoch die Beobachtung, dass die Arbeit in demokratisch legitimierten und besonders kleinen Einheiten die *Professionalität* zu stärken und die *Responsivität* gegenüber der Politik zu schwächen scheint. Diese Beobachtung ist erklärungsbedürftig, ist doch aus den Fallstudien bekannt, dass die Spezialisierung dieser Mitarbeiter notwendigerweise am niedrigsten, ihre

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Möglichkeiten zur Teilnahme an Fortbildungen und dem Fachdiskurs oft gering und der beratende Austausch mit anderen Spezialisten ihres Faches häufig unterbrochen ist (vgl. Bauer et al. 2007b: 239f.). Eine höhere wahrgenommene *Professionalität* in gerade diesen Einheiten widerspricht also den empirischen Erfahrungen. Eine Erklärung für diesen Befund könnte aber just in dieser Arbeitssituation der Mitarbeiter liegen: Zum einen kann angenommen werden, dass die Befragten in kleinen, marginalisierten Einheiten innerhalb einer multifunktionalen Kommunalverwaltung tatsächlich die kompetentesten und letztlich auch verantwortlichen Entscheider sind. Als notwendigerweise selbstreferenzielles Maß aller (fachlichen) Dinge, gilt ihr professionelles Diktum in der Gebietskörperschaft, gleich wie spezialisiert sie in einzelnen Angelegenheiten tatsächlich sind. Zum anderen kann angenommen werden, dass nur jene Mitarbeiter responsiv sein können, die den von außen an sie herangetragenen Anliegen oder Forderungen zumindest ein gewisses Maß an Berechtigung zugestehen. *Responsivität* beschreibt insofern eine Eigenleistung der Mitarbeiter, keine aufoktroyierten Handlungsmuster. Je schlechter jedoch das *standing* einer Verwaltungseinheit, je maßloser die Forderungen und je höher der ausgeübte Druck, desto geringer könnte die Anerkennung der an ihn herangetragenen nicht-fachlichen Rationalitäten ausfallen. So könnte auch die in Kapitel 6.3.3 berichtete, extrem widersprüchliche Position kommunaler Bediensteter erklären, einerseits die Frage „Ich stimme meine Entscheidungen von mir aus auf die Wünsche der Hausspitze ab“ vehement abzulehnen, gleichzeitig jedoch die höchste Zustimmung zur Frage „Die Berücksichtigung politischer Argumente gehört zum Job“ zu liefern. Je stärker ein Mitarbeiter um die Berücksichtigung seiner fachlichen Position kämpfen muss, desto mehr könnte er politische Anliegen als Zwang wahrnehmen. Diesem muss er sich zwar beugen, akzeptieren kann er sie jedoch nicht.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Arbeitshypothesen zur empirischen Wirkung der strukturbezogenen Variablen zwar nur jeweils für einzelne Performanzaspekte bestätigen lassen, dass diese Befunde jedoch größtenteils den in den Fallstudien gewonnenen Erkenntnissen entsprechen (vgl. Bogumil/Ebinger 2005; Bauer et al. 2007a; Kuhlmann et al. 2011). Die festgestellten Differenzen auf dem Performanzaspekt der *Professionalität* und *Responsivität* deuten auf Konkretisierungsbedarf sowohl in der theoretischen Konstruktentwicklung, wie auch den hier verwendeten Indikatoren hin, um eine trennscharfe Erfassung erzwungener Berücksichtigung politischer Belange und freiwilliger Responsivität zu ermöglichen.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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). Wechseln Vorgesetzte abhängig von politischer Opportunität die an die Mitarbeiter herangetragenen Entscheidungsprämissen, 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 Mediatoreneffekten 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.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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 *Einigelns* 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-*

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

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, welch 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 nichtanlassbezogener Kontrollen, so dass von einer Senkung der *Unangemessenen Prioritätensetzung* ausgegangen werden kann.

Hinsichtlich des Status‘ 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-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nengruppe sehr viel sensibler und kritischer gegenüber ihren Führungskräften oder der Leistung ihrer Verwaltungseinheit wäre. Hierfür könnte es zwei Erklärungen geben: Zum einen könnten von Reformen betroffene und dabei umgesetzte Mitarbeitergruppen aufgrund ihrer Erfahrung aus verschiedenen Verwaltungseinheiten bzw. mit Reformprozessen eine individuell höhere Toleranzschwelle aufweisen, also schlicht abgehärteter sein. Zum anderen könnten erst mit einer Reform neu in eine Behörde versetzte Mitarbeiter tatsächlich andere Steuerungserfahrungen machen. Sie haben u.U. eine spezialisierte Ausbildung, sind noch gut vernetzt mit Kollegen in anderen Behörden und sind nicht völlig durch die Verwaltungskultur einer Behörde sozialisiert wie ihre alteingesessenen Kollegen. Dies könnte sie zu einem gewissen Grad vor politischen Interventionen oder anderen negativen Steuerungserfahrungen schützen.

Für die berufsständische Organisation lässt sich ebenfalls ein bemerkenswertes Fazit festhalten: Die Mitgliedschaft in BTB und/oder VDGAB hat ganz überwiegend als positiv zu interpretierende Effekte auf die Bewertung von Führungskultur und Performanz. So senkt sie die berichtete Häufigkeit von *Unangemessener Politisierung* durch normabweichende Weisungen, verbessert das *Kundenbild* und erhöht leicht die *Professionalität* – zulasten der *Responsivität*. Dies könnte analog zu den Erfahrungen von *Reformopfern* damit zusammenhängen, dass berufsständisch organisierte Mitarbeiter allen kritischen Betrachtungen zum Trotz stärker engagiert sind und einen besseren Gesamtüberblick über Zwänge und Notwendigkeiten politischer Entscheidungsfindung haben. Ebenso könnte eine bekannte berufsständische Organisation auch vor bestimmten politischen Eingriffen schützen.[161]

161 Es zeigte sich bereits in Kapitel 7.3, dass das Geschlecht der Respondenten keinen nennenswerten Einfluss auf ihr Antwortverhalten hat. Dieser Faktor wurde deshalb nicht im konsolidierten Modell berücksichtigt.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

9. Schlussfolgerung und Ausblick

Zielsetzung dieser Arbeit ist, einen Beitrag zur Beantwortung Frage nach den *Determinanten administrativer Performanz* zu leisten. Konkret wurde eine konzeptionelle, eine deskriptive und eine analytische Teilfrage gestellt: Erstens, wie könnte ein umfassendes theoretisches Modell administrativer Performanz aussehen? Zweitens, unterscheidet sich die Performanz von Verwaltungseinheiten in den unterschiedlichen realtypischen Verwaltungsorganisationsmodellen tatsächlich? Und drittens, welchen Beitrag leisten die einzelnen identifizierten Faktoren zur Erklärung administrativer Performanz, und wie interagieren sie? Aufbauend auf den Erkenntnissen einer grundlegenden Literaturanalyse und umfangreicher Fallstudien wurde zur Beantwortung dieser Fragen ein eigenständiges theoretisches Modell entworfen, ein Vergleichsdesign entwickelt, die zum Test des Modells erforderlichen Daten erhoben sowie umfangreiche statistische Analysen durchgeführt.

Die Vorgehensweise zeichnet sich sowohl theoretisch als auch konzeptionell durch innovative Ansätze aus: Auf theoretischer Ebene wird erstens offensiv mit dem grundsätzlichen Problem der Inexistenz "objektiver" Leistung umgegangen und explizit die Perspektive der *Vollzugsebene* der *Verwaltungseinheiten* als Untersuchungsgegenstand in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt. Zweitens wird ein multidimensionaler Performanzbegriff definiert, welcher die Erfassung der theoretisch postulierten *trade-off* Situation in der Optimierung administrativer Leistung ermöglicht. Drittens wird ein breites Spektrum an erklärenden Variablen – sowohl aus dem Bereich der *harten* Strukturen, als auch dem Management von Behörden aus der Literatur abgeleitet. Auf Basis handlungstheoretisch fundierter Hypothesen kann so ein holistisches Kausalmodell entwickelt werden, dass auch mögliche Interaktionseffekt zwischen Erklärungsfaktoren und Performanz erfasst. Konzeptionell ist die Untersuchung im Gegensatz zur Masse der verwaltungswissenschaftlichen Betrachtungen konfirmatorisch-hypothesentestend angelegt. Die theoretisch postulierten Zusammenhänge zwischen administrativen Strukturen, innerer Führungskultur und Performanz werden mittels multivariater statistischer Verfahren getestet. Zentrale Probleme der quantitativen empirischen Organisationsforschung werden dabei durch die Anlage des Untersuchungsdesigns gelöst. So kann die beschränkte Zahl an Vergleichsfällen durch ein kontrolliertes Vergleichsdesign im Rahmen föderaler Strukturen erhöht werden. Die Datengrundlage wird über die Erfassung von Individualdaten mittels einer Befragung geschaffen. Jedoch werden aufgrund der erwarteten höheren Validität nicht auf eine Führungskräftebefragung, sondern auf die Befragung der

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Mitarbeiter der Vollzugsebene zurückgegriffen. Durch die Auswahl des Untersuchungsfeldes – der Aufgabenbereiche des *technischen Arbeitsschutzes* sowie des *anlagenbezogenen Immissionsschutzes* – wird darüber hinaus aufgrund geringer gesetzlicher Ermessensräume, der hochspezialisierten Fachausbildung und des starken Korpsgeistes eine weitmöglichste Vergleichbarkeit der Daten erreicht.

9.1 Bewertung der Befunde

Der erste berichtenswerte Befund ist gleichzeitig die Antwort auf die erste Forschungsfrage – das vorgeschlagene theoretische Modell wie auch das Forschungsdesign scheinen sich im empirischen Test zu bewähren. Erklärungsfaktoren und Performanzdimensionen weisen die notwendigen Varianzen auf, die gebildeten Indizes zeigen eine zufriedenstellende interne Konsistenz, und der Einfluss kontrollierter Kovariaten ist gering. Darüber hinaus schwankt die erklärte Varianz der einzelnen Modelle zwar stark, ist aber bis auf zwei Ausnahmen als sehr zufriedenstellend einzuschätzen. Insbesondere ist die Varianzaufklärung des variablenzentrierten Erklärungsmodells deutlich höher, als jene des ausschließlich auf den realtypischen Organisationsmodellen basierenden Referenzmodells. Darüber hinaus zeigt sich, dass fast alle in das theoretische Erklärungsmodell aufgenommene unabhängige Variablen tatsächlich einen Einfluss auf die Performanz ausüben. Es sind nur marginale Anpassungen notwendig, um das abschließende, parsimonische Erklärungsmodell zu entwickeln. Dies zeigt nicht nur, dass die theoretische und fallstudienzentrierte Literatur die relevanten Erklärungsansätze sehr gut abbildet, sondern bestätigt auch den grundsätzlichen Ansatz der Untersuchung, sowohl strukturbezogene als auch verschiedene managementorientierte Variablen in das Modell aufzunehmen. Beide Dimensionen tragen wesentlich zur Erklärung der Varianz der einzelnen Performanzaspekte bei. Auf dieser theoretisch-konzeptioneller Basis eines umfassenden Modells administrativer Performanz können sowohl die deskriptive und die analytische Forschungsfrage beantwortet, als auch weitreichende Erkenntnisse für die verwaltungswissenschaftliche Organisationsforschung gewonnen werden. Im Folgenden werden die zentralen inhaltlichen Befunde vorgestellt:

Die deskriptive Fragestellung der Arbeit, ob sich die verschiedenen realtypischen Verwaltungsorganisationsmodelle hinsichtlich der in ihnen gepflegten Führungskultur sowie Performanz unterscheiden, kann mit Verweis auf die in Kapitel 6 präsentierten Ergebnisse für die hier analysierte Verwaltungseinheiten mit einem klaren “ja“ beantwortet werden. Die Frage, warum dies so ist, wird im dritten Analyseschritt der Arbeit untersucht. Die multivariaten Analysen in Kapitel 7 beantworteten die Frage, welchen Beitrag die einzelnen theoretisch abgelei-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

teten Faktoren des Gesamtmodells tatsächlich zur Erklärung administrativer Performanz beitragen. Fünf zentrale Befunde sind festzuhalten:

Es gibt keine omnipotente Schlüsselvariable: Erstens lässt sich erwartungsgemäß keine "Schlüsselvariable" finden, die im Alleingang die Leistung von Bürokratien determiniert. Es bestätigt sich insofern die theoretische Erwartung, dass ein umfassendes, sowohl Strukturen, politische und administrative Unterstützung als auch Management und Binnenorganisation berücksichtigendes Modell notwendig ist, um administrative Performanz zu erklären. Dies erklärt auch, warum auf Einzelmaßnahmen abzielende Optimierungsversuche zwangsläufig enttäuschen müssen.

Alle erklärenden Variablen haben nur eine sehr selektive Wirkung: Unmittelbar an den ersten Befund anschließend ist ein zweiter bemerkenswerter Punkt: Der Hypothesentest im konsolidierten Modell zeigt nicht nur, dass es keinen die Performanz erklärenden "Joker" unter den Variablen gibt, es gibt auch keine Erklärungsvariable, die überhaupt die in den Hypothesen formulierte Erwartung erfüllen kann, eine nennenswerte Wirkung auf *allen* Performanzdimensionen zu entwickeln. Die einzelnen erklärenden Variablen wirken stattdessen, wie in Tabelle 27 gezeigt wurde, selektiv, in spezifischen Mustern auf einzelne Performanzaspekte.

Die strukturbezogenen Variablen vereinen in sich Vor- und Nachteile: Drittens bestätigt die Untersuchung die überkommene Annahme zur strukturellen Ausgestaltung einer Bürokratie, dass vertikale- und horizontale Spezialisierung mit jeweils eigenen, sich spiegelnden Vor- und Nachteile behaftet sind. So müssen strukturbedingte Vorteile auf einer Performanzdimension zwingend mit Nachteilen auf einer anderen erkauft werden. Zwar bestätigt sich die Hypothese eines Vorteils mittelbar legitimierter Einheiten in ihrer *Wirtschaftlichen Qualität* eindrücklich. Allerdings lässt sich auf Basis der gewonnen Ergebnisse nur begrenzt ein Leistungsprofil für realtypische Behörden erstellen, da sich in kommunalen Behörden die Kodierungen direkt legitimierter und funktional binnendifferenzierter Verwaltungen überschneiden, und auch die in dieser Kategorie ganz überwiegen vertretenden Einheiten kritischer Größe gesondert betrachtet werden müssen. Hier sind weitere Analysen der Subgruppen notwendig.

Eine positive Führungskultur verbessert die Performanz von Verwaltungseinheiten: Viertens zeigt sich, dass sich die Effekte der Führungskultur sehr viel eindeutiger interpretieren lassen. Überraschender Weise werden die Erwartungen über die Wirkungsrichtung einzelner Aspekte des Führungsverhaltens durchgängig bestätigt – höhere Grade an Unterstützung, Zielklarheit und Autonomie führen tatsächlich auch zu höheren Performanzbewertungen. Es findet sich kein Fall, indem ein als förderlich eingeschätztes Führungsverhalten einen nennens-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

wert negativen Effekt aufweist. Damit entsprechen diese weichen Aspekte der zentralen Rolle, die ihnen in der Literatur zugewiesen wird. Allerdings zeigt sich auch hier eine hohe Selektivität der Wirkung, die jeweils nicht genannten Performanzaspekte werden nicht beeinflusst:

- Eine adäquat empfundene *Mitarbeiterausstattung* reduziert die Chance auf eine *unangemessene Vernachlässigung* zentraler Aufgaben und verbessert das *Kundenbild*,
- Eine höhere *hierarchische Unterstützung* reduziert die *unbotmäßige Einflussnahme*, verbessert die *Wirtschaftliche Qualität* und die *Organisationale Bindung*,
- *Zielklarheit* senkt ebenfalls die *unbotmäßige Einflussnahme*, verbessert das *Kundenbild* und erhöht die *Professionalität*,
- *Organisationale Autonomie* reduziert die Chance auf eine *unangemessene Vernachlässigung* zentraler Aufgaben und verbessert die *Wirtschaftliche Qualität*, die *Arbeitszufriedenheit* sowie die *Organisationale Bindung*,
- *Inhaltliche Autonomie* senkt die *unbotmäßige Politisierung* und wirkt positiv auf *Professionalität*, die *Arbeitszufriedenheit* sowie die *Organisationale Bindung*.

Struktur und Führungskultur sind verknüpft: Offensichtlich wirken die beiden Einflussfaktoren nicht gänzlich unabhängig voneinander. Im Gegenteil, die strukturbezogenen Faktoren beeinflussen die Mehrzahl der Aspekte der Führungskultur in nicht zu vernachlässigendem Maße. Die Analyse der Mediatoreneffekte zeigt darüber hinaus, dass auch ein durch die Führungskultur mediierter Einfluss auf einzelnen Performanzaspekt nachgewiesen werden kann.

