

9. Schlussfolgerung und Ausblick

Zielsetzung dieser Arbeit ist, einen Beitrag zur Beantwortung Frage nach den *Determinanten administrativer Performanz* zu leisten. Konkret wurde eine konzeptionelle, eine deskriptive und eine analytische Teilfrage gestellt: Erstens, wie könnte ein umfassendes theoretisches Modell administrativer Performanz aussehen? Zweitens, unterscheidet sich die Performanz von Verwaltungseinheiten in den unterschiedlichen realtypischen Verwaltungsorganisationsmodellen tatsächlich? Und drittens, welchen Beitrag leisten die einzelnen identifizierten Faktoren zur Erklärung administrativer Performanz, und wie interagieren sie? Aufbauend auf den Erkenntnissen einer grundlegenden Literaturanalyse und umfangreicher Fallstudien wurde zur Beantwortung dieser Fragen ein eigenständiges theoretisches Modell entworfen, ein Vergleichsdesign entwickelt, die zum Test des Modells erforderlichen Daten erhoben sowie umfangreiche statistische Analysen durchgeführt.

Die Vorgehensweise zeichnet sich sowohl theoretisch als auch konzeptionell durch innovative Ansätze aus: Auf theoretischer Ebene wird erstens offensiv mit dem grundsätzlichen Problem der Inexistenz "objektiver" Leistung umgegangen und explizit die Perspektive der *Vollzugsebene* der *Verwaltungseinheiten* als Untersuchungsgegenstand in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt. Zweitens wird ein multidimensionaler Performanzbegriff definiert, welcher die Erfassung der theoretisch postulierten *trade-off* Situation in der Optimierung administrativer Leistung ermöglicht. Drittens wird ein breites Spektrum an erklärenden Variablen – sowohl aus dem Bereich der *harten* Strukturen, als auch dem Management von Behörden aus der Literatur abgeleitet. Auf Basis handlungstheoretisch fundierter Hypothesen kann so ein holistisches Kausalmodell entwickelt werden, dass auch mögliche Interaktionseffekt zwischen Erklärungsfaktoren und Performanz erfasst. Konzeptionell ist die Untersuchung im Gegensatz zur Masse der verwaltungswissenschaftlichen Betrachtungen konfirmatorisch-hypothesentestend angelegt. Die theoretisch postulierten Zusammenhänge zwischen administrativen Strukturen, innerer Führungskultur und Performanz werden mittels multivariater statistischer Verfahren getestet. Zentrale Probleme der quantitativen empirischen Organisationsforschung werden dabei durch die Anlage des Untersuchungsdesigns gelöst. So kann die beschränkte Zahl an Vergleichsfällen durch ein kontrolliertes Vergleichsdesign im Rahmen föderaler Strukturen erhöht werden. Die Datengrundlage wird über die Erfassung von Individualdaten mittels einer Befragung geschaffen. Jedoch werden aufgrund der erwarteten höheren Validität nicht auf eine Führungskräftebefragung, sondern auf die Befragung der

Mitarbeiter der Vollzugsebene zurückgegriffen. Durch die Auswahl des Untersuchungsfeldes – der Aufgabenbereiche des *technischen Arbeitsschutzes* sowie des *anlagenbezogenen Immissionschutzes* – wird darüber hinaus aufgrund geringer gesetzlicher Ermessensräume, der hochspezialisierten Fachausbildung und des starken Korpsgeistes eine weitmöglichste Vergleichbarkeit der Daten erreicht.

9.1 *Bewertung der Befunde*

Der erste berichtenswerte Befund ist gleichzeitig die Antwort auf die erste Forschungsfrage – das vorgeschlagene theoretische Modell wie auch das Forschungsdesign scheinen sich im empirischen Test zu bewähren. Erklärungsfaktoren und Performanzdimensionen weisen die notwendigen Varianzen auf, die gebildeten Indizes zeigen eine zufriedenstellende interne Konsistenz, und der Einfluss kontrollierter Kovariaten ist gering. Darüber hinaus schwankt die erklärte Varianz der einzelnen Modelle zwar stark, ist aber bis auf zwei Ausnahmen als sehr zufriedenstellend einzuschätzen. Insbesondere ist die Varianzaufklärung des variablenzentrierten Erklärungsmodells deutlich höher, als jene des ausschließlich auf den realtypischen Organisationsmodellen basierenden Referenzmodells. Darüber hinaus zeigt sich, dass fast alle in das theoretische Erklärungsmodell aufgenommene unabhängige Variablen tatsächlich einen Einfluss auf die Performanz ausüben. Es sind nur marginale Anpassungen notwendig, um das abschließende, parsimonische Erklärungsmodell zu entwickeln. Dies zeigt nicht nur, dass die theoretische und fallstudienzentrierte Literatur die relevanten Erklärungsansätze sehr gut abbildet, sondern bestätigt auch den grundsätzlichen Ansatz der Untersuchung, sowohl strukturbezogene als auch verschiedene managementorientierte Variablen in das Modell aufzunehmen. Beide Dimensionen tragen wesentlich zur Erklärung der Varianz der einzelnen Performanzaspekte bei. Auf dieser theoretisch-konzeptioneller Basis eines umfassenden Modells administrativer Performanz können sowohl die deskriptive und die analytische Forschungsfrage beantwortet, als auch weitreichende Erkenntnisse für die verwaltungswissenschaftliche Organisationsforschung gewonnen werden. Im Folgenden werden die zentralen inhaltlichen Befunde vorgestellt:

Die deskriptive Fragestellung der Arbeit, ob sich die verschiedenen realtypischen Verwaltungsorganisationsmodelle hinsichtlich der in ihnen gepflegten Führungskultur sowie Performanz unterscheiden, kann mit Verweis auf die in Kapitel 6 präsentierten Ergebnisse für die hier analysierte Verwaltungseinheiten mit einem klaren “ja“ beantwortet werden. Die Frage, warum dies so ist, wird im dritten Analyseschritt der Arbeit untersucht. Die multivariaten Analysen in Kapitel 7 beantworteten die Frage, welchen Beitrag die einzelnen theoretisch abgelei-

teten Faktoren des Gesamtmodells tatsächlich zur Erklärung administrativer Performanz beitragen. Fünf zentrale Befunde sind festzuhalten:

Es gibt keine omnipotente Schlüsselvariable: Erstens lässt sich erwartungsgemäß keine “Schlüsselvariable“ finden, die im Alleingang die Leistung von Bürokratien determiniert. Es bestätigt sich insofern die theoretische Erwartung, dass ein umfassendes, sowohl Strukturen, politische und administrative Unterstützung als auch Management und Binnenorganisation berücksichtigendes Modell notwendig ist, um administrative Performanz zu erklären. Dies erklärt auch, warum auf Einzelmaßnahmen abzielende Optimierungsversuche zwangsläufig enttäuschen müssen.

Alle erklärenden Variablen haben nur eine sehr selektive Wirkung: Unmittelbar an den ersten Befund anschließend ist ein zweiter bemerkenswerter Punkt: Der Hypothesentest im konsolidierten Modell zeigt nicht nur, dass es keinen die Performanz erklärenden “Joker“ unter den Variablen gibt, es gibt auch keine Erklärungsvariable, die überhaupt die in den Hypothesen formulierte Erwartung erfüllen kann, eine nennenswerte Wirkung auf *allen* Performanzdimensionen zu entwickeln. Die einzelnen erklärenden Variablen wirken stattdessen, wie in Tabelle 27 gezeigt wurde, selektiv, in spezifischen Mustern auf einzelne Performanzaspekte.

Die strukturbezogenen Variablen vereinen in sich Vor- und Nachteile: Drittens bestätigt die Untersuchung die überkommene Annahme zur strukturellen Ausgestaltung einer Bürokratie, dass vertikale- und horizontale Spezialisierung mit jeweils eigenen, sich spiegelnden Vor- und Nachteile behaftet sind. So müssen strukturbedingte Vorteile auf einer Performanzdimension zwingend mit Nachteilen auf einer anderen erkaufte werden. Zwar bestätigt sich die Hypothese eines Vorteils mittelbar legitimierter Einheiten in ihrer *Wirtschaftlichen Qualität* eindrucklich. Allerdings lässt sich auf Basis der gewonnenen Ergebnisse nur begrenzt ein Leistungsprofil für realtypische Behörden erstellen, da sich in kommunalen Behörden die Kodierungen direkt legitimierter und funktional binnendifferenzierter Verwaltungen überschneiden, und auch die in dieser Kategorie ganz überwiegend vertretenden Einheiten kritischer Größe gesondert betrachtet werden müssen. Hier sind weitere Analysen der Subgruppen notwendig.

Eine positive Führungskultur verbessert die Performanz von Verwaltungseinheiten: Viertens zeigt sich, dass sich die Effekte der Führungskultur sehr viel eindeutiger interpretieren lassen. Überraschender Weise werden die Erwartungen über die Wirkungsrichtung einzelner Aspekte des Führungsverhaltens durchgängig bestätigt – höhere Grade an Unterstützung, Zielklarheit und Autonomie führen tatsächlich auch zu höheren Performanzbewertungen. Es findet sich kein Fall, indem ein als förderlich eingeschätztes Führungsverhalten einen nennens-

wert negativen Effekt aufweist. Damit entsprechen diese weichen Aspekte der zentralen Rolle, die ihnen in der Literatur zugewiesen wird. Allerdings zeigt sich auch hier eine hohe Selektivität der Wirkung, die jeweils nicht genannten Performanzaspekte werden nicht beeinflusst:

- Eine adäquat empfundene *Mitarbeiterausstattung* reduziert die Chance auf eine *unangemessene Vernachlässigung* zentraler Aufgaben und verbessert das *Kundenbild*,
- Eine höhere *hierarchische Unterstützung* reduziert die *unbotmäßige Einflussnahme*, verbessert die *Wirtschaftliche Qualität* und die *Organisationale Bindung*,
- *Zielklarheit* senkt ebenfalls die *unbotmäßige Einflussnahme*, verbessert das *Kundenbild* und erhöht die *Professionalität*,
- *Organisationale Autonomie* reduziert die Chance auf eine *unangemessene Vernachlässigung* zentraler Aufgaben und verbessert die *Wirtschaftliche Qualität*, die *Arbeitszufriedenheit* sowie die *Organisationale Bindung*,
- *Inhaltliche Autonomie* senkt die *unbotmäßige Politisierung* und wirkt positiv auf *Professionalität*, die *Arbeitszufriedenheit* sowie die *Organisationale Bindung*.

Struktur und Führungskultur sind verknüpft: Offensichtlich wirken die beiden Einflussfaktoren nicht gänzlich unabhängig voneinander. Im Gegenteil, die strukturbezogenen Faktoren beeinflussen die Mehrzahl der Aspekte der Führungskultur in nicht zu vernachlässigendem Maße. Die Analyse der Mediatoreffekte zeigt darüber hinaus, dass auch ein durch die Führungskultur mediiertes Einfluss auf einzelnen Performanzaspekt nachgewiesen werden kann.

Auch wenn die Interpretation und insbesondere die Generalisierbarkeit der Befunde unter deutliche Vorbehalte gestellt werden muss (vgl. Kapitel 5.5), so kann zumindest für das untersuchte Sample aus den Untersuchungsergebnissen gefolgert werden, dass hier große Reformprojekt ähnlich der *agencification* oder der umfassenden Verwaltungsstrukturereformen in den deutschen Ländern komplexe, jedoch systematische Veränderungen in der Performanz der adressierten Verwaltungen verursachen. Allerdings sind die Richtungen dieser Veränderungen nicht so eindeutig, wie in den Doktrinen der Verwaltungsforschung und -praxis angenommen. Darüber hinaus kann angesichts der erzielten Effektstärken angenommen werden, dass die in einer Behörde gepflegte Führungskultur trotz ihrer teilweisen Beeinflussung durch die äußeren Strukturen ein wesentlicher eigenständiger Faktor in der Erklärung administrativer Performanz ist. Eine "positive" oder "negative" Führungskultur könnte also Struktureffekte aufheben oder verstärken. Damit wird der Einfluss von Managementaspekten auf die Vollzugsleistung betont.

