

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 Gesamtp Performanz 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 *Rechtsstaatlichkeit* 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)

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, 241 ff.)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: 261 ff.) 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.“

(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*.

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; Svava 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

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 Svava (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 (-)*.

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.*

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 *correlates*, 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.*