

#### 5.4.1.3.2 Organisationale Bindung

*Organizational Commitment* wird hier als *Organisationale Bindung* übersetzt. Nach Pettigrew (1979: 577) definieren Kanter (1972) und Buchanan (1974) *commitment* als „[...] willingness of participants to give energy and loyalty to an organization, to be effectively attached to its goals and values and thereby to the organization for its own sake.“<sup>125</sup>

Es liegt nahe, dass die beiden abhängigen Variablen *Job Satisfaction* und *Organizational Commitment* auch ihrerseits in Wechselwirkungen mit Aspekten der beiden anderen Performanzdimensionen stehen. Ihre Einordnung in ein komplexes Kausalmodell erscheint jedoch aufgrund der widersprüchlichen Annahmen ihrer Rolle in der Literatur nicht möglich (vgl. Kapitel 2.3.5). Wie in der Literatur üblich, werden die beiden Konstrukte untereinander als *correlates*, also als miteinander korrelierende Konstrukte behandelt, und als zusätzliche abhängige Variablen in das Modell aufgenommen (vgl. Meyer 2002: 22; Reid 2008: 49).

#### 5.4.2. Struktur als Explanans

Im vorausgehenden Kapitel wurden drei strukturelle Aspekte identifiziert, denen auf theoretischer Basis ein Einfluss auf die administrative Performanz zugesprochen werden kann. Dies sind die *Politisierung* einer Behörde, ihre *funktionale Binnen-Differenzierung* und, auf Ebene der Verwaltungseinheiten, die (*kritische*) *Größe* (vgl. Kapitel 4.5). Hält man die *Aufgabe* der Verwaltungseinheit als wesentlichen weiteren Einflussfaktor konstant, sollte der Effekt der strukturellen Variablen empirisch beobachtbar sein. Zur Entwicklung eines empirisch testbaren Modells müssen die real existierenden Behördentypen der Länder mit einer ihrer strukturellen Charakteristik entsprechenden Ausprägung auf jedem der genannten Erklärungsfaktoren verortet werden. Diese Zuordnung deckt sich teilweise mit den Abgrenzungen der realtypischen Organisationsmodelle, nimmt jedoch – wie zu zeigen sein wird – präzisere Zuweisungen der einzelnen Fälle zu den organisationmodell-übergreifenden theoretischen Kategorien vor.

125 Die Operationalisierung erfolgt in Anlehnung an Mowday et al. (1979) und Brown (1969) über die beiden Items: (1) *Ich empfinde ein starkes Gefühl der Zugehörigkeit zu meiner Gesamtbehörde;* (2) *Ich würde mich (wieder) in dieser Behörde bewerben.*

### 5.4.2.1 Politisierung

Die in Kapitel 4.5.1 formulierte Grundannahme lautet, dass unterschiedliche Organisationsmodelle grundsätzlich mit variierenden Graden an *Politisierung* verknüpft sind (vgl. Whitford 2002), welche einen Einfluss auf Vollzugshandeln und Performanz von Behörden haben. Hintergrund dieser Annahme ist, dass sich durch eine Politisierung das Verhältnis zwischen professioneller und politischer Rationalität (Offe 1974) deutlich zugunsten politischer Ziele verschiebt. Dies wird als negativ für die administrative Performanz des Vollzugs auf allen Dimensionen angesehen. So könnte aufgrund des Legitimationsdrucks ein im Kontext des *Principal-Agent* Ansatzes erklärbares *rent-seeking* Problem auftreten, nämlich dass Verwaltungsführung und rational handelnde Verwaltungsmitarbeiter nicht die Gesamtinteressen aller Bürger zu befriedigen suchen, sondern jene einzelner Interessensgruppen. Und zwar jener, die für eine Wiederwahl oder die Erlangung oder Erhaltung besonderer politischer Gunst von besonderer Bedeutung scheinen (vgl. Kerber 1998: 200).<sup>126</sup> Diese *Politisierung* soll in der Analyse mittels zweier struktureller Aspekte, der *Legitimation* und der *Politiknähe* in das Untersuchungsmodell eingebracht werden.

