

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.

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 Mitiberausstattung¹³¹ 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 Unterstützung¹³² 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.*

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 Zielklarheit¹³³ 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 Know-how 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* (-).

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 regelmäßige Personalüberhänge aufgelöst 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.

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 Autonomie¹³⁵ 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.

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 Autonomie¹³⁶ 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 (-).*