Auch wenn die Interpretation und insbesondere die Generalisierbarkeit der Befunde unter deutliche Vorbehalte gestellt werden muss (vgl. Kapitel 5.5), so kann zumindest für das untersuchte Sample aus den Untersuchungsergebnissen gefolgert werden, dass hier große Reformprojekt ähnlich der *agencification* oder der umfassenden Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Ländern komplexe, jedoch systematische Veränderungen in der Performanz der adressierten Verwaltungen verursachen. Allerdings sind die Richtungen dieser Veränderungen nicht so eindeutig, wie in den Doktrinen der Verwaltungsforschung und -praxis angenommen. Darüber hinaus kann angesichts der erzielten Effektstärken angenommen werden, dass die in einer Behörde gepflegte Führungskultur trotz ihrer teilweisen Beeinflussung durch die äußeren Strukturen ein wesentlicher eigenständiger Faktor in der Erklärung administrativer Performanz ist. Eine "positive" oder "negative" Führungskultur könnte also Struktureffekte aufheben oder verstärken. Damit wird der Einfluss von Managementaspekten auf die Vollzugsleistung betont.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Was bedeutet diese Feststellungen für die praktische Verwaltungspolitik? Dass mit Strukturreformen primär politische, und keine fachlichen Ziele verfolgt werden, wurde bereits zu Beginn der Arbeit erwähnt. Zur Optimierung der fachlichen Qualität erscheinen nach den hier präsentierten Befunden Modifikationen der Führungskultur eine auf den ersten Blick dankbare Alternative bzw. Ergänzung zu strukturellen Maßnahmen. Die betriebswirtschaftlichen Lehrbücher sind voll mit Diskussionen zum *Kulturwandel* in Organisationen (vgl. Schreyögg 2008: 389-393 m.w.V.). Allerdings sind derartige Optimierungsbemühungen kritisch zu betrachten: Erstens sind die Zusammenhänge zwischen erklärenden und erklärten Variablen keinesfalls mechanistisch zu interpretieren. Organisationen sind lediglich das Gehäuse für komplexe Interaktionen einer Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichsten Interessen, und ihre Veränderung folgt nie ausschließlich rationalen Anpassungsprozessen (Jann 2006: 136). Auch wenn strukturelle Rahmenbedingungen, Führungsverhalten und Performanz offensichtlich in vielfältiger Weise zusammenhängen, ist eher unwahrscheinlich, dass gezielte Versuche der Optimierung die gewünschten Ergebnisse zeitigen. Zweitens ist mehr als umstritten, ob sich die Handlungslogik in Organisationen überhaupt gezielt gestalten oder verändern lässt (vgl. Steinmann/Schreyögg 2005: 733ff.) – und wenn, so ein betriebswirtschaftliches Fazit, dann kaum durch Veränderungen der Organisationsstrukturen (Kieser/Kubicek 1992: 406). Die praktische Anwendbarkeit der hier gewonnenen Erkenntnisse ist auf dieser Erkenntnisstufe folglich noch als äußerst gering einzuschätzen.

Bevor belastbare Schlüsse für die Praxis aus dem hier vorgestellten Forschungsansatz gezogen werden können, sind noch zahlreiche methodische Fragen zu lösen und blinde Flecke der Forschung zu erhellen. Forschungsdesiderate liegen erstens im methodischen Bereich: Noch ist unklar, ob Verzerrungen durch die in Kapitel 5.5 diskutierte methodische Herangehensweise (insb. *Common Source Bias*, Perzeptionsdaten) vorliegen. Die Erforschung von Strategien zur Kontrolle oder Vermeidung dieser möglichen Probleme würde das Fundament, auf dem die in diesem Forschungszweig getroffenen Aussagen stehen, deutlich stärken. Eine weitere Aufgabe zukünftiger Forschung ist die Konsolidierung der vielfältigen und widersprüchlichen Wirkungszusammenhänge *zwischen* den mittels Perzeptionsdaten erfassten Faktoren. Diese Interaktionseffekte wurden in dieser Arbeit zugunsten eines sparsamen Modells ignoriert. Ihre Aufklärung stellt jedoch eine lohnende Herausforderung dar, welche die Organisationsforschung noch länger beschäftigen wird. Schließlich liegt eine zentrale Aufgabe zukünftiger Forschung in der noch weitergehenden Integration der einzelnen Untersuchungsansätze zu Governanceformen, Umwelteinflüssen, organisatorischen Strukturen sowie Managementstilen. Hierzu erscheinen insbesondere Mehrebe-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nenanalysen vielversprechend, welche verschiedene Datenquellen und Perspektiven zusammenführen. Diese keinesfalls abschließende Aufzählung zeigt, dass die wissenschaftliche Befassung mit den Determinanten administrativen Handelns und administrativer Performanz ein für die Zukunft lohnendes, aber auch anspruchsvolles Forschungsfeld darstellt, dem angesichts seiner *zukünftigen* praktischen Implikationen besondere Aufmerksamkeit von Seiten der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung zuteilwerden sollte. Die mit dieser Arbeit verbundene Hoffnung ist, einen unterstützenden Beitrag zu dieser Entwicklung zu leisten.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Literaturverzeichnis

Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A. (1981): Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge, Mass./London: Harvard Univ. Press.

Aberbach, Joel D./Rockman, Bert A. (1988): Image IV Revisited: Executive and Political Roles. Governance 1(1): 1-25.

Acock, Alan C. (2005): Working With Missing Values. Journal of Marriage and Family 67(4): 1012-1028.

Aiken, Michael/Hage, Jerald (1968): Organizational interdependence and intra-organizational structure. American Sociological Review 33(6): 912-930.

Alesina, Alberto/Tabellini, Guido (2007): Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task. The American Economic Review 97(1): 169-179.

Andersen, Uwe (1998): Kommunalpolitik im Umbruch. In: Uwe Andersen (Hrsg.), Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch. Köln: Kohlhammer, 9-43.

Andrews, Rhys/Boyne, George A. (2010): Capacity, Leadership, and Organizational Performance: Testing the Black Box Model of Public Management. Public Administration Review 70(3): 443-454.

Andrews, Rhys/Boyne George A./Law Jennifer/Walker, Richard M. (2009): Centralization, organizational strategy, and public service performance. Journal of Public Administration Research and Theory 19(1): 57-80.

Andridge, Rebecca R./Little, Roderick J. A. (2010): A review of hot deck imputation for survey nonresponse. International Statistical Review 78(1): 40-64.

Anspach, Renee R. (1991): Everyday Methods for Assessing Organizational Effectiveness. Social Problems 38(1): 1-19.

Argyris, Chris/Schön, Donald A. (2008): Die Lernende Organisation: Grundlagen, Methode, Praxis. 3. Aufl. Stuttgart: Schäfer-Poeschel.

Ashworth, Rachel (2010): Organizational Culture. In: Rachel Ashworth, George Boyne, Tom Entwistle (eds.), Public Service Improvement. Theories and Evidence. Oxford/New York: Oxford Univ. Press, 98-119.

Ashworth, Rachel/Boyne, George. A./Entwistle, Tom (2010): Public Service Improvement: Theories and Evidence. Oxford: Oxford Univ. Press.

Atkinson, Tony/Grice, Joe/Simkins, Aileen/de Freitas, Liz/Hemingway, James/King, Ben/Lee, Phillip/ Lyon, Michael/Mai, Nicola/Mehmi, Sukwinder/Pritchard, Alwyn/Snelling, Janet/Tuke, Amanda/Watson, Lorraine/ Fletcher-Cooke, Georgina (2005): Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts. Basingstoke: Palgrave.

Auf dem Hövel, Jörg (2003): Politisierung der öffentlichen Verwaltung. Eine empirische Untersuchung der Stadtverwaltung Hamburg. Opladen: Leske + Budrich.

Averch, Harvey/Johnson, Leland L. (1962): Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint. The American Economic Review 52(5): 1052-69.

Ayaß, Wolfgang (2002): Bismarck und der Arbeiterschutz. Otto von Bismarcks Ablehnung des gesetzlichen Arbeiterschutzes – eine Analyse der Dimensionen und Hintergründe. Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 89(4): 400-426.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Backhaus, Klaus/Erichson, Bernd/Plinke, Wulff/Weiber, Rolf (1996): Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung. 8., verb. Aufl., Berlin u.a.: Springer.

Baetge, Jörg/Schewe, Gerhard/Schulz, Roland/Solmecke, Henrik (2007): Unternehmenskultur und Unternehmenserfolg: Stand der empirischen Forschung und Konsequenzen für die Entwicklung eines Messkonzeptes. Journal für Betriebswirtschaft 57: 183-219.

Bagozzi, Richard P. (1980): Causal Models in Marketing. New York: Wiley & Sons.

Banner, Gerhard (1987): Haushaltssteuerung und Haushaltskonsolidierung auf kommunaler Ebene – Ein politisches Problem. ZKF - Zeitschrift für Kommunalfinanzen 37(3): 50-56.

Banner, Gerhard/Reichard Christoph (Hrg.) (1993): Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion. Köln: Deutscher Gemeindeverlag.

Barnard, Chester I. (1938): The Functions of the Executive. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.

Baron David P./Besanko, David (1992): Information, Control, and Organizational Structure. Journal of Economics & Management Strategy 1(2): 237-275.

Baron, Reuben B./Kenny, David A. (1986): The Moderator-Mediator Variable Distinction in Social Psychological Research: Conceptual, Strategic, and Statistical Considerations. Journal of Personality and Social Psychology 51(6): 1173-1182.

Bateman, Thomas S./Organ, Dennis W. (1983): Job Satisfaction and the Good Soldier: The Relationship Between Affect and Employee "Citizenship". Academy of Management Journal 26(4): 587-595.

Batterbury, Simon P.J./Fernando, Jude L. (2006): Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: An Introduction. World Development 34(11): 1851-1863.

Bauer, Michael (2008): Der Throughput-Output-Nexus in der empirischen Verwaltungswissenschaft, Die Verwaltung 41(1): 63-76.

Bauer, Michael/Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin (2007a): Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30. Berlin: Edition Sigma.

Bauer, Michael/Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin (2007b): Modernisierung der Umweltverwaltung. Prozess- und Strukturreformen in Bund und Ländern. CEPAM Study 2.

Baumann, Fritz-Achim (1967): Die allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde im Landkreis. Berlin: Duncker & Humblot.

Bawn, Kathleen (1995): Political Control Versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures. The American Political Science Review 89(1): 62-73.

Becker, Bernd (1989): Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis. Percha am Starnberger See: RS Schulz.

Behnke, Joachim (2005): Lassen sich Signifikanztests auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen. Politische Vierteljahresschrift 46(1): O1-O15.

Behnke, Nathalie (2009): Responsivität und Verantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung. In: Edwin Czerwick, Wolfgang H. Lorig, Erhard Treutner (Hrsg.), Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: VS. 45-64.

Bekke, Hans A.G.M.; Perry, James/Toonen Theo A. J. (1996): Civil Service Systems in Comparative Perspective. Bloomington: Indiana Univ. Press.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Bekke, Hans A.G.M/van der Meer, Frits M. (eds.) (2000): Civil Service Systems in Western Europe. Cheltenham: Edward Elgar.

Bendor, Jonathon/Glazer, Amihai/Hammond, Thomas (2001): Theories of Delegation. Annual Review of Political Science 4: 235-269.

Bendor, Jonathan/Serge Taylor/Van Gaalen, Roland (1987): Stacking the deck – Bureaucratic missions and policy design. American Political Science Review 81(3): 873-896.

Benz, Arthur (1992): Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln. In: Arthur Benz, Wolfgang Seibel (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption: Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden: Nomos. S. 31-58.

Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden: Nomos.

Benz, Arthur (1997): Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie. In: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos, 303-311.

Benz, Arthur (2002): Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung. In: Arthur Benz, Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32 Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 9-50.

Benz, Arthur (2003): Status und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung. Die Verwaltung 36(3): 361-388.

Benz, Arthur (2008): Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. 2. überarb. und erw. Aufl., München: Oldenbourg.

Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2., akt. u. veränd. Aufl., Wiesbaden: VS.

Benz, Arthur/Koch, Hans-Joachim/Suck, André/Fizek, Anna (2008): Verwaltungshandeln im Naturschutz. Herausforderungen und Folgen veränderter Rahmenbedingungen. (Naturschutz und biologische Vielfalt, Heft 66), Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz.

Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (2007): Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS.

Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.) (1992): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Nomos Baden-Baden.

Berger, Peter/Luckmann, Thomas (1966): The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge. Middlesex: Penguin Books.

Berk, Richard/Western, Bruce/Weiss, Robert E. (1995): Statistical Inference for Apparent Populations. Sociological Methodology 25: 421-458.

Bezirksregierung Köln (2011): Umweltüberwachungskonzept der Abteilung für Umwelt und Arbeitsschutz. Stand: 6/2011. Download am 23.04.2012 von www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/organisation/abteilung05/umweltueberwachungskonzept.pdf

Blalock, Hubert M. Jr./Blalock, Ann B. (1971): Methodology in Social Research. London: McGraw-Hill.

Blinder, Alan S. (1997): Is Government too Political? Foreign Affairs 76(6): 115-126.

Blankart, Charles B. (2012): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. München: Vahlen.

Blau, Peter M./Scott, W. Richard (1963): Formal Organizations: A Comparative Approach. San Francisco: Chandler.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Blomquist, William (1999): The Policy Process and Large-N Comparative Studies. In: Paul A. Sabatier (ed.): Theories of the Policy Process. Boulder: Westview, 201-230.

BMU (2011): Alle Gesetze und Verordnungen aus dem Geschäftsbereich des Bundesumweltministeriums. Stand: März 2011. Download am 25.05.2012 unter http://www.bmu.de/gesetze_verordnungen/-alle_gesetze_verordnungen_bmu/doc/35501.php.

Bogdanor, Vernon (Ed.) (2005): Joined-Up Government. Oxford: Oxford Univ. Press.

Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg (2003): Politische Rationalität im Modernisierungsprozeß. In: Kuno Schedler, Daniel Kettinger (Hrsg.), Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt, 15-42.

Bogumil, Jörg (2004): Probleme und Perspektiven der Leistungsmessung in Politik und Verwaltung. In: Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil, Hellmut Wollmann (Hrsg.), Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Wiesbaden: VS.

Bogumil, Jörg (2007): Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich – Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen?, in: Nils C. Bandelow, Wilhelm Bleek (Hrsg.): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier. Wiesbaden: VS, 111-123.

Bogumil, Jörg (2010): Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik. In: Dieter Schimanke (Hrsg.): Verwaltung und Raum. Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten. Baden-Baden: Nomos, 77-88.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2005): Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 9. Ibbenbüren: IVD.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2008a): Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik. In: Achim Hildebrandt, Frieder Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik. Wiesbaden: VS, 275-288.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk (2008b): Machtgewinn der Kommunen? Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern über die Kreisstrukturreform. In: Christiane Büchner, Jochen Franzke, Michael Nierhaus (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil das Landesverfassungsgerichtes Mecklenburg-Vorpommern. KWI-Gutachten 2. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 13-23.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan (2010): Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen. In: Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Wiesbaden: VS, 89-110.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Berlin: Edition Sigma.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2., völlig überarb. Aufl., Wiesbaden: VS.

Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen (2006): Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen. Die Abschaffung der Bezirksregierungen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11. Ibbenbüren: IVD.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2010): Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation – die "neue Welle" subnationaler Verwaltungsreformen. In: Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Wiesbaden: VS, 11-22.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2011): Leistungsfähigkeit von Verwaltungskonfigurationen im deutschen Bundesstaat. Neuantrag auf Gewährung einer Sachbeihilfe. Bochum und Speyer, den 14.11.2011.

Bogumil, Jörg/Reichard, Christoph/Siebart, Patricia (2004): Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe Stiftung Westfalen-Initiative, Bd. 8. Ibbenbüren: IVD.

Bogumil, Jörg/Schmid, Josef (2001): Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. Reihe Grundwissen Politik, Band 31. Opladen: Leske + Budrich.

Bohne, Eberhard (1980): Informales Verwaltungshandeln im Gesetzesvollzug. In: Erhard Blankenburg, Klaus Lenk (Hrsg.): Organisation und Recht. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 7. Opladen: Westdeutscher Verlag, 20-80.

Bohne, Eberhard (1981): Der informale Rechtsstaat. Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzes. Berlin: Duncker & Humblot.

Bohne, Eberhard (1984): Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes – Alternativen zu Rechtsnorm, Vertrag, Verwaltungsakt und anderen rechtlich geregelten Handlungsformen? Verwaltungsarchiv 75: 343-373.

Böhret, Carl (1970): Effizienz der Exekutive als Argument gegen Demokratisierung? In: Erwin Faul (Hg.), Probleme der Demokratie heute. Politische Vierteljahresschrift, Sh. 2: 243-273.

Borman, Walter C./Motowidlo, Stephan J. (1993): Expading the criterion domain to include elements of contextual performance. In: Neal Schmitt, Walter C. Borman (eds.), Personal selection in organizations. New Jersey: Jossey-Bass, 71-89.

Boston, Jonathan (1991): The theoretical underpinnings of public sector restructuring in New Zealand. In: Jonathan Boston, John Martin, June Pallot, Pat Walsh (eds.), Reshaping the state: New Zealand's bureaucratic revolution. Auckland, NZ: Oxford Univ. Press, 1-26.

Bouckaert, Geert/Balk, Walter (1991): Public Productivity Measurement: Diseases and Cures. Public Productivity and Management Review 15 (2): 229-235.

Bouckaert, Geert/Peters Guy B. (2004): What is available and what is missing in the study of quangos? In: Christopher Pollitt, Colin Talbot (Hrsg.), Unbundled Government. London: Routledge, 22-49.

Bourdeaux, Carolyn (2008): Politics versus Professionalism: The Effect of Institutional Structure on Democratic Decision Making in a Contested Policy Arena. Journal of Public Administration Research and Theory 18(3): 349-373.

Bovens Mark/'t Hart Paul/Van Twist Mark/ Rosenthal Uri (1996): Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek, Alphen aan den Rijn: Samson HD Tjeenk Willink.

Boyne, George A. (1985): Theory, methodology and results in political science: The case of output studies. British Journal of Political Science 15(4): 473-512.

Boyne, George A. (2002): Concepts and indicators of local authority performance: An evaluation of the statutory frameworks in England and Wales. Public Money and Management 22(2): 17-24.

Boyne, George A. (2003): Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. Journal of Public Administration Research and Theory 13(3): 367-394.

Boyne, George A./Dahya, Jay (2002): Executive Succession and the Performance of Public Organizations. Public Administration 80(1): 179-200.