#### 5.4.2.1.1 Legitimation

Bei dieser erstem Aspekt struktureller Aufgabenanlagerung geht es um die Frage, ob eine unmittelbare Legitimation der Behördenleitung Auswirkungen auf das Vollzugshandeln und die Performanz einer Verwaltungseinheit hat. Im deutschen Fall liegt eine solche direkte Legitimation grundsätzlich bei kommunalem Aufgabenvollzug vor, während die staatlichen Verwaltungsebenen unterhalb der Ministerien mittelbar legitimiert sind. Allerdings existieren im deutschen Fall aus juristischer Sicht verschiedenste Formen der Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene, so dass hier eine Konkretisierung notwendig wird. Formal muss erstens zwischen dem in einem Land Anwendung findenden Aufgabenmodell (monistisch oder dualistisch) und zweitens zwischen den verschiedenen

126 Entsprechend lautet eine klassische Annahme zur Fiskalpolitik unmittelbar legitimierter Gebietskörperschaften, dass Politiker insbesondere vor Wahlen zu expansiver Haushaltsführung neigen, um sich durch *Wahlgeschenke* das Wohlwollen der Wähler zu erkaufen. Vgl. zu geld- und fiskalpolitischen Konjunkturzyklen: Wagschal (1996). Schneider (2007) kann jedoch anhand einer Analyse der Fiskalpolitik in den westdeutschen Bundesländern über die Jahre 1970 – 2003 zeigen, dass unmittelbar vor Wahlen die Haushaltsverschuldung zurückgeht, während sie in der restlichen Zeit steigt. Es bestehen also offensichtlich Anreize im Wahlverhalten der Bürger, die eine konservative Haushaltsführung für Regierungen attraktiv machen.

Aufgabenkategorien unterschieden werden (vgl. im Detail Burgi 2008: 80-93). Stark vereinfachend kann zusammengefasst werden, dass sowohl bei *Auftragsangelegenheiten* (im dualistischen Modell), als auch bei *Pflichtaufgaben nach Weisung* (im monistischen Modell) der kommunalen Ebene im Regelfall lediglich eine ausführende Rolle im Vollzug staatlich determinierter Aufgaben zufällt. Dies bedeutet, dass diese Aufgaben der Einflussnahme des Rates entzogen sind und nicht nur staatlicher Rechts-, sondern auch Fachaufsicht i.S. einer Zweckmäßigkeitkontrolle unterliegen. Dem gegenüber unterliegen Kommunalisierungen als *pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe* (beide Aufgabenmodelle) in ihrer organisatorischen Ausgestaltung und *freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben* in ihrer inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung der Kompetenz des Rats (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 21-23). Für den Untersuchungsfall gilt: Der vorrangig kommunalisierte Anlagenbezogene Immissionsschutz genehmigungsbedürftiger Anlagen wurde häufig, aber nicht durchgängig als *Auftragsangelegenheit* kommunalisiert, oder wird – im Fall der baden-württembergischen, janusköpfigen Landratsämter – (gemeinsam mit dem Arbeitsschutz) als *staatliche Behörde* ausgeführt.<sup>127</sup>

