

## 8. Zusammenfassung und Diskussion der Befunde

Diese Arbeit verfolgt die Zielsetzung, einen Beitrag zu Identifikation und Bewertung der *Determinanten administrativer Performanz* zu leisten. Ausgehend von den Erkenntnissen umfangreicher Fallstudien sollten hierzu drei Fragestellungen empirisch beantwortet werden: (1) Wie kann administrative Performanz definiert werden, und welche Erklärungsmodelle und Faktoren sind zu ihrer Erklärung heranzuziehen? (2) Variieren die theoretisch abgeleiteten Erklärungsfaktoren und die Performanz tatsächlich? (3) Welchen Beitrag leisten die einzelnen identifizierten Faktoren zur Erklärung administrativer Performanz? Zur Beantwortung dieser Fragen wurde ein mehrstufiges Untersuchungsmodell entwickelt. Zuerst wurde basierend auf der einschlägigen Forschung ein theoretisches Modell zur Erklärung administrativer Performanz vorgeschlagen und in Vorbereitung des praktischen Tests konkretisiert. Hierbei wurden zehn Arbeitshypothesen formuliert, die auf Basis eines eigens erhobenen Datensatzes in einem *most similar systems* Design getestet wurden. Dazu wurden drei aufeinander aufbauende Analyseschritte durchgeführt, welche die Konkretisierung und den Test eines umfassenden und doch sparsamen theoretischen Modells ermöglichten. Im Folgenden sollen die empirischen Befunde entlang der Arbeitshypothesen aufgearbeitet und hinsichtlich der daraus zu ziehenden Schlüsse zur Beeinflussbarkeit administrativer Performanz interpretiert werden.

### 8.1 Deskriptive Befunde im fallzentrierten Modell

Kapiteln 6 bearbeitete die deskriptive Forschungsfrage, ob unterschiedliche Verwaltungsorganisationsmodelle sich tatsächlich hinsichtlich der in ihnen ablaufenden Prozesse und hinsichtlich ihrer Leistung unterscheiden. Die Erwartung derartiger typspezifischer Charakteristiken werden wie in Kapitel 1.2 und 3.2 dargelegt, durch die *Doktrinen* der Verwaltungswissenschaft und *Public Administration* Forschung definiert. Zum Test dieser grundlegenden Annahmen wurden die vier für den Untersuchungsfall der deutschen Landesverwaltungen realtypischen Verwaltungsorganisationsmodelle (Obere Landesbehörde, Mittelbehörde, Untere Landesbehörde und kommunaler Vollzug) im Aufgabenfeld Technischer Arbeitsschutz und Anlagenbezogener Immissionsschutz mittels Ranggruppenvergleichen und *post hoc Tests* miteinander verglichen. Grundlage sind die Einschätzung der Mitarbeiter auf den in Kapitel 4.3 ausgewählten Performanzdimensionen sowie den theoretisch abgeleiteten erklärenden Variablen.

| Performanzaspekte                | OLB | MiB | ULB | KOM |
|----------------------------------|-----|-----|-----|-----|
| Unbotmäßige Politisierung        | 0   | +   | 0   | -   |
| Unangemessene Prioritätensetzung | ++  | -   | +   | --  |
| Kundenbild                       | 0   | 0   | 0   | 0   |
| Professionalität/Responsivität   | 0   | 0   | 0   | 0   |
| Wirtschaftliche Qualität         | +   | +   | +   | --- |
| Arbeitszufriedenheit             | -   | ++  | 0   | -   |
| Organisationale Bindung          | +   | +   | +   | --- |

Tabelle 26: Zusammenfassende Performanzbetrachtung der realtypischen Organisationsmodelle

Anmerkungen: Eigene Daten; Durch post hoc Tests ermittelte, statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Organisationsmodellen auf Konstruktebene; (+) = höhere /(0) = durchschnittliche /(-) niedrigere Performanz als mit der Zahl der Zeichen +/- angezeigte Anzahl anderer Organisationsmodelle.

Diese erste deskriptive Analyse brachte bemerkenswerte Erkenntnisse zutage (vgl. Kapitel 6.3): Die vier realtypischen behördlichen Organisationsformen unterscheiden sich tatsächlich, wie in Literatur und fallstudiengestützter Empirie behauptet, stark voneinander – und zwar sowohl auf den verschiedenen, für diese Untersuchung gewählten Performanzdimensionen, als auch hinsichtlich der behördeninternen Führungskultur. Hierbei lassen sich aufschlussreiche Muster identifizieren (vgl. Tabelle 26), die im Folgenden diskutiert werden sollen.