Boyne, George A./Gould-Williams, Julian S./Law, Jennifer/Walker Richard M. (2004): Problems of rational planning in public organizations. An empirical assessment of the conventional wisdom. Administration and Society 36(3): 328-350.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Boyne, George A./Entwistle, Tom/Ashworth, Rachel (2010): Theories of Public Service Improvement: An Introduction. In: Rachel Ashworth, Georg Boyne, Tom Entwistle (eds.), Public Service Improvement – Theory and Evidence. Oxford: Oxford Univ. Press, 1-14.

Boyne, George A: (2010): Strategic Planning. In: Rachel Ashworth, Georg Boyne, Tom Entwistle (eds.), Public Service Improvement – Theory and Evidence. Oxford: Oxford Univ. Press, 60-77.

Bozeman, Barry (1993): A Theory Of Government "Red Tape". Journal of Public Administration Research and Theory 3 (3): 273-304.

Bozeman, Barry (2000): Bureaucracy and red tape. Upper Saddle River: Prentice Hall.

Bradford, David F./Malt, Richard A./Oates, Wallace E. (1969): The Rising Cost of Local Public Services: Some Evidence and Reflections. National Tax Journal. 22(2): 185-202.

Brehm, John/Gates. Scott (1997): Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press.

Brenner, Neil (2003): Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. European Urban and Regional Studies 10(4), S. 297-324.

Brenski, Carsten/Liebig, Armin (Hrg.) (2007): Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2004/2005. Speyerer Forschungsberichte 250.

Bressers, Hans Th. A./Ringeling, Arthur B. (1995): Policy Implementation. In: Walter J.M. Kickert, Frans A. van Vught (eds.), Public Policy and Administration Sciences in the Netherlands. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf. S. 125-146 [127-148].

Brewer, Gene A. (2003): Building Social Capital: Civic Attitudes and Behavior of Public Servants. Journal of Public Administration Research and Theory 13(1): 5-26.

Brewer, Gene A. (2005): In the eye of the storm: Frontline supervisors and federal agency performance. Journal of Public Administration Research and Theory 15(4): 505-527.

Brewer, Gene A. (2006): All measures of performance are subjective: More evidence on US federal agencies. In: George A. Boyne, Kenneth J. Meier, Laurence J. O'Toole Jr., Richard M. Walker (Eds.), Public Service Performance. Perspectives on Measurement and Management. New York: Cambridge Univ. Press, 35-54.

Brewer, Gene A./Selden, Sally Coleman (1998): Whistle-blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic. Journal of Public Administration Research and Theory 8(3): 413-439.

Brewer, Gene A./Selden, Sally Coleman (2000): Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. Journal of Public Administration Research and Theory 10(4): 685-711.

Brewer, Gene A./Selden, Sally Coleman/Facer II, Rex L. (2000): Individual Conceptions of Public Service Motivation. Public Administration Review 60(3): 204-214.

Brewer, Gene A./Walker, Richard M. (2010): The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis. Journal of Public Administration Research and Theory 20(1): 233-257.

Broscheid, Andreas/Gschwend, Thomas (2005): Zur statistischen Analyse von Vollerhebungen. Politische Vierteljahresschrift 46(1): O16-O26.

Brown, Michael E. (1969): Identification and some conditions of organizational involvement. Administrative Science Quarterly 14(3): 346-355.

Brunsson, Nils (1989): The Organization of Hypocrisy. New York: John Wiley & Sons.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

BTB Baden-Württemberg (2007): Statement des BTB - Vorsitzenden Bernfried Glück. In: SPD/GRÜNE, Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg – Für eine offene, kritische und ehrliche Evaluation. Anhörungsdokumentation vom 12. Juli 2007, 26-29.

Buchanan, Bruce (1974): Building organizational commitment: The socialization of managers in work organizations. Administrative Science Quarterly 19(4): 533-546.

Buchanan, Bruce (1975): Red Tape and the Service Ethic. Administration and Society 6(4): 423-44. Büchner, Christiane/Franzke, Jochen (2001): Kreisgebietsreform in Brandenburg. Eine Bilanz nach 8 Jahren. Auswertung von Interviews mit Akteuren auf kreiskommunaler Ebene. Potsdam.

Budäus, Dietrich/Buchholtz, Klaus (1997): Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen. Die Betriebswirtschaft: DBW 57(3): 322-337.

Budäus, Dietrich/Dobler, Christian (1977): Theoretische Konzepte und Kriterien zur Beurteilung der Effektivität von Organisationen. Management International Review 17(3): 61-75.

Bull, Hans Peter (2008): Die Zukunft des Beamtentums. Zwischen Recht und Politik, Staats- und Verwaltungslehre. Referat im Gesprächskreis Verwaltung der Staatsrechtslehrertagung 2008. Erlangen, den 1. 10. 2008.

Bulling, Manfred (1989): Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis. Die Öffentliche Verwaltung 42 (7): 277-289.

Bünting, Hans (1995): Organisatorische Effektivität von Unternehmungen. Wiesbaden: Gabler.

Burgi, Martin (2003): Selbstverwaltung angesichts von Ökonomisierung und Europäisierung. In: Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer (Hrsg.), Leistungsgrenzen des Verfassungsrechts. Band 62. Berlin/New York: De Gruyter. 405-456.

Burgi, Martin (2008): Kommunalrecht. 2. Aufl., München: C.H. Beck.

Burgi, Martin (2009): Kommunalisierung als gestaltungsbedürftiger Wandel von Staatlichkeit und von Selbstverwaltung. Die Verwaltung 42(2): 155-177.

Burgi, Martin (2010): Kommunalisierung staatlicher Aufgaben. – Möglichkeiten, Grenzen und Folgen aus rechtlicher Sicht. In: Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Reihe „Stadtforschung aktuell“. Wiesbaden: VS. 23-46.

Burke, John P. (1986): Bureaucratic responsibility. Baltimore, MD: Johns Hopkins Univ. Press.

Campbell, Colin (1983): Government under Stress. Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London and Ottawa. Toronto: Univ. of Toronto Press.

Campbell, Colin/Peters, B. Guy. (eds.): (1988). Organizing governance. Governing organizations, Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Press.

Caplow, Theodore (1953): The Criteria of Organizational Success. Social Forces 32(1): 1-9.

Carsten, Jeanne M./ Spector, Paul E. (1987): Unemployment, job satisfaction, and employee turnover: A meta-analytic test of the Muchinsky model. Journal of applied psychology 72(3): 374-381.

Christensen, Tom (1991): Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy. Scandinavian Political Studies 14(4): 303-320.

Christensen, Tom (2003): Organization Theory and Public Administration. In: B. Guy Peters, Jon Pierre (eds.), Handbook of Public Administration. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, 109-115.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Christensen, Tom/Lægreid, Per (2001a): A Transformative Perspective on Administrative Reforms. In: Tom Christensen, Per Lægreid (eds.), New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice. Aldershot: Ashgate, 13-39.

Christensen, Tom/Lægreid, Per (2001b): New Public Management. The Effects of Contractualism and Devolution on Political Control. Public Management Review 3(1): 73-94.

Christensen, Tom/Lægreid, Per (2003): Complex Interactions and Influence among Political and Administrative Leaders. International Review of Administrative Sciences 69(3): 385-400.

Christensen, Tom/Lægreid, Per (2005): Agencification and regulatory reform. Paper prepared for the SCANCOR/SOG workshop on "Autonomization of the state: From integrated administrative models to single purpose organizations." Stanford University, 1.-2. April 2005.

Christensen, Tom/Lægreid, Per (2006): Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State. London: Edward Elgar.

Christensen, Tom/Lægreid, Per (2007): The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. Public Administration Review 67(6): 1059–1066.

Christensen, Tom/Lægreid, Per (2009): Democracy and administrative policy: Contrasting elements of NPM and post-NPM. Working Paper 11, 2009. Stein Rokkan Center for Social Studies.

Chun, Young Han/Rainey, Hal G. (2005): Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies. Journal of Public Administration Research and Theory 15(4): 529-557.

Cohen, Jacob/Cohen, Patricia/West, Stephen G. West/Aiken, Leona S. (2005): Applied Multiple Regression/Correlation Analysis for the Behavioral Sciences. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.

Coleman, James S. (1990): Foundations of Social Theory: Cambridge: Harvard Univ. Press.

Collins, Linda M./Schafer, Joseph L./Kam, Chi-Ming (2001): A Comparison of Inclusive and Restrictive Missing-Data Strategies in Modern Missing-Data Procedures. Psychological Methods 6(4): 330-351.

Connolly, Terry/Conlon, Edward J./Deutsch, Stuart Jay (1980): Organizational Effectiveness: A Multiple-Constituency Approach. The Academy of Management Review 5(2): 211-217.

Creed, Douglas W. E./Miles, Raymond E. (1996): Trust in organizations: A conceptual framework linking organizational forms, managerial philosophies, and the opportunity costs of controls. In: Roderick M. Kramer, Tom R. Tyler (eds.), Trust in organizations: Frontiers of theory and research. Thousand Oaks, CA: Sage, 16-38.

Cronbach, Lee J. (1951): Coefficient Alpha and the internal Structure of Tests. Psychometrika 16(3): 297-334.

Crowne, Douglas P./Marlowe, David (1964): The approval motive: Studies in evaluative dependence. New York: Wiley.

Dahl, Robert (1966): Further Reflections on "The Elitist Theory of Democracy." American Political Science Review 60(2): 296-305.

Dahl, Robert A./Tufte, Edward R. (1974): Size and Democracy, London: Oxford Univ. Press.

Damskis, Horst/Bärbel Möller (1997): Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern. Werte und Einstellungen von Führungskräften in den Ministerialverwaltungen von Brandenburg und Sachsen. Frankfurt u.a.: Peter Lang.

Dauber, Daniel/Fink, Gerhard/Yolles, Maurice (2012): A Configuration Model of Organizational Culture. SAGE Open March 2012: 1-16.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Davis, Kenneth C. (1969): Discretionary Justice: A preliminary Inquiry. Baton Rouge: Louisiana State Univ. Press.

DeCotiis, Thomas. A./Summers, Timothy P. (1987): A path analysis of a model of the antecedents and consequences of organizational commitment. Human Relations 40(7): 445-470.

Dederer, Hans-Georg (2004): Kooperative Staatsgewalt. Tübingen: Mohr Siebeck.

deLeon, Peter/deLeon, Linda (2002): What ever happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. JPART 12(4): 467-492.

Denk, Thomas (2010): Comparative multilevel analysis: proposal for a methodology. International Journal of Social Research Methodology 13(1): 29-39.

De Peuter, Bart/Pattyn, Valérie/Wayenberg, Ellen (2011): Territorial Reform of Local Government: Evaluation Criteria Underpinning Decisions and Debate in Flanders. Local Government Studies 37(5): 533-552.

Derlien, Hans-Ulrich (1974): Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung Organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung. Die Verwaltung 7 (1): 1-22.

Derlien, Hans-Ulrich (1986): Soziale Herkunft und Parteibindung der Beamtenschaft. In: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik. Stuttgart: Kohlhammer, 115-132.

Derlien, Hans-Ulrich (1992): Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe – More Comparable than Comparative. Governance 5(3): 279-311.

Derlien, Hans-Ulrich (1994): Karrieren, Tätigkeitsprofil und Rollenverständnis der Spitzenbeamten des Bundes – Konstanz und Wandel. Verwaltung und Fortbildung 4: 255–274.

Derlien, Hans-Ulrich (1996): The Politicization of Bureaucracies in Historical and Comparative Perspective. In: B. Guy Peters, Bert A. Rockman (Eds.), Agenda for Excellence 2. Administering the State. Chatham/New Jersey: Chatham House, 149-162.

Derlien, Hans-Ulrich/Böhme, Doris/Heindl, Markus (2011): Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung. Wiesbaden: VS.

Derlien, Hans-Ulrich (2003): Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond. Governance 16(3): 401-428.

Deutscher Bundestag (2008): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. BT-Drs. 16/11488.

Diaz-Bone, Rainer/Künemund, Harald (2003): Einführung in die binäre logistische Regression. Mitteilungen aus dem Schwerpunktbereich Methodenlehre, Heft Nr. 56.

Dietlein, Johannes/Thiel, Markus (2006): Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. ein Beitrag zur Debatte um die Zukunft der Verbandsgemeindeverfassung. Ein Beitrag zur Debatte um die Zukunft der Verbandsgemeindeverfassung. Erstellt im Auftrag des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz.

DiIulio, John D., Jr. (1994): Principled agents: The cultural bases of behavior in a federal government bureaucracy. Journal of Public Administration Research and Theory 4: 277–318.

DiIulio, John J., Jr.,/Garvey, Gerald/Kettl, Donald F. (1993): Improving Government Performance: An Owner's Manual. Washington, DC: Brookings Institution.

DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983): The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American Sociological Review 48(2): 147-160.

Dittrich, Marcus (2008): Bündeln & Lenken. Kassel: Kassel Univsity Press.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Dogan, Mattei (1975): The Political Power of the Western Mandarins: Introduction. In: Mattei Dogan (Hrsg.), The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants. New York: Halsted, 3-24.

Dogan, Mattei (1994): Use and misuse of statistics in comparative research. In Mattei Dogan, Ali Kazangigil (Eds.), Comparing nations: Concepts, strategies, substance. Oxford: Blackwell. 143–167

Döhler, Marian (2005): Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung. In: Steffen Ganghof, Philip Manow (Hrsg.), Mechanismen der Politik. Frankfurt a. M.: Campus Verlag, 215-243.

Döhler, Marian (2007): Die politische Steuerung der Verwaltung. Baden-Baden: Nomos.

Dose, Nicolai (1997): Die verhandelnde Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzgesetzes. Baden-Baden: Nomos.

Downs, Anthony (1967): Inside Bureaucracy. Boston: Little and Brown.

Dubnick, Melvin J. (1999): Demons, Spirits, and Elephants: Reflections on the Failure of Public Administration Theory. Paper presented at the 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association. Atlanta, September 2-5, 1999.

Dubnick, Melvin J. (2005): Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms. Public Performance and Management Review 28(3): 376-417.

Ebinger, Falk (2009): Vollzug trotz Reform? Die Umweltverwaltung der Länder im Wandel. Verwaltungsarchiv 1/2009: 55-70.

Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2008): Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Angelika Vetter, Hubert Heinelt (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute. Reihe: Stadtforschung aktuell. Wiesbaden: VS, 165-196.

Ebinger, Falk/Jochheim, Linda (2009): Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte. dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2(2): 335-353.

Ebinger, Falk/Schmitt, Carina (2010): Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des administrativen Führungspersonals beeinflussen. Politische Vierteljahresschrift 51(1): 69-93.

Ebinger, Falk/Schmitt, Carina (2012): Autonomie und Autonomieeffekte: Theoretische und methodische Erläuterungen. Politische Vierteljahresschrift 53(1): 98-108.

Eid, Michael/Gollwitzer, Mario/Schmitt, Manfred (2010): Statistik und Forschungsmethoden. Weinheim: Beltz Psychologie Verlags Union.

Egeberg, Morten (1999): The impact of bureaucratic structure on policy making. Public Administration 77(1): 155-170.

Egeberg, Morten (2003): How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. In: B. Guy Peters, Jon Pierre (eds.) Handbook of Public Administration. London: Sage, 116-126.

Egeberg, Morten (Ed.) (2006): Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Egeberg, Morten/Trondal, Jarle (2009): Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification. Governance 22(4): 673-688.

Eichhorn, Peter (1993): Rechnungsziele und Rechnungssysteme in Unternehmen und Verwaltungen. Zeitschrift für Betriebswirtschaft 63(9): 859-872.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Eichhorn, Peter/Siedentopf, Heinrich (1976): Effizienzeffekte der Verwaltungsreform: Exemplarische Ansätze einer Wirkungsanalyse der territorialen und funktionalen Verwaltungsreformen in Rheinland-Pfalz. Gutachten. Baden-Baden: Nomos.

Eisenberger, Robert/Huntington, Robin/Hutchison, Steven/Sowa, Debora (1986): Perceived Organizational Support. Journal of Applied Psychology 71(3): 500-507.

Eisenberger, Robert/Stinglhamber, Florence/Vandenberghe, Christian/Sucharski, Ivan L./ Rhoades, Linda (2002): Perceived supervisor support: Contributions to perceived organizational support and employee retention. Journal of Applied Psychology 87(3): 565-573.

Eisenstadt, Shmuel N. (1995): Power, Trust and Meaning. Essays in Sociological Theory and Analysis. Chicago: Univ. of Chicago Press.

Eisner, Marc Allen (2006): Governing the environment: The transformation of environmental regulation. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

Elder, Neil C. M./Page, Edward C. (1998): Culture and Agency. Fragmentation and Agency Structures in Germany and Sweden. Public Policy and Administration 13(4): 28-45.

Ellwein, Thomas (1994): Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland. Mannheim: Bibliographisches Institut.

Ellwein, Thomas (1993): Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe.

Enticott, Gareth (2004): Multiple Voices of Modernization: Some Methodological Implications. Public Administration 82(3): 743-756.

Enticott, Gareth/Walker, Richard M./Boyne, George A. (2009): The Use of Multiple Informants in Public Administration Research: Data Aggregation Using Organizational Echelons. Journal of Public Administration Research and Theory 19(2): 229-253.

Epstein, David/O'Halloran, Sharyn (1994): Administrative Procedures, Information and Agency Discretion. American Journal of Political Science 38(3): 697-722.

Etzioni, Amitai (1960): Two Approaches to Organizational Analysis: A Critique and a Suggestion. Administrative Science Quarterly 5(2): 257-278.

Etzioni, Amitai (1969): Comparative Analysis of Complex Organizations. Revised & enl. Ed., New York: Free Press.

Evetts, Julia (2009): New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences: Comparative Sociology 8: 247-266.

Farazmand, Ali (ed.): (1994): Handbook of Bureaucracy. New York: Marcel Dekker.

Farazmand, Ali: (1997): Modern systems of government. Exploring the role of bureaucrats and politicians. Thousand Oaks: Sage.