Die entscheidende Frage ist, ob auch bei einer *administrativen* (oder auch *unechten* bzw. *kupierten*) Kommunalisierung (vgl. Wollmann 1997) von Aufgaben in Form von Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben nach Weisung von den bei einer *echten, politischen* Dezentralisierung angenommenen Auswirkungen einer *Politisierung* des Verwaltungsvollzugs ausgegangen werden kann. Formal kann diese Frage klar verneint werden: mangels Mitspracherechte der Selbstverwaltungsorgane liegt keine unmittelbare demokratische Legitimation vor. Demgegenüber kann jedoch auf Basis von in zahlreichen Fallstudien zu Kommunalisierungseffekten gewonnenen Erkenntnissen argumentiert werden, dass im praktischen Verwaltungsvollzug innerhalb der Kommune sehr wohl ein analoger Zustand zur politischen Dezentralisierung erreicht wird. Diese Behauptung lässt sich mit drei Argumenten begründen (vgl. Bauer et al 2007a; Kuhlmann et al. 2011): Erstens findet im kommunalen Vollzugsalltag keine Trennung zwischen Aufgaben des eigenen und des fremden Wirkungskreises bzw. zwischen einem Weisungsrecht unterliegenden oder weisungsfreien Pflichtaufgaben statt. Oft sind dem Vollzugspersonal die Eigenart einzelner Aufgaben und die formal damit verbundenen Folgen gar nicht bewusst bzw. spielen bei der Bearbeitung kaum eine Rolle. Zweitens muss die in der Literatur zu Auftragsangelegenheiten oder weisungsabhängigen Aufgaben betonte Rolle der staatlichen Fachaufsicht (vgl. Wollmann 1997: 106) als maßlos überzeichnet angesehen werden. Einerseits haben Landesregierungen keinerlei politisches Interesse da-

127 Vgl. zur daraus folgenden Problematik Burgi (2009 m.w.V).

ran, die Kommunen am Gängelband zu führen und deren Aufgabenerledigung zu überwachen: Eine sog. Vertrauensaufsicht entspricht sehr viel mehr den beiderseitigen Interessen an einer weitgehend ungestörten *Komfortzone* (vgl. Niedersachsen 2008). Andererseits verfügen die Landesverwaltungen nach Jahrzehnten der Personalkürzungen oft nicht einmal mehr über die Kapazitäten, um eine *fire-alarm oversight* (vgl. McCubbins/Schwartz 1984) wahrnehmen zu können, also expliziten Hinweisen auf fragwürdiges Vollzugsverhalten nachzugehen. Drittens zeigte sich, dass auch bei einer Übertragung als Pflichtaufgabe ohne Weisung der faktische Gestaltungsspielraum der Räte äußerst gering ist. Entscheidungen über die administrative Binnenorganisation entwickeln kaum eine Tragweite, die als demokratietheoretische Aufwertung der Kommune bezeichnet werden könnte – dies gilt verstärkt dort, wo diese Entscheidungen aufgrund ihres spezifischen Charakters und geringen äußeren Sichtbarkeit zwischen wenigen interessierten Stakeholdern ausgehandelt werden (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 250-252). Im Gegensatz dazu zeigte sich, dass auch Aufgaben einer Politisierung unterliegen, die nicht in den Kompetenzbereich des Rates fallen. Eine entsprechende politische Salienz einer Entscheidung vorausgesetzt, entwickelt sich üblicherweise eine Dynamik zwischen Bürgern, Ratsmitgliedern und Verwaltungschef, sich einer Angelegenheit anzunehmen und die Interessen der Gemeinde zu befördern, was die Verwaltungsentscheidungen unabhängig von deren formaler Ausgestaltung weitgehend präjudiziert (Reiter et al. 2011: 71-73).

Aus diesen Gründen liegt nahe, dass jegliche Form der Kommunalisierung im Sinne der Delegation einer Aufgabe in die Zuständigkeit eines Wahlbeamten Auswirkungen im oben formulierten Sinne auf ihre Wahrnehmung und Performanz haben könnte. Eine Differenzierung in verschiedene Aufgabenmodelle und Aufgabenkategorien erscheint damit in der Praxis hinfällig. Somit wird vermutet, dass die Anlagerung einer Aufgabe abhängig von der Legitimation (mittelbar oder unmittelbar) der Verwaltungsführung zu unterschiedlichem Verwaltungshandeln und abweichender Verwaltungsperformanz führt. Entsprechend wird *Legitimation* vereinfachend als dichotome Variable operationalisiert, welche die Ausprägungen *unmittelbare Legitimation* sowie *mittelbare Legitimation* einnehmen kann. Darüber hinaus wird angenommen, dass die *Legitimation der Führungskräfte* auf die gesamte Behörde übergeht bzw. die Aufgabenerledigung in ihr beeinflusst. Es wird entsprechend von *unmittelbar legitimierten* und *mittelbar legitimierten* Behörden gesprochen. Auf Basis dieser Prämissen wird eine Kommunalverwaltung aufgrund ihrer Leitung durch einen Wahlbeamten als unmittelbar legitimiert betrachtet. Staatliche Behörden werden hingegen stets als mittel-

