

3. Theoretische Erklärungsmodelle in der Literatur

In diesem Abschnitt werden zum einen die vier prominentesten theoretischen Ansätze zur Erklärung administrativer Performanz vorgestellt. Zum anderen werden die wesentlichen in der Literatur diskutierten Erklärungsfaktoren eingeführt und auf ihre Tauglichkeit hinsichtlich einer Verwendung in einem umfassenden Erklärungsmodell administrativer Performanz untersucht.

3.1 Makro-theoretische Erklärungsansätze

Die moderne theoretische Auseinandersetzung mit öffentlichen Verwaltungen zeichnet sich durch die weitgehende Abwesenheit eigenständiger Theorien aus.⁵⁹ Die Verwaltungsforschung gründet primär auf Ansätze aus der privatwirtschaftlich orientierten Organisationsforschung, der Politikwissenschaft und der Ökonomie die an den eigenen, durch besondere Rahmenbedingungen und Voraussetzungen gekennzeichneten Untersuchungsgegenstand angepasst wurden. Auf dieser Basis entwickelte sich ein Geflecht autonomer, aber regelmäßig aufeinander Bezug nehmender Theoriestränge (vgl. Christensen 2003: 109). In diesem Abschnitt soll ein ordnender Überblick über jene makro-theoretischen Ansätze in der Literatur gegeben werden, die einen Beitrag zur Erklärung der Performanz öffentlicher Verwaltungen leisten könnten. Christensen (2003: 110) schlägt eine Grobgliederung in vier Theoriefamilien mit unterschiedlichen Perspektiven und Erklärungsansätzen vor: (1) die *Environmental Perspective*, (2) die *Bureaucratic Structure Perspective*, (3) die *Cultural-Institutional Perspective* und (4) die *Formal Theory Perspective*. Diese Differenzierung erwies sich bei der Analyse organisationalen Verhaltens als hilfreich (vgl. Christensen 2003; Verschuere 2006), weshalb die Strukturierung des Themenfeldes der administrativen Performanz an diesen Vorbildern orientiert werden soll. Die von Christensen (2003: 111f.; vgl. Verschuere 2006: 175) vorgebrachten Beschränkungen dieses Ansatzes gelten auch hier: (1) Die einzelnen Theorieschulen greifen auf ein breites Set an *Erklärungsfaktoren* zurück, vermischen dabei jedoch strukturelle mit kulturellen Elementen und verwaltungsinterne mit verwaltungsexternen Faktoren. (2)

59 Selbst Webers die *Bürokratietheorie* konstituierender wissenschaftlicher Bürokratiebegriff bezeichnet einen Typus von Organisation, „dessen Merkmale sich mehr oder weniger auch in privaten Unternehmungen, Parteien, Verbänden oder Vereinen ausprägen können (Weber 1980: 124ff.; 551ff.)“ (Derlien et al. 2011: 19).

Weiterhin bedienen die Ansätze abweichende *Analyseebenen* – von der Makro- bis auf die Individualebene. (3) Schließlich bedienen sich die Ansätze unterschiedlicher *Erklärungsmechanismen*. Entsprechend kann eine derart einfache Differenzierung, wie sie hier vorgenommen wird, zu keinen in sich geschlossenen, widerspruchs- und überschneidungsfreien Theoriebündeln führen. Vielmehr muss mit Christensen (2003: 111) eingeschränkt werden: „[...] this classification offers no clear-cut categorization of theories.”

3.1.1. Environmental Perspective

Dieser erste theoretische Ansatz identifiziert die *Organisationsumwelt* als wesentliche Determinante des Handelns öffentlicher Organisationen. Bezeichnenderweise warnt Hult (2003: 149) vor den Konsequenzen der Erforschung dieser Beziehung zwischen öffentlichen Organisationen und ihrer Umwelt – sie käme dem Öffnen der *Büchse der Pandora* gleich, da sie die Auseinandersetzung mit einer Vielzahl an Konzepten, Analyseebenen und Annahmen erfordere. Zur ersten Grobgliederung schlägt sie eine Unterscheidung zwischen einem aufgabenbezogenen *technischen* und einem *institutionellen* Verständnis der Umwelt vor. Ersteres adressiert primär den Umstand der Unsicherheit, Komplexität und Dependenz der Umwelt und wird von Hult (2003: 151) mit Kontingenztheorie (vgl. Lawrence/Lorsch 1967), Ressourcenabhängigkeitsansatz (vgl. Pfeffer/Salancik 1978) und *Population Ecology*-Ansatz (vgl. Hanan/Freeman 1989) verknüpft. Die zweite theoretische Perspektive der *institutionellen* Umwelt befasst sich mit den Regeln und Anforderungen (auch symbolischer Art), denen eine Organisation entsprechen muss, um Legitimität und Unterstützung zu erlangen (Hult 2003: 149). Diese wird insbesondere im Rahmen der Institutionentheorie (vgl. Meyer/Rowan 1977; DiMaggio/Powell 1983) bearbeitet.