Faure, Andrew M. (1994): Some methodological problems in comparative politics. Journal of Theoretical Politics 6(3): 307–322.

Fernandez, Sergio (2005): Developing and Testing an Integrative Framework of Public Sector Leadership: Evidence from the Public Education Arena. Journal of Public Adminstration Research and Theory 15(2): 197-217.

Fessmann, Klaus-Dieter (1980): Organisatorische Effizienz in Unternehmungen und Unternehmungsteilbereichen. Düsseldorf: Verlag Dr. Peter Mannhold.

Fisch, Rudolf (2002): Organisationskultur von Behörden. In: Klaus König (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, 449-468.

Fisher, Robert J. (1993): Social Desirability Bias and the Validity of Indirect Questioning. Journal of Consumer Research 20(2): 303-315.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Friedlander, Frank/Pickle Hal (1968): Components of effectiveness in small organizations. Administrative Science Quarterly 13: 289-301.

Flinders, Matthew (2004): Distributed Public Governance in Britain. Public Administration 82(4): 883-909.

Flinders, Matthew/Buller, Jim (2006): Depoliticisation: Principles, Tactics and Tools. British Politics 1(3): 293-318.

Fölster, Stefan (1997): Ist der Systemwechsel in Schweden in Gefahr? Erfahrungen mit Privatisierung, Deregulierung und Dezentralisierung. In: Claudius H. Riegler, Frieder Naschold (Hrsg.), Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien. Eine Bestandsaufnahme. Baden-Baden: Nomos.

Fonk, Friedrich (1969): Die Problematik der Sonderbehörden. Zum Verhältnis von allgemeiner Verwaltung und Sonderverwaltung. Köln: Grote.

Forbes, Melissa/Hill, Carolyn J./Lynn Jr., Laurence E. (2006): Public Management and Government Performance: An International Review. In: George Boyne, Kenneth Meier, Laurence O'Toole Jr., Richard Walker (Eds.), Public Services Performance: Perspectives on Measurement and Management. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 254-274.

Frederickson, H. George/Smith, Kevin B. (2003): The Public Administration Theory Primer. Boulder: Westview.

Freidson, Eliot (2001): Professionalism, The Third Logic: On the Practice of Knowledge. Chicago: Univ. of Chicago Press.

Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.) (2008): Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich. Opladen/Farming Hills: Barbara Budrich/UTB.

Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.) (2010): Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen. Berlin: Lit.

Freund, Anat (2005): Commitment and job satisfaction as predictors of turnover intentions among welfare workers. Administration in Social Work, 29(2): 5-21.

Fürst, Dietrich/Martinsen, Rainer (1997): Reaktionsweisen kommunaler Umweltschutzverwaltungen gegenüber wachsenden Anforderungen. Baden-Baden: Nomos.

Garrett, James E. (1993): Public Administration and Policy Implementation: A Social Work Perspective. International Journal of Public Administration 16(8): 1247-1263.

Georgopoulos, Basil S./Tannenbaum, Arnold S. (1957): A Study of Organizational Effectiveness. American Sociological Review 22(5): 534-540.

Giddens, Anthony (1996): The Consequences of Modernity. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Gilardi, Fabrizio/Braun, Dietmar (2002): Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent Theorie. Ein Literaturbericht. Politische Vierteljahresschrift 43(1): 147-161.

Gianakis, Gerasimos/Wang, XiaoHu (2000): Decentralizing the Purchasing Function in Municipal Governments: A National Survey. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management 12(3): 421-440.

Gliem, Joseph A./Gliem, Rosemary R. (2003): Calculating, Interpreting, and Reporting Cronbach's Alpha Reliability Coefficient for Likert-Type Scales. 2003 Midwest Research to Practice Conference in Adult, Continuing, and Community Education. Refereed Paper. Download am 14.08.2011 von http://www.alumni-osu.org/midwest/midwest%20papers/Gliem%20&%20Gliem--Done.pdf.

Goggin, Malcolm L./Bowman, Ann O'M./Lester, James P./O'Toole, Laurence J. Jr. (1990): Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation. Glenwood: Scott Foresman.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Goldman, Kjell (2005): Appropriateness and Consequences: The Logic of Neo-Institutionalism. Governance 18(1): 35–52.

Goldthorpe, John H. (1997): Current Issues in Comparative Macrosociology: A Debate on methodological Issues. Comparative Social Research 16: 1-26.

Golden, Marissa M. (2000): What motivates Bureaucrats? Politics and Administration during the Reagan Years. New York: Columbia Univ. Press.

Goodin, Robert 1996): Institutions and Their Design. In: Robert E. Goodin (Ed.), The Theory of Institutional Design. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1-53.

Gormley, William T./Balla, Steven J. (2004): Bureaucracy and Democracy. Accountability and Performance. Washington, DC: CQ Press.

Gornas, Jürgen (1993): Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin: Deutscher Gemeindeverlag.

Gray, Virginia/Hanson, Russel L. (2008): Politics in the American states: A comparative analysis. 9th. Ed., Washington, DC: Cq Press.

Grant, Robert M. (1996): Prospering in dynamically-competitive Environments: Organizational Capability as Knowledge Integration. Organization Science 7(4): 375-387.

Grauhan, Rolf-Richard (1970): Politikwissenschaftliche Forschung zur Verwaltung. Die Öffentliche Verwaltung – DÖV 23: 587ff.

Gregory, Robert (2006): Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector. In: Tom Christensen, Per Lægreid (Eds.), Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State. Cheltenham: Edward Elgar, 137-161.

Greiling, Dorothea (2008): Performance Measurement in Nonprofit-Organisationen. Wiesbaden: Gabler.

Greve, Carsten/Flinders, Matthew/Thiel, Sandra van (1999): What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective. Governance 12(2): 129-146.

Grohs, Stephan (2010): Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus. Wiesbaden: VS.

Groß, Thomas (1999): Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. Tübingen: Mohr Siebeck.

Groß, Thomas (2002): Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung. Deutsches Verwaltungsblatt 117(17): 1182-1194.

Grupp, Klaus (2000): Haushaltsrecht. In: Norbert Achterberg, Günter Püttner, Thomas Würtenberger (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band II, 2. Aufl., Heidelberg: C.F. Müller.

Gulick, Luther (1937): Notes on the theory of organization. In: Luther Gulick/Lydal, Urwick (Eds.), Papers on the science of administration. New York: Institute of Public Administration, Columbia Univ., 191-195.

Hage, Jerald/Aiken, Michael (1967): Relationship of Centralization to Other Structural Properties. Administrative Science Quarterly 12(1): 72-93.

Hall, Richard H. (1963): The concept of bureaucracy. American Journal of Sociology 69(1): 32-40.

Hall, Richard H. (1968): Professionalization and Bureaucratization. American Sociological Review 33(1): 92-104.

Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. Political Studies 44(5): 936-57.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate E./Egger-Peitler, Isabell (2009): Das Konzept der Public Service Motivation – Status Quo der internationalen Diskussion und erste empirische Evidenzen für den deutschsprachigen Raum. dms – der moderne staat 1/2009: 73-92.

Hammond, Thomas H (1986): Agenda control, organizational structure and bureaucratic polities. American Journal of Political Science 30(2): 379-420.

Hammond, Thomas H./Knott, Jack (1996): Who Controls the Bureaucracy? Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making. Journal of Law, Economics and Organization 12(1): 119-166.

Hannan, Michael/Freeman, John (1989): Organizational Ecology. Cambridge: Harvard Univ. Press.

Hardin, Russell (2002): Trust and Trustworthiness. New York: Russell Sage Foundation.

Hart, Peter M. (1994): Teacher quality of work life: integrating work experiences, psychological distress and morale. Journal of Occupational and Organizational Psychology 67(2): 109-132.

Hart, Peter M. (1999): Predicting employee life satisfaction: a coherent model of personality, work and nonwork experiences, and domain satisfactions. Journal of Applied Psychology 84(4): 564-584.

Hart, Peter M./Cooper, Cary L. (2001): Occupational Stress: Toward a More Integrated Framework. In: Neil Anderson, Deniz S. Ones, Handan K. Sinangil, Chockalingam Viswesvaran (eds.), Handbook of Industrial, Work and Organizational Psychology (Vol 2: Personnel Psychology). London: Sage, 93-114.

Haus, Michael/Heinelt, Hubert (2005): How to achieve governability at the local level? In: Michael Haus, Hubert Heinelt, Murray Stewart (eds.), Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement. London: Routledge Chapman & Hall, 12-39.

Hawkins, Keith (1984): Environment and enforcement: Regulation and the social definition of pollution. Oxford: Clarendon.

Heffron, Florence (1989): Organization Theory and Public Organizations: The Political Connection. New Jersey: Prentice Hall.

Heidenheimer, Arnold J./Johnston, Michael (Eds.) (2006): Political Corruption: Concepts and Contexts. 3. Ed., New Brunswick/London: Transaction.

Heinelt, Hubert (2003): Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In: Klaus Schubert, Nils Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, 239-256.

Heinelt, Hubert (2009): Governance und Wissen. In: Ulf Matthiesen, Gerhard Mahnken (Hrsg.), Das Wissen der Städte. Neue stadtregionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance. Wiesbaden: VS, 347-363.

Heinrich, Carolyn J.,/Lynn, Laurence E. Jr. (2000): Governance and Performance: New Perspectives. Washington, DC: Georgetown Univ. Press.

Heins, Friederike (2010): Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens. Eine rechtliche und rechtstatsächliche Untersuchung der Regelung in Niedersachsen. Berlin: Lit.

Helbing, Hans, (1998): Alternative Möglichkeiten der Neuordnung von Mittelbehörden. Speyerer Forschungsbericht 188. Speyer: Forschungsinst. für öffentliche Verwaltung.

Hellmann, Kai-Uwe (2006): Organisationslegitimität im Neo-Institutionalismus. In: Konstanze Senge, Kai-Uwe Hellmann (Hrsg.), Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden: VS. 77-88.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Hendler, Richard (1984): Selbstverwaltung als Organisationsprinzip – Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft. Köln: C. Heymanns.

Hennessey, Thomas Jr. (1998): "Reinventing" Governance – Does Leadership Make the Difference? Public Administration Review 58(6): 522-532.

Héritier, Adrienne/Knill, Christoph/Mingers, Susanne (1996): Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and the Transformation of the State. Berlin: de Gruyter.

Herzberg, Frederick/Mausner, Bernard/Snyderman, Barbara (1959): The motivation to work. 2nd. rev. ed., New York: Wiley.

Herzog, Dietrich (1982): Politische Führungsgruppen. Probleme und Ergebnisse der modernen Elitenforschung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Hesse, Joachim Jens (2003): Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- und Oppositionsvorschlägen. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen.

Hesse, Joachim Jens (2007): Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein. Berlin: ISE.

Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.) (2008): Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik. Wiesbaden: VS.

Hilgers, Dennis (2008): Performance Management Leistungserfassung und Leistungssteuerung in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen. Wiesbaden: Gabler.

Hill, Hermann (Hrsg.)(1990): Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen. Baden-Baden: Nomos.

Hill, Hermann (1993): Integration von Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung. In: Joachim von Oertzen (Hrsg.), Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau II – Sonderbehörden und Einheit der Verwaltung. Baden-Baden: Nomos.

Hill, Hermann (2004): Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung. Die Öffentliche Verwaltung - DÖV 17: 721-729.

Hill, Michael (1997): Implementation Theory: Yesterday's Issue? Policy and Politics 25(4): 375-85.

Hill, Michael/Hupe, Peter (2002): Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.

Hodgkinson, Gerard P. (2001): Cognitive processes in strategic management: Some emerging trends and future directions. In: Neil Anderson, Deniz S. Ones, Handan K. Sinangil, Chockalingam Viswesvaran (Eds.), Handbook of industrial, work and organizational psychology, vol. 2: Organizational Psychology. London: Sage, 416-440.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (2012): § 10 Eigenständigkeit der Verwaltung. In: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann, Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. 1: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation. München: C.H. Beck, 677-776.

Hofstede, Geert H. (1980): Culture's consequences: International differences in work-related values. Beverly Hills: Sage.

Holtkamp, Lars (2006): Partizipative Verwaltung – hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse, in: Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier (Hrsg.): Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37. Wiesbaden: VS Verlag. 185-207.

Holtkamp, Lars (2009): Governance-Konzepte in der Verwaltungswissenschaft. Neue Perspektiven auf alte Probleme von Verwaltungsreformen. polis 67.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Holtkamp, Lars (2010): Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Berlin: edition sigma.

Holtkamp, Lars (2012): Verwaltungsreformen – Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS-Verlag (i. E.).

Hood, Christopher (1991): A Public Management for All Seasons. Public Administration 69(1): 3-19.

Hood, Christopher (2006): Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services. Public Administration Review 66(4): 515-521.

Hood, Christopher/Jackson, Michael (1991): Administrative argument. Aldershot: Dartmouth.

Hooijberg, Robert/Choi, Jaepil (2001): The Impact of Organizational Characteristics on Leadership Effectiveness Models: An Examination of Leadership in a Private and a Public Sector Organization. Administration & Society 33(4): 403-431.

Hou, Yilin/Moynihan, Donald P./Ingraham, Patricia Wallace (2003): Capacity, Management, and Performance: Exploring the Links. The American Review of Public Administration 33(3): 295-315.

Howlett, Michael (2004): Institutional Arrangements and their Effects on Administrative Behavior. International Public Management Review 5(2): 13-35.

Huber, John D./Lupia, Arthur (2001): Cabinet Instability and Delegation in Parliamentary Democracies. American Journal of Political Science 45(1): 18–32.

Hult, Karen M. (2003): Environmental perspectives on Public Institutions. In: B.Guy Peters, John Pierre (Eds.), Handbook of Public Administration. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, 149-159.

Hutchison, Steven/Garstka, Mary L. (1996): Sources of Perceived Organizational Support: Goal Setting and Feedback. Journal of Applied Social Psychology 26(15): 1351–1366.

Iaffaldano, Michelle T./Muchinsky, Paul M. (1985): Job satisfaction and job performance: A meta-analysis. Psychological Bulletin 97(2): 251-273.

Immergut, Ellen (1997): The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical-Institutionalism and Comparative Policy Studies. In: Wolfgang Seibel, Arthur Benz (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos, 325-356.

Immergut, Ellen (1998): The Theoretical Core of the New Institutionalism. Politics & Society 26(1): 5-34.

Ingram, Helen (1990): Implementation: A Review and Suggested Framework. In: Naomi B. Lynn, Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: The State of the Art. Chatham, N.J.: Chatham House, chap. 18.

Ingraham, Patricia W. (2005): Performance: Promises to Keep and Miles to Go. Public Administration Review 65(4): 390-395.

Ingraham, Patricia W./Joyce Philip G./Kneedler Donahue, Any (2003): Government Performance: Why Management Matters. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press.

Jacobsen, Dag Ingvar (1996): The Role of the Public Manager: Loyalty, Autonomy or Advocacy? Scandinavian Political Studies 19(1): 45–66.

Jacobsen, Dag Ingvar (2006): The Relationship between Politcs and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography and Time. Governance 19(2): 303-323.

Jaedicke, Wolfgang/Thrun, Thomas/Wollmann, Hellmut (2000): Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

James, Oliver/Moseley, Alice/Petrovsky, Nicolai/Boyne, George (2012): Agencification in the UK. In: Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert and Per Lægreid (eds.), Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries. Houndmills: Palgrave Macmillan, 57-68.

Jann, Werner (1983): Staatliche Programme und „Verwaltungskultur". Bekämpfung des Drogenmißbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Jann, Werner (2001): Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung, In: Eckhard Schröter (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung: Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen: Leske + Budrich, 321-344.

Jann, Werner (2004): Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene. In: Werner Jann; Jörg Bogumil; Geert Bouckaert; Dietrich Budäus, Lars Holtkamp, Leo Kißler, Sabine Kuhlmann, Erika Mezger, Christoph Reichard, Hellmut Wollmann (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: Edition Sigma, 100-111.

Jann, Werner (2006): Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft – Institutionentheorie und die Rennaissance der Bürokratie. In: Jörg Bogumil, Werner Jann, Frank Nullmeier (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37/2006. Wiesbaden: VS, 121-148.

Jann, Werner (2008): Regieren als Governance-Problem: Bedeutung und Möglichkeit institutioneller Steuerung. In: Werner Jann, Klaus König (Hrsg.), Regieren im 21. Jahrhundert. Tübingen: Mohr, 1-28.

Jann, Werner/Jantz, Bastian (2008): A better performance of performance management? In: KPMG/CAPAM/IPAC/IPAA (Hrsg.), Holy Grail or achievable quest? International perspectives on public sector performance management, 11-25.

Jann, Werner/Veit, Sylvia (2010): Politicisation of Administration or Bureaucratisation of Politics? The case of Germany. Potsdamer Diskussionspapiere zur Verwaltungswissenschaft, Bd. 6. Potsdam: Universitätsverlag.

Jann, Werner/Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Klaus Schubert, Nils Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, 71-104.

Jann, Werner/Wegrich, Kai (2008): Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel. dms - der moderne staat 1(1): 49-72.

Jensen, Michael C./Meckling, William H. (1976): Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure. Journal of Financial Economics 3(4): 305-360.

John, Peter/Cole, Alistair (2000): When Do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? Comparative Political Studies 33(2): 248-268.

Jost, Peter-Jürgen (1998): Effektivität von Recht aus ökonomischer Sicht. Berlin: Duncker & Humblot.

Joyce, Paul (2004): The Role of Leadership in the Turnaround of a Local Authority. Public Money & Management 2004: 235-242.

Judge Jr., William Q. (1994): Correlates of Organizational Effectiveness: A Multilevel Analysis of a Multidimensional Outcome. Journal of Business Ethics 13 (1): 1-10.