bar legitimiert gesehen.<sup>128</sup> In Anlehnung an die in Kapitel 4.5.1 formulierte Hypothese wird entsprechend hier die Arbeitshypothese formuliert:

Arbeitshypothese S1a: Die unmittelbare Legitimation von Behörden führt zu geringerer Performanz von Verwaltungseinheiten.

#### 5.4.2.1.2 Politiknähe

Bei diesem zweiten Aspekt struktureller Aufgabenanlagerung geht es um die Frage, ob allein die *Nähe* bestimmter Behördentypen zur Politik Auswirkungen auf das Vollzugshandeln und die Performanz der darin angelagerten Verwaltungseinheit hat. Die zu untersuchende Vermutung lautet hier, dass diese Politiknähe sich durch die damit eher mögliche, unregulierte und primär politischen Logiken folgenden Einflussnahme auf Entscheidungen, abträglich auf die Performanz des Vollzuges auswirkt.

Wie dargelegt (vgl. Kapitel 4.5.1) wird vermutet, dass die Politisierung mit zunehmender hierarchischer Entfernung zum politischen Entscheidungszentrum abnimmt (vgl. Lægread et al. 2006: 255). Dies bestätigte sich teilweise in den Fallstudien. Entsprechend wird für den Untersuchungsfall postuliert, dass *Oberen Landesbehörden* eine im Vergleich zu *Mittelbehörden* und *Unteren Landesbehörden* deutlich erhöhte Politiknähe zugesprochen werden muss. *Obere Landesbehörden* befänden sich nach dieser Argumentation aufgrund ihrer unmittelbaren Unterordnung unter das vorgesetzte Ministerium in einer besonders exponierten Situation. Ihre Aufgabenbereiche *spiegeln* große Teile der Struktur des Ministeriums. Zudem findet ein reger Personalaustausch statt und einzelne Mitarbeiter der Fachebene sind unmittelbar identifizier- und kontaktierbar. Im Vergleich hierzu bieten in Mittelbehörden angesiedelte Verwaltungseinheiten durch die Bündelung in einem politisch schwergewichtigen und hierarchischen Apparat sowie der dienstrechtlichen Unterstellung unter das Innenministerium einen deutlich höheren Schutz vor Politisierung. Der Vollzug in Unteren Landesbehörden reduziert ebenfalls den politischen Einfluss des Ministeriums. Zwar sind die-

128 Einen Sonderfall stellen die Kreisverwaltungen in Baden-Württemberg und teilweise in Brandenburg dar, da diese (in Brandenburg bei Verfehlen des Quorums einer 15-prozentigen Wahlbeteiligung) nur mittelbar über die Kreistage legitimiert sind. Sie werden dennoch in die Untersuchung aufgenommen und als unmittelbar legitimierte Einheiten geführt, da durch die enge Bindung an die Kommunalwahl eine im Vergleich zur mittelbaren Legitimation staatlicher Behörden deutlich stärker unmittelbare Legitimation angenommen werden kann. Andere kommunale Vollzugsformen, die über keine unmittelbare demokratische Legitimation verfügen (wie bspw. höhere Kommunalverbände, interkommunale Kooperationen und kommunale Ausgründungen), werden hier nicht betrachtet und müssen entsprechend nicht als Sonderfälle berücksichtigt werden.