#### 8.1.1. Rechtsstaatlich-politische Performanz

Auf dieser Performanzdimension lässt sich keine Reihung der Organisationsmodelle ausmachen. Zwar schneiden die Mittelbehörden nach den Aussagen ihrer Mitarbeiter auf dem Aspekt der *Unbotmäßigen Politisierung* klar am besten ab, die Mitarbeiter der kommunalen Ebene berichten von mehr als dreimal so vielen Fällen *normabweichender Weisungen*. Offensichtlich schützt der große, nach außen abgeschlossene und in seinen Strukturen hierarchische Apparat der Mittelbehörden tatsächlich besser vor fachfremdem Druck auf die Vollzugsebene, als dies in enger gefassten Sammelbehörden und vor allem politisch geführten Städten und Landkreisen der Fall ist. Dies entspricht der Bewertung der Mittelinstanzen in der Literatur als „[...] relativ unpolitische[.] Behörde“ (Miller 1997: 100).

Hinsichtlich der *Unangemessenen Prioritätensetzung* dreht sich jedoch das Bild etwas: Die *Priorität nicht-anlassbezogener Kontrollen* wird in den beiden Sammelbehördentypen – Obere Landesbehörde und Untere Landesbehörde –

deutlich seltener als unangemessen vernachlässigt erachtet, als in den beiden Bündelungsbehörden. Dieses Ergebnis könnte als Resultat eines der Leitungsebene von Sammelbehörden zugeschriebenen größeren Verständnisses für fachliche Notwendigkeiten interpretiert werden – schließlich sind sie meist Teil der *Fachbruderschaft*. Andererseits könnte dieses Ergebnis auch auf höhere bürokratische Hürden, geringere Ressourcenverfügbarkeit (*sprich*: Sparzwang) oder weniger fachzentrierte Prioritätensetzung in Bündelungsbehörden zurückgeführt werden.

Auf dem dritten Performanzaspekt des Kundenbildes zeigt sich überraschenderweise keinerlei Unterschied in den Einschätzungen der Mitarbeiter der vier Organisationsmodelle. Auf dem in der weiteren Analyse nicht weiter berücksichtigten Item „Geringe Kontrolldichte führt zu Schlendrian“ werden über alle Behördentypen Spitzenwerte der Zustimmung erreicht ( $\bar{X} = 4,19$  auf der Skala 1-5). Auch hinsichtlich der Einschätzung auf dem zweiten Item sind sich die Respondenten einig: Die gerade in der politischen Vermarktung von Reformen häufig behauptete größere Bürgerfreundlichkeit subsidiärer Behörden spiegelt sich zumindest nicht in einem positiveren *Kundenbild* der Mitarbeiter.

### 8.1.2. Wirtschaftlich-Funktionale Performanz

Auf dieser Performanzdimension finden sich wiederum widersprüchliche Befunde zur Leistung der vier Organisationsmodelle. So zeigen sich auf dem ersten Aspekt der *Professionalität/Responsivität* in der Gesamtschau keine signifikanten Unterschiede zwischen den Behördentypen. Alle Mitarbeiter sehen sich als eher professionell denn responsiv ( $\bar{X} = 3,33$  auf der Skala 1-5). Spannender ist hier ein Blick auf die einzelnen Items. Während es weder auf den beiden, die Professionalität abfragenden Items, noch bei der die Abfrage der Loyalität bei kritischen Vorgaben signifikante Unterschiede gibt, deutet sich bei den zwei originären Fragen zur Responsivität ein paradoxes Antwortverhalten der Mitarbeiter der kommunalen und der staatlichen Ebene an: So berichten die kommunalen Mitarbeiter mit Abstand die niedrigsten Werte auf die Frage, ob sie ihre Entscheidungen von sich aus auf die Wünsche der Hausspitze abstimmen würden. Gleichzeitig stimmen sie jedoch auch mit dem höchsten Durchschnitt der Aussage zu, „Berücksichtigung politischer Argumente gehören zum Job“. Diese Widersprüchlichkeit deutet auf Unterschiede in den Wünschen der Hausspitzen hin, und/oder auf deutlich unterschiedliche Prozesse zwischen staatlichen und kommunalen Behörden: Während die staatlichen Einheiten eher proaktiv Spielräume im Sinne der ihnen bekannten Präferenzen ihrer Behördenleitung nutzen, dies jedoch nicht als Berücksichtigung *politischer* Argumente sehen, scheint es bei den Mitarbeitern der Kommunen tendenziell umgekehrt. Diese Aussage passt auch