Judge, Timothy. A./Parker, Sharon K./Colbert, Amy E./Heller, Daniel/Ilies. Remus (2001a): Job satisfaction: A cross-cultural review. In: Neil Anderson, Deniz Ones, Handan K. Sinangil, Chockalingam Viswesvaran (eds.): Handbook of industrial, work and organizational psychology, Vol. 2: Organizational Psychology. London: Sage, 25-52.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Judge, Timothy. A./Thoresen, Carl J./Bono, Jocyce E./Patton, Gregory K. (2001b): The job satisfaction–job performance relationship: A qualitative and quantitative review. Psychological Bulletin 127 (3): 376–407.

Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Brand, Stephan/Ziekow, Jan/Siecko, Corinna/Piesker, Axel, unter Mitarbeit von Holler, Benjamin (2010): Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport. Kaiserslautern u. Speyer.

Kanter, Rosabeth M. (1972): Commitment and Community: Communes and Utopias in Sociological Perspective. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.

Kanungo, Rabindra N. (1982): Measurement of Job and Work Involvement. Journal of Applied Psychology 67(3): 341-349.

Katz, Daniel/Kahn, Robert L. (1966): The Social Psychology of Organizations. New York: John Wiley & Sons.

Kaufmann, Franz Xaver/Rosewitz, Bernd (1983): Zur Typifizierung und Klassifikation politischer Maßnahmen. In: Renate Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25-49.

Kelemen, Daniel R. (2002): The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies. West European Politics 25(4): 93-118.

Kerber, Wolfgang (1998): Zum Problem der Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17: 199-230.

Kettl, Donald F. (1997): The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. Journal of Policy Analysis and Management 16(3): 446-462.

Kiebele, Karlheinz (2005): Die "Zaunlösung" – Glanz und Elend einer Reformidee. Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VB/BW) 1/2005: 14-25.

Kieser, Alfred/Kubicek Herbert (1992): Organisation. 3., bearb. Aufl., Berlin/New York: de Gruyter.

Kim, Singmook (2005): Individual-Level Factors and Organizational Performance in Government Organizations. Journal of Public Administration Research and Theory 15(2): 245-261.

Kim, Doo-Rae (2008): Political Control and Bureaucratic Autonomy Revisited: A Multi-Institutional Analysis of OSHA Enforcement. Journal of Public Administration Research and Theory 18: 33-55.

King, Cheryl S./Stivers, Camilla (1998): Citizens and Administrators: Roles and Relationships. In: Cheryl S. King, Camilla Stivers (eds.), Government Is Us. Thousand Oaks, CA: Sage, 49-62.

King, Gary/Honaker, James/Joseph, Anne/Scheve, Kenneth (1998): Listwise deletion is evil: What to do about missing data in political science (Unpublished manuscript). St. Louis, MO: Washington University. Heruntergeladen am 25.11.2011 von http://polmeth.wustl.edu/media/Paper/king98e.pdf

Kirkman, Bradley L./Shapiro, Debra L. (2001): The Impact of Cultural Values on Job Satisfaction and Organizational Commitment in Self-Managing Work Teams: The Mediating Role of Employee Resistance. Academy of Management Journal 44(3): 557–569.

Kiser, Larry L./Ostrom, Elinor (1982): The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In: Elinor Ostrom (Ed.), Strategies of Political Inquiry. Beverly Hills, CA: Sage, 179-222.

Klenk, Tanja (2004): Leitungsreformen als Handlungsfeld der Verwaltungsmodernisierung. Vortrag, Tagung der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW: Stand und

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung. Universität Konstanz, 23.-25.09.2004.

Klenk, Tanja (2008): Modernisierung der funktionalen Selbstverwaltung. Universitäten, Krankenkassen und andere öffentliche Körperschaften, Frankfurt a.M.: Campus.

Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank (2010): Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen. dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2/2010: 273-294.

Klingebiel, Norbert (1999): Performance Measurement. Grundlagen – Ansätze – Fallstudien. Wiesbaden: Gabler.

Kneip, Hans-Otto (2000): Abgrenzung und Koordination von Staats- und Kommunalverwaltung auf Kreisebene in Hessen. Verwaltungsarchiv 4: 566-586.

Knill, Christoph (1998): European Policies: The Impact of National Administrative Traditions. Journal of Public Policy 18(1): 1-28.

Knill, Christoph (1999): Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies. Journal of Public Policy 19(2): 113-139.

Knill, Christoph (2003): Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem. Opladen: Leske & Budrich.

Knott, Jack H./Miller, Gary J. (1987): Reforming bureaucracy: The politics of institutional change. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Koch, Hans-Joachim (2009): Umweltverwaltungen im politischen Mehrebenensystem. In: SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen, Hans-Joachim Koch, Christian Hey (Hrsg.): Zwischen Wissenschaft und Politik. 35 Jahre Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen. Materialien zur Umweltforschung 38.

Konzendorf, Götz (Hrsg.) (2000): Neurorganisation der Mittelinstanzen – Konzeptionen und Umsetzung. Speyer: Speyerer Forschungsberichte 210.

König, Klaus (2003): Schlussworte. Theorien öffentlicher Verwaltungen. In: Jan Ziekow (Hrsg.): Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft. Forschungssymposium anlässlich der Emeritierung von Univ.-Prof. Dr. Dr. Klaus König, Berlin: Duncker & Humblot, 153-192.

Kramer, Helmut (2004): Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. Studie im Auftrag des Instituts für Föderalismus.

Krause, George A./Douglas, James W. (2005): Institutional design versus reputational effects on bureaucratic performance: Evidence from U.S. government macroeconomic and fiscal projections. Journal of Public Administration Research and Theory 15(2): 281–306.

Kreitner, Robert/Kinicki, Angelo (2006): Organizational Behavior. 6th Ed., New York: McGraw Hill.

Kromrey, Helmut (2009): Empirische Sozialforschung. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Kropp, Sabine (2004): Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte. Politische Vierteljahresschrift 45: 416-439.

Kuhlmann, Sabine (2003a): Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung in Ostdeutschland: Ansätze zur Evaluation des Rechts- und Institutionentransfers am Beispiel der lokalen Baubehörden. Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2/2003: 5-38.

Kuhlmann, Sabine (2003b): Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung am Beispiel der unteren Bauaufsicht. Opladen: Leske + Budrich.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Kuhlmann, Sabine (2010): Vergleichende Verwaltungswissenschaft: Verwaltungssysteme, Verwaltungskulturen und Verwaltungsreformen in internationaler Perspektive. In: Hans-Joachim Lauth (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. 3. akt. u. erw. Aufl., Wiesbaden: VS, 140-160.

Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter, Renate (2011): Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Wiesbaden: VS.

Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut (2011): The Evaluation of Institutional Reforms at Subnational Government Levels: A Still Neglected Research Agenda. Local Government Studies 37(5): 479-494.

Kumar, Nirmalya/Stern, Louis W./Anderson, James C. (1993): Conducting Interorganizational Research Using Key Informants. Academy of Management Journal 36(6): 1633-1651.

Ladeur, Karl-Heinz (1984): „Abwägung" - Ein neues Paradigma des Verwaltungsrechts. Von der Einheit der Rechtsordnung zum Rechtspluralismus. Frankfurt a.M/New York: Campus.

Lægreid, Per/Roness, Paul G./Rubecksen, Kristin (2005): Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter? Working Paper 4/2005. Stein Rokkan Centre for Social Studies.

Lægreid, Per/Roness, Paul G./Rubecksen, Kristin (2006): Performance Management in Practice. The Norwegian Way. Financial Accountability & Management, 22(3): 251-270.

Lægreid, Per/Verhoest, Koen (Eds.) (2010): Governance of Public Sector Organizations – Proliferation, Autonomy and Performance. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Landman, T. (2000): Issues and methods in comparative politics: An introduction. Routledge: London.

Landfried, Christine (1986): Politikwissenschaft und Politikberatung. In: Klaus von Beyme (Hrsg.), Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Politische Vierteljahresschrift, SH 17. Opladen: Westdeutscher Verlag, 100-115.

Larson, Erik W./Fukami, Cynthia (1984): Relationships between worker behavior and commitment to the organization and union. Academy of Management Proceedings 34: 222–226.

Lawler, Edward E./Hall, Douglas T. (1970): Relationship of job characteristics to job involvement, satisfaction, and intrinsic motivation. Journal of Applied Psychology 54(4): 305-312.

Lawrence, Paul R./Lorsch, Jay W. (1967): Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration. Boston, MA: Harvard Univ..

Lee, Kwang-Hoon/Raadschelders, Jos C.N. (2008): Political-Administrative Relations: Impact of and Puzzles in Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981. Governance 21(3): 419-438.

Lee, Jung Wook/Rainey Hal G./Chun, Young Han (2009): Of Politics and Purpose: Political Salience and Goal Ambiguity of U.S. Fed. Agencies. Public Administration 87(3): 457-484.

Lehner, Franz/Widmaier, Ulrich (1995): Vergleichende Regierungslehre. Opladen: Leske + Budrich.

LePine, Jeffrey A./Erez, Amir/Johnson, Diane E. (2002): The Nature and Dimensionality of Organizational Citizenship Behavior: A Critical Review and Meta-Analysis. Journal of Applied Psychology 87(1): 52-65.

Lester, James P./Goggin, Malcolm L. (1998): Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies. Policy Currents, 8(3): 1-9.

Leßwing, Günter/Meyer-Falcke, Andreas/Krebs, Bernhard (2004): Sozialer Arbeitsschutz: Arbeitsschutz 130. Lengdorf: UB Media.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Levine, Charles H. (1978): Organizational decline and cutback management. Public Administration Review 38(4): 316–25.

Light, Paul C. (2006) Tides of Reform Revisited: Patterns in Making Government Work, 1945-2002. Public Administration Review 66(1): 6-19.

Lijphart, Arend (1971): Comparative Politics and Comparative Method. American Political Science Review 65: 682-693.

Likert, Rensis (1958): Measuring Organizational Performance. Harvard Business Review 36(2): 41-52.

Likert, Rensis (1972): Neue Ansätze der Unternehmensführung. Bern, Stuttgart: Haupt.

Ling, Tom (2002): Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems. Public Administration 80(4): 615-642.

Lipsky, Michael (1980): Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.

Locke, Edwin A. (1976): The Nature and Causes of Job Satisfaction. In Marvin D. Dunnette (Ed.), Handbook of Industrial and Organizational Psychology. New York: Holt, Reinhart & Winston, 1297-1349.

Lortie, Dan C. (1975): Schoolteacher: A Sociological Study. London: Univ. of Chicago Press.

Lowi, Theodore J. (1969): The end of Liberalism: New York: Norton.

Lowi, Theodore J. (1972): Four systems of policy, politics, and choice. Public Administration Review 32(4): 298-310.

Lowry, William R. (1992): The Dimensions of Federalism: State governments and pollution control policies. Durham, N.C.: Duke Univ. Press.

Lüchinger, Simon/Stutzer, Alois (2002): Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen. Swiss Political Science Review 8(1): 27-50.

Luhmann, Niklas (1975): Macht. Stuttgart: Enke.

Luhmann, Niklas (2007 [1964]): Lob der Routine. In: Niklas Luhmann: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung. 5. Aufl., Wiesbaden: VS. Ursprünglich erschienen in Verwaltungsarchiv 55: 1-33.

Luhmann, Niklas/Mayntz, Renate (1973): Personal im öffentlichen Dienst. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 7. Baden-Baden: Nomos.

Lupia, Arthur/McCubbins, Mathew D. (2000): Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. European Journal of Political Research 37: 291-307.

Lynn, Laurence E. Jr. (1996): Public Management as Art, Science, and Profession. Chatham, NJ: Chatham House.

Lynn, Laurence E. Jr./Heinrich, Carolyn J./Hill, Carolyn J. (2000): Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. Journal of Public Administration Research and Theory 10(2): 233-261.

Lynn, Laurence E. Jr./Heinrich, Carolyn J./Hill, Carolyn J. (2001): Improving governance: A new logic for empirical research. Washington, D.C.: Georgetown Univ. Press.

MacDonald, K. M. (1995): The Sociology of the Professions. London: Sage.

Macey, Jonathan R. (1992): Organizational design and the political control of administrative agencies. Journal of Law, Economics & Organization 8: 93-110.

Maertz, Carl/Griffeth, Rodger/Campbell, Nathanael/Allen, David (2007): The effects of perceived organizational support and perceived supervisor support on employee turnover. Journal of Organizational Behavior 28(8): 1059-1075.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Majone, Giandomenico (1996): Regulating Europe. London: Routledge.

Majone, Giandomenico (1997) From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. Journal of Public Policy 17(2): 139-167.

Majone, Giandomenico (2001): Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance. European Union Politics 2(1): 103-22.

Malik, Muhammad E./Nawab, Samina/Naeem, Basharat/Danish, Rizwan Q. (2010): Job Satisfaction and Organizational Commitment of University Teachers in Public Sector of Pakistan. International Journal of Business and Management 5(6): 17-26.

March, James G./Olsen, Johan P. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. The American Political Science Review 78(3): 734-749.

March, James G./Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering institutions: The organizational basis of politics. New York: The Free Press.

March, James G./Simon, Herbert A. (1958): Organizations. New York: Wiley.

Mathieu, Jojn E./ Zajac, Dennis M. (2002): A Review and Meta-Analysis of the Antecedents, Correlates, and Consequences of Organizational Commitment. Psychological Bulletin 80(2): 171-194.

Matland, Richard E. (1995): Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. Journal of Public Administration Research and Theory 5(2): 145-174.

Matthiesen, Ulf (2006): Raum und Wissen. Wissensmilieus und Knowledge Scapes als Inkubatoren für zukunftsträchtige stadtregionale Entwicklungsdynamiken? In: Dirk Tänzler, Hubert Knobloch, Hans-Georg Soeffner (Hrsg.), Zur Kritik der Wissensgesellschaft. Konstanz: UVK, 155-188.

May, Peter J./Winter, Søren (2007): Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influence on Policy Implementation, Journal of Public Administration Research and Theory 19(3): 453-476.

Maynard-Moody, Steven W./Musheno, Michael C.(2000): State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. Journal of Public Administration Research and Theory 10(2): 329-358.

Maynard-Moody, Steven W./Musheno, Michael C. (2003) Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service. Ann Arbor, Mich.: The Univ. of Michigan Press.

Mayntz, Renate (1988): Berücksichtigung von Implementationsproblemen bei der Gesetzesentwicklung. In: Dieter Grimm, Werner Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag, 130-150.

Mayntz, Renate (1997a): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 4. Aufl., Erstauflage 1978. Heidelberg: Müller.

Mayntz, Renate (1997b): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Band 29. Frankfurt/New York: Campus

Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich (1989): Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 – Toward Hybridization? Governance 2(4): 384-404.

Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich/Bohne, Eberhard/Hesse, Beate/Hucke, Jochen/Müller, Axel (1978): Vollzugsprobleme der Umweltpolitik: Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes. Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.), Materialien zur Umweltforschung. Wiesbaden.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1975): Policy Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam: Elsevier.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a. M.: Campus.

McCubbins, Mathew D. (1985): Legislative design of regulatory structure. American Journal of Political Science 29(4): 721-748.

McCubbins, Mathew D./Noll, Roger G./Weingast, Barry (1987): Administrative procedures as instruments of political control. Journal of Law, Economics and Organization 3(2): 243-277.

McCubbins, Mathew D./Noll, Roger G./Weingast, Barry R. (1989): Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. Virginia Law Review, 75(2): 431-482.

McCubbins, Mathew D./Schwartz, Thomas (1984): Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. American Journal of Political Science 28(1): 165-179.

Meckstroth, Theodore W. (1975): "Most Different Systems" and "Most Similar Systems": A Study in the Logic of Comparative Inquiry. Comparative Political Studies 8(2): 132-157.

Mecklenburg, Wilhelm (2001): Gegen Könige ist jede Sache ungerecht. Straßenplanungsrecht, das Bundesverwaltungsgericht und die A20. Norderstedt: Books on Demand.

Meier, Kenneth J. (1987): Politics and the bureaucracy: Policymaking in the fourth branch of government. Belmont: Brooks/Cole.

Meier, Kenneth J. (1999): Are We Sure Lasswell Did It This Way? Policy Currents 9(1): 5-8.

Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence Jr. (2001): Managerial strategies and behavior in networks: A model with evidence from U.S. public education. Journal of Public Administration Research and Theory 11(3): 271-293.

Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence Jr. (2002): Public Management and Organizational Performance: The Effect of Managerial Quality. Journal of Policy Analysis and Management, 21(4): 629-643.

Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence Jr. (2006): Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate. Public Administration Review 66(2): 177-192.

Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence Jr. (2010): Organizational Performance: Measurement Theory and an Application – Or, Common Source Bias, the Achilles Heel of Public Management Research. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, 1.-5. Sept. 2010, Washington DC.

Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence Jr. (2013): Subjective Organizational Performance and Measurement Error: Common Source Bias and Spurious Relationships. Journal of Public Administration Research and Theory 23(2): 429-456.

Meyer, John P. (1997): Organizational commitment. In: Cary L. Cooper, Ivan T. Robertson (eds.), International review of industrial and organizational psychology 12. New York: John Wiley & Sons, 175-228.

Meyer, John P./Allen, Natalie J. (1991): A three-component conceptualization of organizational commitment. Human Resource Management Review 1(1): 61-98.

Meyer, John P./Allen, Natalie J. (1997): Commitment in the Workplace – Theory, Research and Application. Thousand Oaks: CA Sage.

Meyer, John P., Allen, Natalie J./Smith, C. A. (1993): Commitment to organizations and occupations: Extension and test of a three-component conceptualization. Journal of Applied Psychology 78(4): 538-551.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Meyer, John P./Stanley David J./Herscovich, Lynn/Topolnytsky, Laryssa (2002): Affective, Continuance, and Normative Commitment to the Organization: A Meta-Analysis of Antecedents, Correlates, and Consequences. Journal of Vocational Behavior 61(1): 20-52.