se Behörden dem Ministerium direkt unterstellt, gerade im Bereich der Gewerbeaufsichtsverwaltung muss sich jedoch das für Arbeit zuständige Ressort diese Zuständigkeit mit dem Umweltministerium teilen, was einseitiges *Hineinregieren* erschwert. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass die räumliche Dislozierung, die höhere Behördenzahl und die damit einhergehende Unübersichtlichkeit, der gesteigerte Koordinationsaufwand und der Zwang zu flächendeckend einheitlichem Handeln sowie der geringere personelle Austausch ebenfalls isolierend gegenüber politischen Einflüssen wirken.

Aus dieser Argumentation folgt, dass theoretisch nicht nur die *Legitimation* von Behörden, sondern auch ihre strukturbedingte *Politiknähe* als Erklärungsfaktor für Vollzugsperformanz herangezogen werden kann. Deshalb werden für diesen Erklärungsfaktor *beide* in vertikaler Betrachtung des Verwaltungsaufbaus extremen Organisationsmodelle – die kommunalen Behörden und die Oberen Landesbehörden – als im Vergleich zu Mittelbehörden und Untere Landesbehörden stärker politisiert betrachtet. Damit wird eine zugespitzte Zweiteilung in eher *heteronome* und eher *autonome* Behörden vorgenommen (vgl. Scott 1965: 66f.) und die vier Behördentypen entsprechend in eine politiknahe und eine politikferne Gruppe kodiert. In Anlehnung an die in Kapitel 4.5.1 formulierte Hypothese zur Politisierung wird hier die zweite Arbeitshypothese formuliert:

Arbeitshypothese S1b: Die Politiknähe von Behörden führt zu geringerer Performanz von Verwaltungseinheiten.

#### 5.4.2.2 Funktionale Binnen-Differenzierung

In Kapitel 4.5.2 wurde postuliert, dass die *funktionale Binnen-Differenzierung* des Aufgabenportfolios einer Behörde (i.S.d. Anzahl der in ihr vereinigten Verwaltungseinheiten mit abgeschlossenen Aufgaben) Einfluss auf die mikropolitischen Prozesse innerhalb der Behörde und damit auch auf Verhalten und Performanz der Verwaltungseinheiten hat. Die angenommenen Unterschiede zwischen den beiden Organisationsmodellen sollte für den hier untersuchten Bereich in besonderer Weise beobachtbar sein, sind doch die spezifischen und oft auch erst in den letzten Jahren in Mittelbehörden, Landratsämter und kreisfreie Städte integrierten Zuständigkeiten bspw. der Gewerbeaufsicht durchgängig auf einer der untersten Ebenen in die vielstufige Hierarchie eingebunden.

Idealtypisch werden Behörden auf dieser Dimension in mono- und multifunktionale Behörden differenziert (vgl. Wollmann 2004b). Die Sichtung der mit dem Vollzug des Arbeits- und Immissionsschutzes betrauten Behörden in den Ländern zeigt, dass multifunktionale Bündelungsbehörden wie zu erwarten auf der

