

Staatslehre  
und politische Verwaltung

Herausgegeben von

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

Band 17

Falk Ebinger

# Wege zur guten Bürokratie

Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit  
öffentlicher Verwaltungen



**Nomos**

**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](http://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.

## 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



# 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 |

|         |                                                                          |     |
|---------|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| 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 Perspektive                                          | 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 |

|           |                                                                   |     |
|-----------|-------------------------------------------------------------------|-----|
| 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 |

|           |                                                        |     |
|-----------|--------------------------------------------------------|-----|
| 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 |

|        |                                                           |     |
|--------|-----------------------------------------------------------|-----|
| 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 |

|                                  |         |
|----------------------------------|---------|
| 9. Schlussfolgerung und Ausblick | 273     |
| 9.1 Bewertung der Befunde        | 274     |
| 9.2 Lehren für die Praxis        | 277     |
| <br>Literaturverzeichnis         | <br>279 |
| <br>Rechtsquellenverzeichnis     | <br>318 |