Meyer, John W./Rowan, Brian (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. American Journal of Sociology 83(2): 340-363.

Meyer, Marshall W./Gupta, Vipin (1994): The Performance Paradox. Research in Organizational Behavior 16(3): 309-369.

Meyers, Marcia/Vorsanger, Susan (2003): Street-level bureaucrats and the implementation of public policy In: B. Guy Peters, Jon Pierre (eds.), The Handbook of Public Administration. Thousand Oaks, CA: Sage, 245-255.

Meyers, Marcia/Vorsanger, Susan (2007): Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy. In: B. Guy Peters, Jon Pierre (eds.), The Handbook of Public Administration. London: Sage. 153-163.

Milgrom, Paul/Roberts, John (1992): Economics, organization and management. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Miller, Manfred (1997): Regierungspräsidium – Fossil aus der Steinzeit? In: Martin Morlok, Rupert Windisch, Manfred Miller (Hrsg.), Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Arno Spitz, 94-108.

Miller, Manfred (1998): Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. 2 Bände, 3., überarb. Aufl., Speyerer Forschungsberichte 149.

Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz sowie Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz (2010): Jahresbericht der Gewerbeaufsicht Rheinland-Pfalz für das Jahr 2009.

Mintzberg, Henry (1979): The Structuring of Organisations. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Mittelinstanzenbericht (1973): Neuordnung der staatlichen Mittelinstanzen (nebst Anlagen; vorgelegt vom Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder).

Moe, Terry M (1984): The New Economics of Organization. American Journal of Political Science 28(4): 739-777.

Moe, Terry M. (1989): The politics of bureaucratic structure. In: John E. Chubb, Paul E. Peterson (Eds.), Can the government govern? Washington, DC: Brookings Institution, 267-329.

Moe, Terry M. (1995): The politics of structural choice: Toward a Theory of public bureaucracy. In: Oliver E. Williamson (Ed.), Organization Theory from Chester Barnard to the Present and Beyond. Exp. Ed., New York: Oxford Univ. Press.

Moe, Terry M. (2005): Power and Political Institutions. Perspectives on Politics 3(2): 215-233.

Monsees, Jan (2005): Operationalisierungsprobleme einer vergleichenden Institutionenanalyse zur Gewässerunterhaltung. In: Volker Beckmann, Konrad Hagedorn (eds.), Institutional Change in Agriculture and Natural Resources (ICAR). Discussion Paper 6/2005.

Mowday, Richard T./Porter Lyman W./Dubin Robert (1974): Unit performance, situational factors, and employee attitudes in spatially separated work units. Organizational Behavior and Human Performance 12: 231-248.

Mowday, Richard T./Steers, Richard M./Porter, Lyman W (1979): The measurement of organizational commitment. Journal of Vocational Behavior 14(2): 224-247.

Moynihan, Donald P./Pandey Sanjay (2005): Testing how management matters in an era of government by performance management. Journal of Public Administration Research and Theory 15(3): 421-439.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Moynihan, Donald P./Fernandez, Sergio/Kim, Soonhee/LeRoux, Kelly/Piotrowski, Suzanne J./Yang, Kaifeng/Wright, Bradley E. (2011): Performance measurement amidst governance complexity. Journal of Public Administration Research and Theory 21: i141-i155.

Müller-Rommel, Ferdinand/Meyer, Holger/Heins, Friederike (2010): Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen: Evaluation zur Aussetzung der gerichtlichen Vorverfahren. Baden-Baden: Nomos.

Myers, Teresa A. (2011): Goodbye, Listwise Deletion: Presenting Hot Deck Imputation as an Easy and Effective Tool for Handling Missing Data. Communication Methods and Measures 5(4): 297-310.

Naschold, Frieder (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderbd. 1. Berlin: Edition Sigma.

Naschold, Frieder (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Berlin: Edition Sigma.

Naßmacher, Hiltrud (1991): Vergleichende Politikforschung. Eine Einführung in Probleme und Methoden. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Nelissen, Nico (2002): The Administrative Capacity of New Types of Governance. Public Organization Review 2(1): 5-22.

Newton, Kenneth (1982): Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, Effectiveness and Democracy in local government. Political Studies 30: 190-206.

Niedersachsen (2008): Kontrolle ist gut, Vertrauensaufsicht ist besser. Reformzeit – Zeitung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung 1/2008.

Nieuwland, Herwig van (2007): Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Niedersachsen. Bilanz nach knapp zwei Jahren. Niedersächsische Verwaltungsblätter 2/2007: 38-41.

Niskanen, William (1971): Bureaucracy and Representative Government. Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter.

North, Douglas C. (1981): Structure and Change in Economic History. New York: W.W. Norton.

North, Douglas C. (1990): Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Nullmeier, Frank (2004): Zwischen Performance und Performanz – Funktionen und Konzepte der Evaluierung in öffentlichen Verwaltungen. In: Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil, Hellmut Wollmann (Hrsg.), Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Wiesbaden: VS, 47-60.

Oates, Wallace E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism", Journal of Economic Literature 37(3): 1120-1149.

Oebbecke, Janbernd (1987): Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem. Deutsches Verwaltungsblatt 1987: 866-877.

OECD (2002): Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other Government Bodies. Round table, London School of Economics, 2-3 December 2002. Paris: Public Management Committee, OECD.

Olsen, Johan P./Guy B. Peters (Hrsg.) (1996): Lessons From Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies, Oslo: Aschehoug AS.

Olson, Mancur (1969): The Principle of Fiscal Equivalence. American Economic Review Proceedings 59: 479-87.

Offe, Klaus (1974): Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns. Leviathan 2: 333-345.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Offe, Claus (1999): How Can We Trust Our Fellow Citizens? In: Mark E. Warren (ed.), Democracy and Trust. Cambridge: Cambridge Univ. Press. 42-87.

Ökoinstitut (Hrsg.) (2008a): Umweltrecht ohne Umsetzer? Die Strukturreformen in den Umweltverwaltungen ausgewählter Bundesländer und ihre Herausforderungen. Policy-Paper – Handlungsempfehlungen für Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen. Darmstadt/Berlin.

Ökoinstitut (Hrsg.) (2008b): Umweltrecht ohne Umsetzer? Die Strukturreformen in den Umweltverwaltungen ausgewählter Bundesländer und ihre Herausforderungen. Hintergrundbericht zu Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen. Darmstadt/Berlin.

Oliveira, Gesner/Luiz Machado, Eduardo/Novaes, Lucas Martins/Guimaraes, Ferreira Carla (2005): Aspects of the Independence of Regulatory Agencies and Competition Advocacy. Competition Policy Implementation Working Group. Sao Paulo.

Organ, Dennis (1988): Organizational citizenship behavior: The good soldier syndrome. Lexington, MA: Lexington Books.

Organ, Dennis/Ryan, Katherine (1995): A meta-analytic review of attitudinal and dispositional predictors of organizational citizenship behavior. Personnel Psychology 48(4): 775-802.

Organ, Dennis W./Ryan, Katherine (1995): A Meta-Analytic Review of Attitudinal and Dispositional Predictors of Organizational Citizenship Behavior. Personnel Psychology 48(4): 775-802.

Ortmann, Friedrich (1994): Öffentliche Verwaltung und Sozialarbeit. Weinheim u.a.: Juventa.

Osborne, David E./Gaebler, Ted (1992): Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government. Reading, MA: Addison-Wesley.

Ostrom, Elinor (1973): The need for Multiple Indicators in Measuring the Output of Public Agencies. Public Policy Studies 2(2): 85-92.

Ostrom, Elinor (1986): An agenda for the study of institutions. Public Choice 48:3-25.

Ostrom, Elinor (2011): Background on the Institutional Analysis and Development Framework. The Policy Studies Journal 39(1): .7-27

Ostrom, Elinor (2007): Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: Paul A. Sabatier (ed.), Theories of the Policy Process. Boulder: Westview, 21-64.

O'Toole, Laurence J. (2000): Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. Journal of Public Administration Research and Theory 10(2): 263-288.

O'Toole, Laurence J./ Meier, Kenneth J. (1999): Modeling the impact of public management: Implications of structural context. Journal of Public Administration Research and Theory 9(4): 505-526.

Ouchi, William G. (1980): Markets, bureaucracies and clans. Administrative Science Quarterly 25(1): 129-141.

Page, Edward C. (1995): Comparative public administration in Britain. Public Administration 73(1): 123-41.

Pamme, Hildegard (2003): Das Politikfeld Umweltpolitik. In: Dieter Grunow (Hrsg.): Verwaltungshandeln in Politikfeldern. Opladen: Leske+Budrich, 185-225.

Pandey, Sanjay K./Coursey David H./Moynihan, Donald P. (2007): Organizational effectiveness and bureaucratic red tape: A multimethod study. Public Performance and Management Review 30(3): 398-425.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Pandey, Sanjay K./Marlowe, Justin (2009): Taking Stock of Survey-based Measures of Bureaucratic Red Tape: Mere Perceptions or More than Meets the Eye? Paper presented at the 10th Public Management Research Conference. Columbus, Ohio, 1-3.10. 2009.

Pandey/Rainey 2006): Public Managers' Perceptions of Organizational Goal Ambiguity: Analyzing Alternative Models. International Public Management Journal 9(2): 85-112.

Pandey, Sanjay K./Wright, Bradley E. (2006): Connecting the Dots in Public Management: Political Environment, Organizational Goal Ambiguity, and the Public Manager's Role Ambiguity. Journal of Public Administration Research and Theory 16(4): 511-532.

Parker, Christine/Braithwaite, John (2003): Regulation. In: Peter Cane, Mark Tushnet (eds.), The Oxford handbook of legal studies. New York: Oxford Univ. Press, 119-145.

Parsons, Talcott (1939): The Professions and Social Structure. Social Forces 17(4): 457-467.

Patton, Michael Q. (1997): Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text. 3rd ed., Thousand Oaks, CA: Sage.

Pautz, Michelle C. (2008): There's Something Happening Here: What is Really Happening on the Front-lines of Environmental Regulation. Dissertation, Virginia State Univ..

Perrow, Charles (1961): The Analysis of Goals in complex Organizations. American Sociological Review 26(6): 854-866.

Perry, James L./Hondeghem, Annie (eds.) (2008): Motivation in Public Management: The Call of Public Service. Oxford: Oxford Univ. Press.

Perry, James L./Wise, Lois R. (1990): The Motivational Bases of Public Service. Public Administration Review 50(3): 367-373.

Peters, B. Guy (1987): Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making. In: Jan Eric Lane (ed.), Bureaucracy and Public Choice. London: Sage, 256-282.

Peters, B. Guy/Wright, Vincent (1996): Public policy and administration, old and new. In: Robert E Goodin and H.D. Klingemann (eds.), A new handbook of political science. Oxford: Oxford Univ. Press, 628-641.

Peters, B. Guy (1998): Comparative politics: Theory and methods. New York: New York Univ. Press.

Peters, B Guy (1999): Institutional Theory in Political Science: The ``New Institutionalism''. London: Pinter.

Peters, B. Guy (2005): Institutional theory in political science: the 'new institutionalism. London/New York: Continuum.

Peters, Hans (1928): Zentralisation und Dezentralisation. Berlin: Julius Springer.

Peterson Robert A. (1994): A Meta-Analysis of Cronbach's Coefficient Alpha. Journal of Consumer Research 21(2): 381-391.

Petrovsky, Nicolai (2010): Leadership. In: Rachel Ashworth, George Boyne, Tom Entwistle (eds.), Public Service Improvement. Theories and Evidence. Oxford/New York: Oxford Univ. Press, 78-97.

Pettigrew, Andrew M. (1979): On studying organizational cultures. Administrative Science Quarterly 24(4): 570-581.

Pettit, Philip (2004): Depoliticizing Democracy. Ratio Juris 17(1): 52–65.

Pfeffer, Jeffrey/Salancik, Gerald (1978): The external control of organizations: A resource dependence perspective. New York: Harper & Row.

Pfeffer, Jeffrey (1981): Power in organizations. Marshfield, MA: Pittman.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Podsakoff, Philip M./MacKenzie, Scott B./Lee, Jeong-Yeon/Podsakoff, Nathan P. (2003): Common method biases in behavioral research: A critical review of the literature and recommended remedies. Journal of Applied Psychology, 88(5): 879-903.

Pollitt, Christopher 2000): Is the Emperor in his Underwear? An analysis of the impacts of public management reform. Public Management 2(2): 181-199.

Pollitt, Christopher (2005): Decentralization. A Central Concept in Contemporary Public Management. In: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., Christopher Pollitt (eds.), The Oxford Handbook of Public Management. Oxford/New York: Oxford Univ. Press, 371-397.

Pollitt, Christopher/Bathgate, Karen/Caulfield, Janice/Smullen, Amanda/Talbot, Colin (2001): Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. Journal of Comparative Policy Analysis: Research & Practice 3(3): 271-290.

Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2000): Public Management Reform: An international comparison, Oxford: Oxford Univ. Press.

Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2004): Public Management Reform. 2nd ed. Oxford: Oxford Univ. Press.

Pollitt, Christopher/Talbot, Colin/Caulfield, Janice/Smullen, Amanda (2004): Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations. Houndmills: Palgrave.

Popovich, Mark G.(Ed.) (1998): Creating High-Performance Government Organizations: A Practical Guide for Public Managers. San Francisco: Jossey-Bass.

Porter, Lyman W./Steers, Richard M./Mowday, Richard T./Boulian, Paul V. (1974): Organizational commitment, job satisfaction, and turnover among psychiatric technicians. Journal of Applied Psychology, Vol 59(5): 603-609.

Power, Michael (1999): The Audit Society: Rituals of Verification. Oxford: Oxford Uni. Press.

Prätorius, Rainer (1992): Informales Verwaltungshandeln und Organisationspathologien. Zum Steuerungsimpuls in neuen Organisationstheorien. In: Arthur Benz, Wolfgang Seibel (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption: Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden: Nomos. S. 189-208.

Preacher, Kristopher J./Hayes, Andrew F. (2008): Asymptotic and resampling strategies for assessing and comparing indirect effects in multiple mediator models. Behavior Research Methods 40: 879-891.

Preacher, Kristopher J./Hayes, Andrew F. (2004): SPSS and SAS procedures for estimating indirect effects in simple mediation models. Behavior Research Methods, Instruments, and Computers 36(4): 717-731.

Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron (1973): Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland. Why It's Amazing That Federal Programs Work at All. This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hope. Berkeley, CA: Univ. of California Press.

Przeworski, Adam/Teune, Henry J. (1970): The logic of comparative social inquiry. New York: John Wiley.

Price, James L. (1972): The Study of Organizational Effectiveness. The Sociological Quarterly 13(1): 3-15.

Putnam, Robert D. (1976a): The Comparative Study of Political Elites. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Putnam, Robert D. (1976b): Die politischen Einstellungen der Ministerialbeamten in Westeuropa - Ein vorläufiger Bericht. Politische Vierteljahresschrift 17: 23-61.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Putnam, Robert D. (1993): Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton Univ. Press.

Putnam, Robert D. (2000): Bowling Alone. New York: Simon and Schuster.

Pülzl, Helga/Treib, Oliver (2006): Policy Implementation. In: Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (eds), Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. Boca Raton, CA: Taylor & Francis, 89-107.

Quinn, Robert P./Shepard, Linda J. (1974): The 1972-1973 quality of employment survey. Ann Arbor: Institute for Social Research, Univ. of Michigan. Download am 02.03.2011 von http://eric.ed.gov/PDFS/ED117414.pdf.

Radin, Beryl A. (1998): Searching for Government Performance: The Government Performance and Results Act. PS: Political Science and Politics. 31(3): 553-555.

Ragin, Charles C. (1997): Turning the tables: How case-oriented research challenges variable oriented research. Comparative Social Research 16: 27-42.

Rainey, Hal G. (1983): Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals, and Individual Roles. Administration and Society 15(2): 207-42.

Rainey, Hal G. (1989): Public Management: Recent Research on the Political Context and Managerial Roles, Structures, and Behaviors. Journal of Management 15(2): 229-250.

Rainey, Hal G. (1993): Toward a theory of goal ambiguity in public organizations. In: James L. Perry (ed.), Research in public administration, Vol. 2. Greenwich: JAI Press, 121-166.

Rainey, Hal G./Backoff, Robert W./Levine, Charles L. (1976): Comparing public and private organizations. Public Administration Review 36(2): 233-246.

Rainey, Hal G./Steinbauer, Paula (1999): Galloping elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. Journal of Public Administration Research and Theory 9(1): 1-32.

Rainey, Hal G./Traut, Carol/Blunt, Barrie (1986): Reward Expectancies and Other Work-Related Attitudes in Public and Private Organizations: a Review and Extension. Review of Public Personnel Administration 6(3): 50-72.

Reding, Kurt (1981): Die Effizienz staatlicher Aktivitäten. Probleme ihrer Messung und Kontrolle. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft , Bd. 40. Baden-Baden: Nomos.

Reichard, Christoph (2004): Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern. In: Jann et al. (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Berlin: Edition Sigma, 87-100.

Reid, Margaret F./Riemenschneider, Cynthia K./Allen, Myria W./Armstrong, Deborah J. (2008): Information Technology Employees in State Government A Study of Affective Organizational Commitment, Job Involvement, and Job Satisfaction. The American Review of Public Administration 38 (1): 41-61.

Reiners, Markus (2008a): Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz. Wiesbaden: VS.

Reiners, Markus (2008b): Reform der Mittelbehörden. Rahmenbedingungen und Parameter zur Durchsetzung einer radikalen Strukturreform. dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management Heft 2/2008: 303-324.

Reiners, Markus (2010): Regierungsbezirke im Vergleich – Voraussetzungen umfassenden organisatorischen Wandels. Diverse Paradigmen, strukturelle Anpassungsleistungen und differierende Handlungsspektren deutscher Gliedstaaten. ZfVP - Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 4(1): 105-129.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Rhoades, Linda/Eisenberger, Robert (2002): Perceived Organizational Support: A Review of the Literature. Journal of Applied Psychology 87(4): 698-714.