kommunalen sowie der Mittelebene anzutreffen sind, *echte* monofunktionale *Sonderbehörden* jedoch nur (noch) als Ausnahmefall existieren.<sup>129</sup> Verstärkt seit der Jahrtausendwende wurden sie mit *artverwandten* Behörden bspw. des Natur-, Gewässer- oder Verbraucherschutzes zusammengefasst, so dass hier die im Folgenden als *Sammelbehörden* bezeichneten Konglomerate mit meist zwei bis maximal vier aneinander angrenzenden Aufgabenschwerpunkten entstanden. Offensichtlich weicht die Realität immer stärker vom *single-purpose* Idealmodell ab. Dennoch werden diese *Sammelbehörden* hier weiterhin dem *aufgabenbezogenen Organisationsmodell* zugeordnet und als Gegenmodell zur *Bündelungsbehörde* als struktureller Erklärungsfaktor erfasst. Diese Kategorisierung entspricht zum einen ihrer primär an Fachzusammenhängen orientierten Zuständigkeit. Zum anderen sollten die hier zu beobachtenden inneren Prozesse auch stark jenen von Sonderbehörden gleichen, schließlich vereinigen sie unter ihrem Dach meist wesenverwandte, aber eher selten konkurrierende Aufgaben – bspw. des technischen Umweltschutzes oder des Arbeits- und Verbraucherschutzes. Damit sollten eine grundsätzlich fach-, und nicht raumbezogene Logik und ein noch oft naturwissenschaftlich-technischer Ausbildungshintergrund der Führungskräfte einhergehen. Wie in Kapitel 4.5.2 dargelegt, sollte es diesen Behördenleitern leichter fallen, die Fachlogik und Argumentation der Vollzugsebene nachzuvollziehen, was die Rechtsstaatlichkeit und Professionalität stärken, die politisch ausgerichtete Responsivität jedoch schwächen sollte. In Bündelungsbehörden sollte hingegen ein gegenläufiger Effekt zu beobachten sein, da hier regelmäßig Anliegen aus unterschiedlichen Bereichen zusammengeführt und – oft unter dem Einfluss von Generalisten – abgewogen werden. Hierzu muss die Eigenlogik der kleinen Spezialistengruppe kontrolliert und mit hierarchischen Mitteln dem übergeordneten Ziel untergeordnet werden. Tabelle 7 zeigt die korrespondierende Zuordnung der betrachteten Behörden in den Flächenländern zu den Kategorien *Bündelungsbehörde* und *Sammelbehörde*. Entsprechend der in Kapitel 4.5.2 formulierten Hypothese wird hier die folgende Arbeitshypothese formuliert:

Arbeitshypothese S2a: Die funktionale Binnen-Differenzierung von Behörden führt zu geringerer Performanz von Verwaltungseinheiten.

129 Die beiden einzigen auch nur näherungsweise als *monofunktionale Sonderbehörden* zu klassifizierenden Einheiten sind erstens die klassische, nur noch in Niedersachsen existierende Zusammenfassung von technischem Arbeitsschutz und anlagenbezogenem Immissionschutz zu einer auch strukturell *eigenständig* organisierten *Gewerbeaufsichtsverwaltung* und zweitens der *Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz* in Thüringen.

	Arbeitsschutzverwaltung	Immissionsschutzverwaltung (4. BImSchV)
Bündelungs- behörden	BW: Regierungspräsidien BY: Gewerbeaufsichtsämter bei Reg. HE: Regierungspräsidien NW: Bezirksregierungen SN: Landesdirektion Dresden	BW: Regierungspräsidien BY: Gewerbeaufsichtsämter bei Reg. HE: Regierungspräsidien NW: Bezirksregierungen SN: Landesdirektionen ST: Landesverwaltungsamt TH: Landesverwaltungsamt
Sammel- behörden	BB: Landesamt für Arbeitsschutz MV: Landesamt für Gesundheit und Soziales RP: Struktur- & Genehmigungsdirektion SL: Landesumweltamt** ST: Landesamt für Verbraucherschutz SH: Staatl. Arbeitsschutzbehörde bei Unfallkasse Nord TH: Landesbetrieb für Arbeitsschutz & technischen Verbraucherschutz* NI: Staatliche Gewerbeaufsichtsämter	BB: Landesumweltamt RP: Struktur- & Genehmigungsdirektion SL: Landesumweltamt** MV: Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt NI: Staatliche Gewerbeaufsichtsämter

Tabelle 7: Organisation der vollziehenden staatlichen Arbeitsschutz- und Immissionschutzverwaltung nach horizontaler Differenzierung

Anmerkungen: Eigene Darstellung; \*kein Landesbetrieb nach § 26 LHO; \*\*Landesbetrieb nach § 26 LHO.

