

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 medierende 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.

Der Begriff der *Führungskultur* kann als eine eng gefasste Lesart des in der angelsächsischen Literatur prominent gebrauchten Sammelbegriffs (*administrative leadership*) gesehen werden.<sup>86</sup> 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.<sup>87</sup> 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).

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 infinites 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.

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.).<sup>88</sup> 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).<sup>89</sup> 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.<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup> 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 allokativen 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).

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 Akteurebene 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-

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 vorseilendem 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.).<sup>92</sup> 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. einfürend und zu den hypothetischen Vorteilen einer größeren Autonomie von Behörden Pollitt et al. (2004).