Reiter, Renate/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2011): Dezentralisierungsstrategien im Leistungsvergleich. Wirkungen von Dezentralisierungspolitik auf die Leistungsfähigkeit der Lokalsysteme in Deutschland, Frankreich und England. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus, Bd. 12. Baden-Baden: Nomos, 67-82.

RePass, David E. (1971): Issue Salience and Party Choice. The American Political Science Review 65(2): 389-400.

Rhodes, Rod A.W./Binder, Sarah/Rockman, Bert A. (2006): The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford: Oxford Univ. Press.

Richter, Philipp /Kuhlmann, Sabine (2010): Bessere Leistung mit weniger Ressourcen? Auswirkungen der Dezentralisierung am Beispiel der Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg. der moderne staat 2/2010: 393-412.

Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik G. (2003): Neue Institutionenökonomik. 3. Aufl., Tübingen: Mohr.

Rinne, Horst (2000): Statistische Analyse multivariater Daten: Einführung, München, Wien: Oldenbourg.

Ritz, Adrian/Sager, Fritz (2010): Outcome-based Public Management and the Balance of Powers in the Context of Direct Democracy. Public Administration 88(1): 120-135.

Ritzer, George (1975): Professionalization, Bureaucratization and Rationalization: The Views of Max Weber. Social Forces 53(4): 627-634.

Rizzo, John R./House, Robert J./Lirtzman, Sidney I. (1970): Role Conflict and Ambiguity in Complex Organizations. Administrative Science Quarterly 15(2): 150-163.

Röber, Manfred (2005): Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat. In: Bernhard Blanke, Stephan v. Bandemer, Frank Nullmeier (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. überarb. und erw. Auflage. Wiesbaden: VS, 84-94.

Rogas, Karsten (2000): Ostdeutsche Verwaltungskultur im Wandel. Opladen: Leske + Budrich.

Romzek, Barbara S./Ingraham, Patricia W. (2000): Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. Public Administration Review 60(3): 240-253.

Rosenfeld, Martin T. W./Kluth, Winfried/Haug, Peter/Heimpold, Gerhard/Michelsen, Claus/Nuckelt, Jana (2007): Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern Sachsen-Anhalt. Halle.

Rosenbaum, Walter A. (1978): Public Involvement as Reform and Ritual. In: Stuart Langton (ed.), Citizen Participation in America. Lexington, MA: Lexington, 81-96.

Rothstein, Bo (1998): Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Sabatier, Paul (1986): Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. Journal of Public Policy 6(1): 21-48.

Saetren, Harald (2005): Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But still Very Much Alive and Relevant. Policy Studies Journal 33(4): 559-582.

Saetren, Harald (2011): Implementation of the third generation research paradigm in policy implementation studies in the 21st century: An empirical assessment. Paper presented in the Public Policy PSG & "Policy implementation in varying institutional settings" workshop at EGPA conference in Bucharest, Romania, 7.-9. Sept. 2011.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Sager, Fritz (2009): Die Evaluation institutioneller Politiken in der Schweiz. In: Thomas Widmer, Wolfgang Beywl, Carlo Fabian (Hrsg.), Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden: VS, 361-370.

Sande, I. G. (1983): Hot-deck imputation procedures: Incomplete data in sample surveys (Vol. 3). New York: Academic Press, 339-349.

Schafer, Joseph L./Graham, John W. (2002): Missing Data: Our View of the State of the Art. Psychological Methods 7(2): 147-177.

Scharpf, Fritz W. (1973): Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Scharpf, Fritz W. (1987): Grenzen der institutionellen Reform. In: Thomas Ellwein, Joachim J. Hesse, Renate Mayntz, /Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1. Baden-Baden: Nomos, 111-151.

Scharpf, Fritz W. (1997): Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research: Boulder: Westview.

Scharpf, Fritz W. (2000): Institutions in Comparative Policy Research. Comparative Political Studies 33(6/7): 762-790.

Scharpf, Fritz W. (2004): Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 04/6, November 2004.

Scharpf, Fritz W. (2006): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden: VS.

Schattschneider, Elmer E. (1975): The Semisovereign People. Hinsdale: Dryden Press.

Schedler, Kuno/Proeller, Isabell (2006): New Public Management. 3. Aufl., Stuttgart: Haupt/UTB.

Schedler, Kuno/Proeller, Isabell (2009): New Public Management. 4. Aufl., Stuttgart: Haupt/UTB.

Schedler, Kuno/Felix, Jürg (2000): Veränderung dank neuer Legitimation. Kundenorientierung als Grundlage für eine neue Sinnhaftigkeit der Verwaltung. In: Christian Belz, Thomas Bieger (Hrsg.), Dienstleistungskompetenz und innovative Geschäftsmodelle. St. Gallen: Thexis, 124-142.

Schelsky, Helmut (1965): Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation. In: Schelsky, Helmut (Hrsg.), Auf der Suche nach Wirklichkeit. Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag, 439-480.

Schendera, Christian F.G. (2007): Datenqualität mit SPSS. München: Oldenbourg.

Schmidt, Manfred G. (1980): CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern. Frankfurt a. M./ New York: Campus.

Schmidt, Manfred G. (1995): Policy-Analyse. In: Arno Mohr (Hrsg.): Grundzüge der Politikwissenschaft. München: Oldenbourg, 567-605.

Schnapp, Friedrich E. (2011): Der trialistische Behördenbegriff. In: Peter Baumeister, Wolfgang Roth, Josef Ruthig (Hrsg.), Staat, Verwaltung und Rechtsschutz, Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke. Berlin: Duncker & Humblot, 1187-1206.

Schnapp, Kai-Uwe (2004): Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien: Eine vergleichende Analyse. Opladen: Leske & Budrich.

Schneider, Benjamin (1975): Organizational climates: An essay. Personnel Psychology 28(4): 447-479.

Schneider, Chrstina J. (2007): Politischer Opportunismus und Haushaltsdefizite in den westdeutschen Bundesländern. Politische Vierteljahresschrift 48(2): 221-242.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Schneider, Jessika/Grohs, Stephan/Knill, Christoph (2011): Wer hat, dem wird gegeben? : Die Implementation des Konjunkturprogramms auf kommunaler Ebene. dms – der moderne staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 4(2): 423-444.

Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS.

Schnell, Rainer (1986): Missing-Data-Probleme in der empirischen Sozialforschung. Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum. Abgerufen am 25.10.2011 unter http://kops.ub.uni-konstanz. de/bitstream/handle/urn:nbn:de:bsz:352-opus-5490/schnell.pdf.

Schnell, Rainer (1997): Nonresponse in Bevölkerungsumfragen. Opladen: Leske + Budrich.

Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke (2004): Methoden der empirischen Sozialforschung. München: Oldenbourg.

Schreyögg, Georg (2008): Organisation: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. Wiesbaden: Gabler.

Schulze-Fielitz, Helmuth (1992): Informales oder illegales Verwaltungshandeln? In: Arthur Benz, Wolfgang Seibel (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption: Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden: Nomos, 233-254.

Schulze-Fielitz, Helmuth (2000): Rationalität als rechtsstaatliches Prinzip für den Organisationsgesetzgeber – Über Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen „weicher" Leitbegriffe in der Rechtsdogmatik. In: Paul Kirchhof, Moris Lehner, Arndt Raupach, Michael Rodl (Hrsg.), Staaten und Steuern. Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag. Heidelberg: C.F. Müller, 311-330.

Schuppert, Gunnar Folke (1981): Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung. Göttingen: Schwartz.

Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) 2000: Verwaltungswissenschaft – Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre. Baden-Baden: Nomos.

Schuppert, Gunnar Folke (2011): Governance-Forschung: Versuch einer Zwischenbilanz. Die Verwaltung 44(2): 273-289.

Schwanke, Katja/Ebinger, Falk (2006): Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität. Politische Vierteljahresschrift, SH 37: Politik und Verwaltung.

Schwanke, Katja (2011): Top bureaucrats and Politicians: Continuity or Change in Attributes, Attitudes, and Role Understanding? Findings from Germany. Paper presented at IPSA-ECPR Joint Conference, 16.-19.02.2011, Sao Paolo.

Scott, Patrick G./Pandey, Sanjay K. (2005): Red Tape and Public Service Motivation: Findings from a National Survey of Managers in State Health and Human Services Agencies. Review of Public Personnel Administration 25(2): 155-180.

Scott, W. Richard (1965): Reactions to Supervision in a Heteronomous Professional Organization. Administrative Science Quarterly 10(1): 65-81.

Scott, W. Richard (1966): Professionals in Organizations - Areas of Conflict. In: Howard M. Vollmer, Donald L. Mills (eds.), Professionalization. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 265-275.

Scott, W. Richard (1981): Organizations: Rational, Natural, and Open Systems. New Jersey: Prentice-Hall.

Scott, W. Richard (2001): Institutions and Organizations. 2nd ed., Thousand Oaks, CA: Sage.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Seibel, Wolfgang (1994): Funktionaler Dilettantismus: Erfolgreich scheiternde Organisationen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat. 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos.

Seibel, Wolfgang (1996): Successful Failure: An Alternative View on Organizational Coping. American Behavioral Scientist 39(8): 1001-1024.

Selden, Sally Coleman/Brewer Gene A. /Brudney, Jefrey L. (1999): Reconciling Competing Values in Public Administration: Understanding the Administrative Role Concept. Administration & Society 31(2): 171-204.

Selltiz, Claire/Jahoda, Marie/Deutsch, Morton/Cook, Stuart W. (1965): Research Methods in Social Relations. London: Methuen.

Selznick, Philip (1957): Leadership in Administration. A Sociological Interpretation. Berkeley: Univ. of Califomia Press.

Shadish, William R./Cook, Thomas D./Campbell, Donald T. (2002): Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference. Boston, MA: Houghton Mifflin.

Simon, Herbert A. (1959): Theories of decision making in economics and behavioural science. American Economic Review 49(3): 253-283.

Simon, Herbert A. (1997): Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. 4th Ed., London: Free Press.

Simons, Rolf (1997): Staatliche Gewerbeaufsicht und gewerbliche Berufsgenossenschaften. Frankfurt a.M.: Haag + Herchen.

Smelser, Neil J. (1976): Comparative Methods in the Social Science. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Smith, Martin/Marsh, David/Richards, David (1995): Central government departments and the policy process. Public Administration 71(4): 567-594.

Smullen, Amanda (2004): Lost in translation? Shifting interpretations of the concept of 'agency': The Dutch case. In: Christopher Pollitt und Colin Talbot (eds.), Unbundled Government. London: Routledge, 184-202.

Snow, Charles C./Hrebiniak, Lawrence G. (1980): Strategy, distinctive competence and organizational performance. Administrative Science Quarterly 25(2): 317-35.

Snyder, Richard (2001): Scaling down: The subnational comparative method. Studies in Comparative International Development 36(1): 93-110.

Spector, Paul E. (1997): Job satisfaction: application, assessment, cause, and consequences. Thousand Oaks, CA: Sage.

Spence (1999): Managing Delegation Ex Ante: Using Law to Steer Administrative Agencies. Journal of Legal Studies XXVIII: 413-459.

SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (2005): Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar. Stellungnahme Nr. 5, Februar 2005.

SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (2007): Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten. Berlin.

Staehle, Wolfgang H. (1991): Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive. 6., überarb. Aufl., München: Vahlen.

Staehle, Wolfgang H. (1994): Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive. 7.überarb. Aufl., München: Vahlen.

Stazyk, Edmund C./Goerdel, Holly T. (2011): The Benefits of Bureaucracy: Public Managers' Perceptions of Political Support, Goal Ambiguity, and Organizational Effectiveness. Journal of Public Administration Research and Theory 21(4): 645-672.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Stein, Freiherr vom (1807): Nassauer Denkschrift. In: Freiherr vom Stein, Briefe und amtliche Schriften. Neu herausgegeben von Walther Hubatsch. Bearb. von Erich Botzenhart, Band 2. Berlin, 380-403.

Steiner, Reto (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Bern u.a.: Haupt.

Steinkemper, Bärbel (1974): Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland. Eine Darstellung sozialstruktureller Merkmale unter dem Aspekt politischer Funktionen der Verwaltung. Köln: C. Heymanns.

Steinmann, Horst/Schreyögg Georg (2005): Management. Grundlagen der Unternehmensführung. Wiesbaden: Gabler.

Stewart, John (2000): The Nature of British Local Government. Houndmills: Macmillan.

Stogdill, Ralph M. (1974): Handbook of Leadership: A Survey of Theory and Research. New York: Free Press.

Strøm, Kaare (2000): Delegation and accountability in parliamentary democracies. European Journal of Political Research 37(3): 261-289.

Svara, James H. (1985): Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities. Public Administration Review 45(1): 221-232.

Svara, James H. (1990): Official Leadership in the City: Patterns of Conflict and Cooperation. Oxford: Oxford Univ. Press.

Svara, James H. (2001): The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. Public Administration Review 61(2): 176-183.

Svara, James H. (2008): Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics – Administration Relationship. Public Administration Review 68(1): 46-52.

Swianiewicz, Pawel (2010): If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An East European Perspective, Local Government Studies 36: 183-204.

Talbot, Colin (2000): Performing 'Performance' – A Comedy in Five Acts. Public Money & Management 20(4): 63-68.

Talbot, Colin (2004): Executive Agencies. Have They Improved Management in Government? Public Money & Management 24(2): 104-112.

Talbot, Colin (2005): Performance Management. In: Ewan Ferlie, Laurence E Lynn, Christopher Pollitt (eds.), The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford Univ. Press, 491-517.

Talbot, Colin (2008): Competing Public Values and Performance. In: KPMG/CAPAM/IPAC/IPAA (Hrsg.), Holy Grail or achievable quest? International perspectives on public sector performance management, 141-152.

Taylor, Frederick Winslow (1911): The Principles of Scientific Management. New York, London: Harper & Brothers.

Teodoro, Manuel P. (2011): Bureaucratic Ambition: Careers, Motives, and the Innovative Administrator. Baltimore, MD: Johns Hopkins Univ. Press.

t'Hart, Paul (2011): Evaluating public leadership: towards an assessment framework. Public Money & Management 31(5): 323-330.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Thatcher, Jason Bennett/Stepina, Lee P./Boyle, Randall J. (2003): Turnover of information technology workers: Examining empirically the influence of Attitudes, Job Characteristics, and External Markets. Journal of Management Information Systems 19(3): 231-261.

Thatcher, Marc/Stone Sweet, Alec (2002): Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. West European Politics 25(1): 1-22.

Thelen, Kathleen (1999): Historical Institutionalism and Comparative Politics. Annual Review of Political Science 2: 369-404.

Thoenig, Jean-Claude (2003): Institutional theories and public institutions: Traditions and appropriateness. In: B. Guy Peters, Jon Pierre (eds.), Handbook of Public Administration. London: Sage. 127-148.

Tiebout, Charles M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy 64(5): 416-424.

Tonon, Joseph M. (2008): The Costs of Speaking Truth to Power: How Professionalism Facilitates Credible Communication. Journal of Public Administration Research and Theory 18(2): 275-295.

Treiber, Hubert (1989): Vollzugskosten des Rechtsstaats und andere Studien zum Recht. Baden-Baden: Nomos.

Treisman, Daniel (2007): The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization. New York: Cambridge Univ. Press.

Trondal, Jarle/van den Berg, Caspar/Suvarierol, Semin (2008): The Compound Machinery of Government: The Case of Seconded Officials in the European Commission. Governance 21(2): 253-274.

Tsebelis, George (1995): Decision-making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism. British Journal of Political Science 25(3): 289-325.

Tsebelis, George (1999): Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. American Political Science Review 93(3): 591-608.

Unger, Jean-Pierre/Macq, Jean/Bredo, Francois/Boelaert, Marleen (2000): Through Mintzberg's glasses: a fresh look at the organization of ministries of health. Bulletin of the World Health Organization 78(8): 1005-14.

Urban, Dieter/Mayerl, Jochen (2011): Regressionsanalyse: Theorie, Technik und Anwendung. 4. Aufl., Wiesbaden: VS.

Van de Walle, Steven/Van Dooren, Wouter (2008): Introduction: Using public sector information. In: Steven Van de Walle, Wouter Van Dooren (eds.), Performance information in the public sector: How it is used. Houndmills: Palgrave Macmillan, 1-8.

Van Dooren, Wouter (2006): Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach. Proefschrift tot het verkrijgen van de graad van Doctor in de Sociale Wetenschappen Nr. 96, Katholieke Universiteit Leuven.

Van Gestel, Nicolette/Goverde, Henry/Nelissen, Nico (2000): Nieuwe vormen van besturen en bestuurlijk vermogen. In: Nico Nelissen, Henri Goverde, Nicolette Van Gestel (eds.), Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Van Thiel, Sandra (2001): Quangos: Trends, Causes and Consequences. Aldershot: Ashgate.

Van Thiel, Sandra/Leeuw, Frans L. (2002): The Performance Paradox in the Public Sector. Public Performance and Management Review 25(3): 267-281.

Vatter, Adrian (2002): Kantonale Demokratien im Vergleich: Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Wiesbaden: VS.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Veit, Sylvia (2008): Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen? Eine vergleichende Untersuchung zu Reforminhalten und -ergebnissen in Deutschland und Schweden, in: der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 1(1): 73-98.

Van Riper, Paul P. (1984): The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality? In: Jack Rabin, James S. Bowman (Eds.), Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration. New York: Marcel Dekker, 203-18.

Verhoest, Koen/Lægreid, Per (2010): Organizing Public Sector Agencies: Challenges and Reflections. In: Per Lægreid, Koen Verhoest (Eds.), Governance of Public Sector Organizations – Proliferation, Autonomy and Performance. Houndmills: Palgrave Macmillan, 276-297.