### 5.4.2.3 Größe

Wie in Kapitel 4.5.3 dargelegt, wird die Größe einer Verwaltungseinheit als maßgeblich für deren Performanz erachtet. Größe wird hier über die Zahl der unmittelbar im Vollzug der Fachaufgabe beschäftigten Vollzeitäquivalente definiert. Für den hier betrachteten deutschen Fall finden sich in der Literatur sowie in der politischen Diskussion zahlreiche Verweise auf den Erklärungsfaktor Größe; allerdings fast durchgängig bezogen auf die Gesamtbehörde. Insbesondere die Mittelinstanzen der westdeutschen Länder wurden regelmäßig aufgrund ihrer Größe kritisiert (vgl. „Mammutbehörden“ bei Dittrich 2008: 57). Jedoch entstanden erst mit der jüngsten Generation von Verwaltungsstrukturereformen der Jahre 2005 bis 2008 Apparate, die dieser Beschreibung tatsächlich entsprechen, bspw. die Regierungspräsidien in Baden-Württemberg, die Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen oder der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz in Niedersachsen. Dass der Vorwurf der Übergröße auch kommunale Gebietskörperschaften treffen kann, zeigt die Kritik des „sizeism“ gegenüber erst in jüngerer Zeit geschaffener sehr großer Gebietskörperschaften in England (vgl. Stewart 2000: 66, zitiert nach Wollmann 2008: 61) wie auch die Debatte zum 2007 gestoppten Entwurf einer Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Bogumil/Ebinger 2008b).

Auf den tatsächlichen Verwaltungsvollzug hat die Größe einer Gesamtbehörde allerdings nur begrenzten Einfluss. In den Fallstudien identifizierte Klagen über eine *Bürokratisierung* von internen Verfahren nach Eingliederungen scheinen eher vom Zwang zur Unterwerfung unter oft statische Routinen gemeinsamer Serviceeinrichtungen in Bündelungsbehörden (gleich welcher Größe) bedingt zu sein (vgl. Ebinger/Bogumil 2008: 179f.). Diese Belastungen sind also primär Koordinationskosten und nur mittelbar Größeneffekte. Relevant für die Vollzugsqualität scheint hingegen die Unterschreitung einer Mindestgröße. Zahlreiche Hinweise deuten darauf hin, dass insbesondere von einer Zerschlagung betroffene Einheiten deutlich größere Performanzverluste auf allen Dimensionen durch das Unterschreiten einer für den Vollzug notwendigen *kritischen Größe* erleiden, als durch den Anteil abgebauten Personals erklärbar wäre (vgl. Ebinger/Bogumil 2008: 190; Kuhlmann et al. 2011: 117f.). Diese Defizite sind auf das Fehlen spezialisierten Know-hows in zu kleinen Einheiten zurück zu führen. Allerdings gestaltet sich die Definition einer derartigen *kritischen Größe* als schwierig, da sie stets von Rahmenbedingungen abhängt. Im Arbeits- und Immissionsschutz bezieht sich dies insbesondere auf die Breite des übertragenen Zuständigkeitsbereichs, auf die Branchenvielfalt der im Einzugsgebiet angesiedelten Industrien und der Komplexität der darin genutzten Anlagentypen sowie auf die Ausbildung und Spezialisierung der Mitarbeiter. Ein im Bereich des anlagenbezogenen Immissionsschutzes gängiges Maß der Spezialisierung – und damit mittelbar der Größe – von Verwaltungseinheiten ist die Zahl der industriellen *Leitbranchen*, die ein Sachbearbeiter durchschnittlich zu bearbeiten hat. Verbreitet ist eine Kategorisierung in 24 Leitbranchen. Geht man entsprechend der Aussagen der im Vorfeld der Untersuchung befragten Experten aufgrund der im Vollzug notwendigen Spezialkenntnisse davon aus, dass ein Mitarbeiter nicht mehr als drei Branchen (plus i.d.R. drei weitere in Vertretung) sinnvoll bearbeiten kann, so würde sich daraus eine kritische Größe von acht Mitarbeitern ergeben. Dieser Wert soll deshalb als Trennwert verwendet werden; Verwaltungseinheiten mit unter acht Mitarbeitern werden als *kritisch klein* erachtet. Sollten tatsächlich Größeneffekte existieren, dann sollten sie sich in einem beobachtbaren Performanzunterschied zwischen diesen kritisch kleinen und den nicht-kritisch kleinen Verwaltungseinheiten niederschlagen. Entsprechend lässt sich in Anlehnung an die in Kapitel 4.5.3 formulierte Hypothese die folgende Arbeitshypothese festhalten:

Arbeitshypothese S3a: Eine im Verhältnis zur Vergleichsgruppe stark unterdurchschnittliche Mitarbeiterzahl von Verwaltungseinheiten führt zu geringerer Performanz.

### 5.4.3. Aspekte der Führungskultur als unabhängige Variablen

Im vorausgehenden Kapitel wurden drei Aspekte der Führungskultur identifiziert, denen abgeleitet aus theoretischen Überlegungen ein Einfluss auf die administrative Performanz zugesprochen werden kann. Erster Aspekt ist die *Unterstützung* einer Verwaltungseinheit und ihrer Mitarbeiter durch die Führungskräfte ihrer Behörde. Zweiter Aspekt ist die den Mitarbeitern vermittelte *Zielklarheit* durch die Leitungsebene und die *Dezentralität von Verantwortung und Partizipation* innerhalb einer Behörde stellt den dritten Aspekt dar (vgl. Kapitel 4.6).

#### 5.4.3.1 Unterstützung

Das Konstrukt Unterstützung wird über zwei Variablen erfasst, die *Auskömmliche Mitarbeiterausstattung* und die *Hierarchische Unterstützung* durch die höheren Vorgesetzten einer Verwaltungseinheit.

##### 5.4.3.1.1 Auskömmliche Mitarbeiterausstattung für sachgerechten Vollzug

Dieser erste Aspekt der Unterstützung soll erfassen, wie die Mitarbeiter subjektiv die Personalsituation ihrer Verwaltungseinheit einschätzen. Aufbauend auf die in Kapitel 5.4.2.3 dargelegte Bedeutung einer adäquaten Ressourcenausstattung wird angenommen, dass die *Wahrnehmung* einer adäquaten personellen Ausstattung für *kritische* Aufgabenbereiche ein wesentlicher Prädiktor administrativer Performanz ist. Im Gegensatz zu der an absoluten Mitarbeiterzahlen orientierten Abfrage der *kritischen Größe* geht es hier also explizit um die *Führungsleistung* der Vorgesetzten, von ihren Untergebenen als verlässliche Akteure wahrgenommen zu werden. Damit geht einher, dass diese Leistung in das Ermessen und die Verantwortung der Vorgesetzten gestellt wird.<sup>130</sup> Verweise auf allgemeinen Spardruck oder äußere politische Zwänge werden also nicht gelten gelassen. Diese Herangehensweise erlaubt im Gegensatz zur kritischen Größe erstens die Berücksichtigung der strukturellen Situation in den einzelnen Behörden, insbesondere die unterschiedlichen Größenzuschnitte und die Breite der Verantwortlichkeiten. Zweitens spiegelt sich darin auch die von den Mitarbeitern *gefühlte* Angemessenheit wider, die von sehr vielen anderen Faktoren der Unterstützung

130 Die Sicherstellung eines normgerechten Vollzugs könnte entweder durch eine Reallokation von Ressourcen *in* die Verwaltungseinheit geschehen; oder durch eine Reallokation von Aufgaben *aus* der Einheit heraus, bspw. indem Abläufe verändert oder Prioritäten im Zuge einer Aufgabenkritik formal verschoben werden.