Was bedeutet diese Feststellungen für die praktische Verwaltungspolitik? Dass mit Strukturreformen primär politische, und keine fachlichen Ziele verfolgt werden, wurde bereits zu Beginn der Arbeit erwähnt. Zur Optimierung der fachlichen Qualität erscheinen nach den hier präsentierten Befunden Modifikationen der Führungskultur eine auf den ersten Blick dankbare Alternative bzw. Ergänzung zu strukturellen Maßnahmen. Die betriebswirtschaftlichen Lehrbücher sind voll mit Diskussionen zum *Kulturwandel* in Organisationen (vgl. Schreyögg 2008: 389-393 m.w.V.). Allerdings sind derartige Optimierungsbemühungen kritisch zu betrachten: Erstens sind die Zusammenhänge zwischen erklärenden und erklärten Variablen keinesfalls mechanistisch zu interpretieren. Organisationen sind lediglich das Gehäuse für komplexe Interaktionen einer Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichsten Interessen, und ihre Veränderung folgt nie ausschließlich rationalen Anpassungsprozessen (Jann 2006: 136). Auch wenn strukturelle Rahmenbedingungen, Führungsverhalten und Performanz offensichtlich in vielfältiger Weise zusammenhängen, ist eher unwahrscheinlich, dass gezielte Versuche der Optimierung die gewünschten Ergebnisse zeitigen. Zweitens ist mehr als umstritten, ob sich die Handlungslogik in Organisationen überhaupt gezielt gestalten oder verändern lässt (vgl. Steinmann/Schreyögg 2005: 733ff.) – und wenn, so ein betriebswirtschaftliches Fazit, dann kaum durch Veränderungen der Organisationsstrukturen (Kieser/Kubicek 1992: 406). Die praktische Anwendbarkeit der hier gewonnenen Erkenntnisse ist auf dieser Erkenntnisstufe folglich noch als äußerst gering einzuschätzen.

Bevor belastbare Schlüsse für die Praxis aus dem hier vorgestellten Forschungsansatz gezogen werden können, sind noch zahlreiche methodische Fragen zu lösen und blinde Flecke der Forschung zu erhellen. Forschungsdesiderate liegen erstens im methodischen Bereich: Noch ist unklar, ob Verzerrungen durch die in Kapitel 5.5 diskutierte methodische Herangehensweise (insb. *Common Source Bias*, Perzeptionsdaten) vorliegen. Die Erforschung von Strategien zur Kontrolle oder Vermeidung dieser möglichen Probleme würde das Fundament, auf dem die in diesem Forschungszweig getroffenen Aussagen stehen, deutlich stärken. Eine weitere Aufgabe zukünftiger Forschung ist die Konsolidierung der vielfältigen und widersprüchlichen Wirkungszusammenhänge *zwischen* den mittels Perzeptionsdaten erfassten Faktoren. Diese Interaktionseffekte wurden in dieser Arbeit zugunsten eines sparsamen Modells ignoriert. Ihre Aufklärung stellt jedoch eine lohnende Herausforderung dar, welche die Organisationsforschung noch länger beschäftigen wird. Schließlich liegt eine zentrale Aufgabe zukünftiger Forschung in der noch weitergehenden Integration der einzelnen Untersuchungsansätze zu Governanceformen, Umwelteinflüssen, organisatorischen Strukturen sowie Managementstilen. Hierzu erscheinen insbesondere Mehrebe-