Verhoest, Koen/Peters, Guy B./Bouckaert, Geert/Verschuere, Bram (2004): The Study of Organisational Autonomy: a Conceptual Review. Public Administration and Development 24(2): 101-118.

Verhoest, Koen/Roness, Paul/Verschuere, Bram/Rubecksen, Kristin/MacCarthaigh, Muiris (2010): Autonomy and control of State agencies: comparing states and agencies. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Verschuere, Bram (2006): Autonomy and control in arm's length public agencies: exploring the determinants of policy autonomy. Doctoral dissertation. KU Leuven. Faculty of Social Sciences.

Voigt, Rüdiger (1980): Verrechtlichung in Staat und Gesellschaft. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Verrechtlichung. Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, politischer und ökonomischer Prozesse. Königstein: Athenäum, 15-37.

Voigt, Stefan (2002): Institutionenökonomik. München: Fink.

von Alemann, Ulrich/Gehne, David H. (2007): Der Landschaftsverband Rheinland: Analyse, Kritik und Reform der Mittelebene in Nordrhein-Westfalen. Ein politikwissenschaftliches Gutachten.

von Koch, Michael (2012): Gewerbeaufsicht Baden-Württemberg – Eine Bestandsaufnahme zu Reformen und Stelleneinsparungen. BTB Baden-Württemberg, unveröffentlicht.

Wagener, Frido (1969): Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Berlin: Duncker & Humblot.

Wagener, Frido (1976): Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben. In: Frido Wagener (Hrsg.): Verselbständigung von Verwaltungsträgern. Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften. Band 1. Bonn: Eigenverlag, 31-51.

Wagener, Frido 1979: Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. In: Erhard Denninger, Hans H. Klein, Walter Rudolf, Frido Wagener, Verfassungstreue und Schutz der Verfassung. Berichte und Diskussion auf der Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer in Bonn, 4.-7. Oktober 1978. Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 37. Berlin/New York: De Gruyter, 215-266.

Wagener, Frido (1981): Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung. In: Klaus König, Hans-Joachim von Oertzen, Frido Wagener (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos, 73-92.

Wagener, Frido/Blümel, Willi (1998): Staatsaufbau und Verwaltungsterritorien. In: Klaus König, Heinrich Siedentopf (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden: Nomos, 109-123.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Wagschal, Uwe (1996a): Staatsverschuldung: Ursachen im internationalen Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.

Wagschal, Uwe (1996b): Der Einfluss von Parteien und Wahlen auf die Staatsverschuldung. Swiss Political Science Review 2(4): 1-26.

Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg/Menzel, Thomas,/Jäkel, Tim (2009): Konsolidierungsstrategien der Bundesländer. In: Uwe Wagschal, Ole Wintermann, Thiess Petersen (Hrsg.), Konsolidierungsstrategien der Bundesländer. Verantwortung für die Zukunft. Bielefeld: Verlag Bertelsmann Stiftung, 17-288.

Waldo, Dwight (1947): The administrative state. New York: Ronald Press.

Walker, Richard M./Boyne, George A. (2009): Introduction: Determinants of Performance in Public Organizations. Public Administration 87(3): 433-439).

Walker, Richard M./Enticott, Gareth (2004): Using Multiple Informants in Public Administration: Revisiting the Managerial Values and Actions Debate. Journal of Public Administration, Research and Theory 14: 417-434.

Waterman, Richard W./Rouse, Amelia/Wright, Robert (1998): The venues of influence: A new theory of political control of the bureaucracy. Journal of Public Administration Research and Theory 8(1): 13-38.

Weber, Max (1956): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Studienausgabe hrsg. v. Johannes Winkelmann. Zwei Halbbände. Erstausgabe 1922. Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch.

Weber, Wolfhard (1988): Arbeitssicherheit. Historische Beispiele – aktuelle Analyse. Reinbek: Rowohlt.

Wegrich, Kai/Jaedicke, Wolfgang/Lorenz, Sabine/Wollmann, Hellmut (1997): Kommunale Verwaltungspolitik in Ostdeutschland, Basel u.a.: Birkhäuser.

Welge, Martin (1987): Unternehmungsführung. Band 2: Organisation. Stuttgart: Schäffer-Poeschl.

West, Michael A. (2001): Organizational climates. In: Neil J. Smelser, Paul B. Baltes (eds.), International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. Oxford: Pergamon, 10923-10926.

Wewer, Göttrik (2003): Politikberatung und Politikgestaltung. In: Klaus Schubert, Nils Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, 361-390.

Whitford, Andrew B. (2002): Decentralization and Political Control of the Bureaucracy. Journal of Theoretical Politics 14(2): 167-193.

Whitford, Andrew B. (2005): The Pursuit of Control by Multiple Principals. Journal of Politics 67(1): 29-49.

Widmer, Thomas/Beywl Wolfgang/Fabian, Carlo (Hrsg.) (2009):Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden: VS.

Wietfeldt, Peter (2003): Die Entwicklung des Immissionsschutzes in Deutschland. In: TÜV Nord Gruppe (Hrsg.): Die Geschichte der Technischen Überwachung in Norddeutschland. Norderstedt: Books on Demand.

Wilkins, Alan L./Ouchi, William G. (1983): Efficient cultures: Exploring the relationship between culture and organizational performance. Administrative Science Quarterly 28(3): 468-481.

Wilson, James Q. (1989): Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It. New York: Basic Books.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Windhoff-Héritier, Adrienne (1980): Politikimplementation – Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen. Königstein, Taunus: Hain.

Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt a. M./New York: Campus.

Winter, Gerd (1987): Die Angst des Richters bei der Technikbewertung. Zeitschrift für Rechtspolitik: 425-431.

Winter, Søren C. (2002): Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies. Paper prepared for the XIII Research Conference of the Nordic Political Science Association held in Aalborg 15.-17. August 2002.

Winter, Søren C. (2006): Implementation. In: B. Guy Peters, Jon Pierre (eds.), Handbook of Public Policy. Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 151-167.

Wilson, Woodrow (1887): The Study of Administration. Political Science Quarterly 2(2): 197-222.

Wilson, James Q. (1989): Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It. New York: Basic Books.

Wolf, Patrick J. (1993): A Case Survey of bureaucratic Effectiveness in U.S. Cabinet Agencies: Preliminary Results. Journal of Public Administration Research and Theory 3(2): 161-81.

Wolf, Patrick J. (1997): Why must we reinvent the federal government? Putting historical developmental claims to the test. Journal of Public Administration Research and Theory 7(3): 353-388.

Wollmann, Hellmut (1979): Implementationsforschung - eine Chance für kritische Verwaltungsforschung. In: Hellmut Wollmann (Hrsg.), Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung. Opladen: Westdeutscher Verlag, 9-48.

Wollmann, Hellmut (1997): „Echte Kommunalisierung" der Verwaltungsaufgaben: Innovatives Leitbild für umfassende Funktionalreform? In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 7(4): 105-144.

Wollmann, Hellmut (1998): Kommunalpolitik – zu neuen (direkt-)demokratischen Ufern. In: Hellmut Wollmann, Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik. Neuauflage. Opladen: Leske + Budrich. 37-49.

Wollmann, Hellmut (2004a): Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between Multi-function and Single Purpose Organisations. Local Government Studies 20(4): 639-665.

Wollmann, Hellmut (2004b): Evaluation und Verwaltungspolitik. Konzepte und Praxis in Deutschland und im internationalen Kontext. In: Reinhard Stockmann (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. 2. Aufl. Opladen, S. 205-231.

Wollmann, Hellmut (2008): Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Wiesbaden: VS.

Wollmann, Hellmut/Kuhlmann, Sabine (2010): Evaluierung von Verwaltungsmodernisierung. In: Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard, Göttrik, Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Aufl., Wiesbaden: VS, 563-570.

Wollmann, Hellmut/Scharmer, Eckart/Argast, Michael (1985): Rechtstatsachenuntersuchung zur Baugenehmigungspraxis. Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Schriftenreihe 03: Städtebauliche Forschung, Heft Nr. 03.110.

Wright, Bradley E. (2001): Public sector work motivation: Review of current literature and a revised conceptual model. Journal of Public Administration Research and Theory, 11(4), 559-586.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Wright, Bradley E. (2004): The role of work context in work motivation: A public sector application of goal and social cognition theories. Journal of Public Administration Research and Theory 14(1): 59-78.

Yang, Kaifeng (2005): Public administrators' trust in citizens: A missing link in citizen involvement efforts. Public Administration Review 65(3): 273-85.

Yang, Kaifeng (2006): Trust and Citizen Involvement Decisions: Trust in Citizens, Trust in Institutions, and Propensity to Trust. Administration & Society 38(5): 573-595.

Yang, Kaifeng/Pandey, Sanjay K. (2009): How Do Perceived Political Environment and Administrative Reform Affect Employee Commitment? Journal of Public Administration Research and Theory 19(2): 335-360.

Yesilkagit, Kutsal (2004): Bureaucratic Autonomy, Organizational Culture, and Habituation. Administration & Society 36(5): 528-552.

Yuchtman, Ephraim/Seashore, Stanley E. (1967): A system resource approach to organizational effectiveness. American Sociological Review 32 (6): 891-903.

Yukl, Gary (1989): Managerial Leadership: A Review of Theory and Research. Journal of Management 15(2): 251-289.

Zammuto, Raymond F./Krakower, Jack Y. (1991): Quantitative and qualitative studies of organizational culture. Research in Organizational Change and Development 5: 83-114.

Zientara, Piotr/Kuczynski, Grzegorz (2009): Human Ressource Practices and Work-Related Attitudes in Polish Public Administration. Eastern European Economics 47(5): 42-60.

Zubek, Radoslaw/Goetz, Klaus H. (2010): Performing to Type? How State Institutions Matter in East Central Europe. Journal of Public Policy 30(1): 1-22.

Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates: Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Zürn, Michael (2000): Democratic Governance Beyond the Nation State: The EU and other International Institutions. European Journal of International Relations, 6(2): 193-194.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

4. BImSchV: Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. März 1997 (BGBl. I S. 504). Zuletzt geändert durch Artikel 5 Absatz 13 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212).

11. BImSchV: Elfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Emissionserklärungen) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2007 (BGBl. I S. 289). Geändert durch Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung vom 26. November 2010 (BGBl. I S. 1643).

AEG: Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439). Zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 122 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044).

AGSchZuVO Rheinland-Pfalz: Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Arbeits- und des technischen Gefahrenschutzes vom 26. September 2000. Zuletzt geändert durch Zweites Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz vom 28. September 2010. GVBl Nr. 16 vom 05.10.2010 S. 280.

ArbSchG: Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz) vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1246). Zuletzt geändert durch Artikel 15 Absatz 89 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160).

ArbSchZV Hessen: Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes, der Sicherheitstechnik, der Produktsicherheit und des Medizinprodukterechts (Arbeitsschutzzuständigkeitsverordnung) vom 8. Juli 2003, GVBl. I S. 206.

ArbSch ZustVO Mecklenburg-Vorpommern: Verordnung über die Zuständigkeiten im Arbeitsschutz nach dem Arbeitsschutzgesetz und der Gewerbeordnung (Arbeitsschutz-Zuständigkeitsverordnung) vom 23. Oktober 1997.

ASZV Brandenburg: Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes (Arbeitsschutzzuständigkeitsverordnung) vom 24. Juni 2005 (GVBl.II/05, [Nr. 20], S.382), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 05. Februar 2009 (GVBl.II/09, [Nr. 06], S.86).

BayArbZustG: Bayerischen Gesetzes über die Zuständigkeit zum Vollzug von Vorschriften auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes, der Anlagen- und Produktsicherheit und des Chemikalienrechts (Bayerisches Arbeitsschutz-Zuständigkeitsgesetz) vom 24. Juli 1998 (GVBl S. 423, BayRS 805-1-UG), zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 9. Juli 2007 (GVBl S. 442).

BayImSchG: Bayerisches Immissionsschutzgesetz (BayRS 2129-1-1-UG), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Juli 2008, GVBl S. 466.

BImSchG: Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002, BGBl. I, S. 3830, zuletzt geändert am 24. Februar 2012, BGBl. I, S. 212.

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

BinSchAufgG: Binnenschiffahrtsaufgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2001 (BGBl. I S. 2026). Zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 125 des Gesetzes vom 22. November 2011 (BGBl. I S. 3044).

EBArbSchV: Eisenbahn-Arbeitsschutzzuständigkeitsverordnung vom 8. November 1994 (BGBl. I S. 3435).

GewAAeZuOrgV Bayern: Verordnung über die Zuständigkeit und Organisation der Gewerbeaufsichtsämter in der Fassung vom 21.12.2004.

ImSchZuVO Baden-Württemberg: Verordnung der Landesregierung und des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr über Zuständigkeiten für Angelegenheiten des Immissionsschutzes (Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung) vom 11. Mai 2010 (GBl. Nr. 8, S. 406) zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 7. Februar 2012 (GBl. Nr. 2, S. 57) in Kraft getreten am 25. Februar 2012.

ImSchZustVO Mecklenburg-Vorpommern: Verordnung über die Zuständigkeit der Immissionsschutzbehörden (Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung) vom 4. Juli 2007, GVBl. M-V S. 250, geändert am 13. Februar 2008, GVOBl. M-V S. 31.

ImSchV-ZustVO Schleswig-Holstein: Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach immissionsschutzrechtlichen sowie sonstigen technischen und medienübergreifenden Vorschriften des Umweltschutzes vom 20. Oktober 2008. GVOBl. 2008, 540, 544.

ImSchZuVO Rheinland-Pfalz: Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Immissionsschutzes in der Fassung vom 14.6.2002. Zuletzt geändert durch Artikel 21 des Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28.09.2010. GVBl. S. 280.

ImSchZV Brandenburg: Verordnung zur Regelung der Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Immissionsschutzes (Immissionsschutzzuständigkeitsverordnung) vom 31. März 2008 (GVBl.II/08, [Nr. 08], S.122), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. Februar 2012 (GVBl.II/12, [Nr. 13].

SächsArbSchZuVO: Sächsische Arbeitsschutzzuständigkeitsverordnung Verordnung der Sächsischen Staatsregierung und des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes, technischen Verbraucherschutzes, Strahlenschutzrechts im Anwendungsbereich der Röntgenverordnung und des Sprengstoffrechts und über die Zulassung der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonntagen vom 6. Juli 2008. (GVBl. Nr. 10 vom 18.07.2008 S. 416; 06.12.2010 S. 341.

SächsImSchZuVO: Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über Zuständigkeiten zur Ausführung des Bundes Immissionsschutzgesetzes, des Benzinbleigesetzes und der aufgrund dieser Gesetze ergangenen Verordnungen (Sächsische Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung) vom 26. Juni 2008, SächsGVBl. S. 444.

SächsStOG: Gesetz zur Neuordnung von Standorten der Verwaltung und der Justiz des Freistaates Sachsen (Sächsisches Standortegesetz) vom 27. Januar 2012. (SächsGVBl. S. 130).

TEHG: Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz) vom 8. Juli 2004 (BGBl. I S. 1578). Zuletzt geändert durch Artikel 19a Nr. 3 des Gesetzes vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3089, 3139).

ThürASZustVO: Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes vom 24. März 2006. Zuletzt geändert am 15.4.2008. Gl.-Nr. Nr. 80-2.

ThürBImSchGZVO: Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen auf dem Gebiet des Immissionsschutzes vom 8. September 2004. GVBl. Nr. 16 vom 30.09.2004 S. 738. Zuletzt geändert durch Thüringer Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten im Abfallrecht und zur Änderung von Zuständigkei-

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ten im Immissionsschutzrecht am 29.06.2007. (GVBl. Nr. 6 vom12.7.2007, S. 81; 27.11.2007, S. 219).

Verordnung über die Zuständigkeit und Organisation der Gewerbeaufsichtsämter, Bayern, vom 21. Dezember 2004. GVBl 2004, S. 547.

Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Zulassung eines Vorhabens durch mehrere Behörden, Hessen, vom 11. Oktober 2007, GVBl. I S. 678.

VV Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 2129 – 9: Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus vom 2. Oktober 2009 (V 520 - 570-02-12): Richtlinie zur Regelüberwachung der genehmigungsbedürftigen Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern. AmtsBl. M-V 2009 S. 842.

VwVfG: Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102). Zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827).

ZustVO ArbtG Nordrhein-Westfalen: Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Arbeits- und technischen Gefahrenschutzes vom 13. November 2007 (GV. NRW. S. 561), SGV. NRW. 281. Zuletzt geändert durch Art. 2 Zuständigkeits-ÄndVO vom 21. 12. 2010 (GV. NRW. S. 700).

ImSchZustVO Hessen: Verordnung über immissionsschutzrechtliche Zuständigkeiten, zur Bestimmung der federführenden Behörde nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung und über Zuständigkeiten nach dem Benzinbleigesetz vom 13. Oktober 2009.

ZustVO GewAIR Sachsen-Anhalt: Verordnung über die Regelung von Zuständigkeiten im Immissionsschutz-, Gewerbe- und Arbeitsschutzrecht sowie in anderen Rechtsgebieten vom 14. Juni 1994.

ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz Niedersachsen: Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten des Arbeitsschutz-, Immissionsschutz-, Sprengstoff-, Gentechnik- und Strahlenschutzrechts sowie in anderen Rechtsgebieten vom 27. Oktober 2009. Nds. GVBl. 2009, 374.

ZustVU Nordrhein-Westfalen: Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz vom 11. Dezember 2007, GV. NRW. S.662 ber. 2008, S. 155. Zuletzt geändert durch Artikel 1 der VO vom 21. Dezember 2010 (GV. NRW. S. 700) (Artikel 15 des Gesetzes zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts (GV. NRW. S.662)).

ZVO-BImSchG-TEHG Saarland: Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 10. Dezember 2007. Abl. Nr. 52 vom 20.12.2007 S. 2528; 27.10.2010 S. 1387).

https://doi.org/10.5771/9783845247137 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND