

steigen,<sup>84</sup> sie könnte auch seltener die Berücksichtigung fachfremder Aspekte einfordern. Es sollte also das funktionieren, was Wilkins/Ouchi (1983: 475) als „clan control“ bezeichnen. Die gemeinsame (Fach-) Sprache und die argumentative Begegnung auf Augenhöhe sollten die Professionalität im Sinne der Verteidigung fachlicher Standards stärken, die politisch ausgerichtete Responsivität (mangels Notwendigkeit) jedoch schwächen. Entsprechend kann die folgende Hypothese formuliert werden:

Hypothese S2: Je höher die funktionale Binnen-Differenzierung einer Behörde, desto geringer die Performanz des Verwaltungsvollzugs ihrer Verwaltungseinheiten.

#### 4.5.3. Größe von Verwaltungseinheiten

Wie in Kapitel 3.2.3.4 erläutert, stellt die *Größe* von Verwaltungseinheiten einen wichtigen Prädiktor organisatorischen Handelns dar (vgl. Pollitt et al. 2001: 282 m.w.V.). Insbesondere von der *Unterschreitung* einer für den Vollzug komplexer Aufgaben notwendigen Mindestgröße kann – aufgrund ihrer Auswirkungen auf Arbeitsteilung und Spezialisierung der Mitarbeiter – ein unmittelbarer Effekt auf die administrative Performanz erwartet werden. So stellt Brewer (2006: 44) auf Basis von Surveydaten aus den 20 größten US-Bundesbehörden fest:

„Among the resource variables, only sufficient number of employees has a positive effect on federal agency performance. Staffing levels apparently make a difference. This finding also confirms the notion that excessive downsizing and workforce reductions will undercut federal agency performance.“

Nach einer bald in mehreren Jahrzehnten zu bemessenden Phase des Personalabbaus in den Landesverwaltungen<sup>85</sup> entstanden insbesondere im Kontext der jüngsten Verwaltungsreformen und der damit einhergehenden Kommunalisierungen, Verwaltungseinheiten mit als kritisch zu betrachtender Größe. Wie zahlreiche Fallstudien zeigten (vgl. Bauer et al. 2007; Bogumil/Ebinger 2008a; Ökoinstitut 2008a,b; Ebinger 2009; Kuhlmann et al. 2011), hat sich in einem Teil der Verwaltungseinheiten die Vollzugssituation massiv verschlechtert. Dies wird von den befragten Mitarbeitern u.a. darauf zurückgeführt, dass aufgrund des geringen Personalbestandes eine De-Spezialisierung notwendig wurde (vgl. Öko-

84 So beobachtete Scott (1965) in einer frühen Studie zur Interaktion von Vorgesetzten und Mitarbeitern mit variierendem professionellem Hintergrund, dass spezialisierte und höher qualifizierte Mitarbeiter kritischer gegenüber Vorgesetzten ohne entsprechende Qualifikation, wie auch entsprechenden Gesamtbehörden sind.

85 Vgl. bundesweit für den Bereich der Umweltverwaltung SRU (2007: 60ff.), für die baden-württembergische Gewerbeaufsicht von Koch (2012).

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 mediiierende 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.