Verschuere (2006: 178f.) identifiziert zwei dieser Theoriestränge als besonders hilfreich zur Erklärung der *Unabhängigkeit* von Verwaltungshandeln. Aus dem Bereich der technischen Umwelt greift er den primär auf der Makro-Ebene ansetzenden Ressourcenabhängigkeitsansatz heraus: Die Autonomie einer Verwaltungseinheit ließe sich demnach über ihre Abhängigkeit von im Zugriffsbereich anderer Organisationen liegender Ressourcen erklären. Je stärker ihre Angewiesenheit, desto geringer ihre Handlungsspielräume. Für die Frage der Performanz von Verwaltungseinheiten kann ein analoger Zusammenhang angenommen werden. Externe Akteure können je nach ihrer Einflussstärke und Motivation auf unterschiedlichste Weise Einfluss auf Vollzug und damit dessen Performanz nehmen. Die Thematisierung von Abhängigkeitsverhältnissen erlaubt, derartige Zusammenhänge zwischen Akteuren über Hierarchieebenen und Organisationen hinweg abzubilden (Hult 2003: 153). Aus dem Bereich der institutio-

nellen Umwelt führt Verschuere (2006: 179f.) zwei grundlegende Elemente des Neo-Institutionalismus als ergiebige Erklärungsansätze an, nämlich zwei der drei von Scott definierten, konkurrierenden Säulen⁶⁰ institutioneller Ordnung: Die *regulative* und die *normative* Säule (vgl. Scott 2001: 34ff.). Regulative Elemente beschreiben die formalen „rules of the game“ und ihre Durchsetzung über rechtliche, politische und wirtschaftliche Arrangements (North: 1990: 3). Diese harten äußeren Strukturen prägen die Kosten-Nutzen Bewertung individueller Handlungsoptionen der Organisationsmitglieder und beeinflussen so ihre Entscheidungen. Normative Elemente umfassen die schwerer greifbaren gesellschaftlichen Werte und Normen, die die Organisation umgeben. Dabei beschreiben *Werte* wünschenswerte Sachverhalte und *Normen* konkrete Handlungsanleitungen. Die Internalisierung normativer Elemente beeinflusst die Wahrnehmung situativ angemessenen Verhaltens und engt so die Handlungsoptionen der Akteure ein. Zusammenfassend könnte diesen Erklärungsansätzen zufolge das Verhalten von Organisationsmitgliedern von formalen Regeln in der institutionellen Organisationsumwelt, oder auch von extern geprägten Normen- und Wertesystemen der Organisationsmitglieder geprägt sein (vgl. Verschuere 2006: 179f.).

3.1.2. Bureaucratic Structure Perspective

Diese zweite Perspektive betont die Bedeutung formaler Organisationsstrukturen für das Verhalten von und in Organisationen (vgl. Egeberg 1999). Diese *formal structure matters* Perspektive baut wesentlich auf der Annahme auf, dass Entscheider (Individuen oder Organisationseinheiten) nur über eine begrenzte Informationsverarbeitungskapazität verfügen (Christensen 2003: 110). Strukturelle Faktoren sollen diese Kapazität jedoch modifizieren können, indem sie unter der gegebenen *begrenzten Rationalität* (Simon 1959) den Rahmen für Entscheidungen setzen. Verschuere (2006: 176) führt aus, dass aus dieser Sichtweise die Organisationsstrukturen sowohl die Entscheidungskapazität der Individuen, die den Entscheidungen zugrundeliegenden Normen und Glaubenssätze, als auch die Entscheidungsstrategien weitgehend determinieren.

Als das Handeln in und von Organisationen maßgeblich beeinflussende Variablen werden konkret die *Organisationsstruktur*, die *Mitarbeiterstruktur*, die

60 Die dritte Säule umfasst ein *kognitiv-kulturelles* Element. Hier wird davon ausgegangen, dass Akteure deshalb in einer spezifischen Weise handeln, da sie ihrer Handlung eine *Bedeutung* innerhalb des sie umgebenden kulturellen Rahmens zumessen (Scott 2001: 58). Dieser Rahmen besteht aus Glaubenssätzen, mentalen Modellen und Logiken, die innerhalb einer sozialen Gruppe geteilt werden und auf gemeinsamen Erfahrungen beruhen.