

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 medierende 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	Multiplres 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
Literaturverzeichnis	279
Rechtsquellenverzeichnis	318