

1. Einleitung

Welche Faktoren die Leistungsfähigkeit von öffentlichen Verwaltungen determinieren, ist eine der Kernfragen der verwaltungswissenschaftlichen Forschung. Dass das institutionelle Design die Funktionsweise und Performanz öffentlicher Verwaltungen mitbestimmt, ist weitgehend Konsens im wissenschaftlichen Diskurs (Bendor et al. 1987; Moe 1989). Seit Freiherr vom Stein (1807) wird in der klassischen und neueren Verwaltungs- und Organisationsforschung nach der "optimalen" Lösung für die Anlagerung von Verantwortlichkeiten, die (De-) Zentralisierung und (De-) Konzentration der Strukturen, der politischen und administrativen Steuerung sowie des Managements von Behörden gesucht. Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive werden traditionell die Einflüsse politischer Rahmenbedingungen sowie die Eigenheiten der bearbeiteten *policy* zur Erklärung beobachteter Varianz in Verhalten und Leistung herangezogen. Die jüngere *Public Administration* Forschung bezieht hingegen ein sehr viel breiteres Spektrum an Einflussfaktoren mit ein: Die Organisationsumwelt, strukturelle Charakteristiken der Verwaltungsorganisationen selbst sowie Managementfaktoren (Walker/Boyne 2009). Die Rahmenbedingungen auf der Makro-Ebene, so wird argumentiert, definieren über unterschiedliche Mechanismen die Handlungsräume der Mitarbeiter und damit die Prozesse in einer Behörde (Simon 1997). Das Handeln der Mitarbeiter wiederum bestimmt über Art und Güte der produzierten *Outputs* und *Outcomes* (Krause/Douglas 2005).

Trotz intensiver Forschungstätigkeit steckt die Beantwortung der für Wissenschaft und Praxis höchst relevanten Frage nach den Bestimmungsfaktoren administrativer Performanz noch in den sprichwörtlichen Kinderschuhen. Die auf politischer Ebene oft handlungsleitenden Annahmen über Zusammenhänge zwischen einzelnen strukturellen und prozeduralen Maßnahmen sowie deren Auswirkungen auf administratives Handeln sind kaum durch belastbare empirische Evidenz abgesichert (Egeberg 1999; Boyne et al. 2005, 2006). Insbesondere die Verknüpfung der vielfach zersplitterten Ansätze erfolgt aufgrund theoretischer und methodischer Probleme noch kaum, so dass die Komplexität des administrativen Gesamtmodells noch nicht angemessen berücksichtigt werden kann.

Diese Arbeit möchte an dieser Stelle ansetzen und einen Beitrag zur Beantwortung der forschungsleitenden Frage nach den *Determinanten administrativer Performanz* leisten. Hierfür wird ein innovatives Modell entworfen, welches die Zusammenhänge zwischen *struktureller Ausgestaltung* einer Behörde und der in ihr gelebten *Managementpraxis* auf der einen Seite, sowie der erzielten *Performanz* auf der anderen Seite abbildet. Zum empirischen Test dieses Modells wird

ein Vergleichsdesign vorgeschlagen, welches die genannten Konstrukte aus einer administrativen Binnenperspektive, d.h. aus der Sichtweise der in der öffentlichen Verwaltung tätigen Mitarbeiter der Vollzugsebene, betrachtet. Dieser Ansatz ermöglicht die Umgehung des zentralen methodischen Problems der vergleichenden Organisationsforschung – der ungenügenden Datenverfügbarkeit. Basierend auf einem großzahligen Datensatz vergleichbarer Fälle kann so das theoretisch abgeleitete Wirkungsmodell mit multivariaten Methoden getestet und sowohl die Rolle der einzelnen Erklärungsfaktoren als auch spezifische Wechselwirkungen analysiert werden. Dieses Modell sowie die daraus gewonnenen Erkenntnisse bieten die Chance, die Diskussion über die Determinanten administrativer Performanz zu versachlichen und auf eine neue Ebene zu heben.

Die Arbeit ist wie folgt strukturiert: Nachdem in den folgenden Abschnitten dieses Kapitels in den Forschungsgegenstand eingeführt wird, erfolgt in Kapitel 2 eine umfassende Sichtung der organisationswissenschaftlichen Literatur zur Identifikation von Konzepten *administrativer Performanz* sowie deren Engführung auf für die Beantwortung der Forschungsfragen relevante Performanzdimensionen. Anschließend werden in Kapitel 3 die zentralen theoretischen Ansätze sowie konkrete Konstrukte zur *Erklärung* administrativer Performanz gesichtet und ihre Brauchbarkeit diskutiert. Anschließend wird in Kapitel 4 ein konzeptioneller Rahmen und ein theoretisches Modell zur Erklärung von Verwaltungshandeln entworfen und Hypothesen formuliert. In Kapitel 5 wird das Untersuchungsdesign entwickelt, die Fallauswahl der Erhebung begründet und die Datenerhebung vorgestellt. Kapitel 6 präsentiert die deskriptive Analyse, in welchem anhand der empirischen Daten die realtypischen Organisationsmodelle charakterisiert werden. Anschließend wird in Kapitel 7 auf Basis eines variablenzentrierten Ansatzes eine mehrstufige multivariate Analyse durchgeführt. Auf Basis des hier erfolgenden Hypothesentests können die vermuteten kausalen Beziehungen getestet werden. In Kapitel 8 werden die Ergebnisse der Analyse diskutiert. Kapitel 9 schließt die Arbeit mit einer Bewertung der Befunde sowie Forschungsdesiderata.

1.1 Bürokratie als Spiegel gesellschaftlicher Herausforderungen

Bürokratien sind komplexe, vielfach mit ihrer Umwelt verknüpfte Systeme. Die Frage ihrer Organisation wie auch jene der Bewertung ihrer Performanz mag so alt sein wie das Staatswesen selbst, so schwierig zu beantworten wie im letzten Vierteljahrhundert war sie jedoch noch nie. Die gestiegenen Anforderungen an die öffentliche Verwaltung führten während der 1970er Jahre in allen westlichen Industrienationen zu einer starken Expansion der Staatstätigkeit. In der wirtschaftlichen Schwächephase der 1980er Jahre wurden die mit diesem Wachstum

verbundenen Kosten zu einem fiskalischen Problem und die Akzeptanz der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung wie auch der Verwaltung selbst sank in der Bevölkerung (Naschold 1996; Pollitt/Bouckaert 2004). Nichtsdestotrotz sieht sich der öffentliche Sektor bis heute permanent steigenden Erwartungen hinsichtlich Umfang und Qualität seiner Dienstleistungen gegenüber. In diesem Spannungsverhältnis zwischen gestiegenen Anforderungen, abnehmenden Ressourcen und dem sich wandelnden Verhältnis von Bürger und Staat wurde die *Leistungssteigerung* des Verwaltungshandelns zur zentralen Zielvorgabe in einem kontinuierlichen Prozess der Verwaltungsmodernisierung (vgl. Radin 1998: 553; Ingraham 2005: 390). Wesentliche Zielsetzungen dieses Reformprozesses sind:

- Die Verschlinkung des bürokratischen Apparats durch eine Neudefinition öffentlicher Aufgaben. Damit geht ein Rückzug des Staates aus weiten Bereichen der Leistungserstellung durch die Reduzierung der Leistungstiefe oder einer Liberalisierung von staatlichen Monopolen einher.
- Die Steigerung der Effizienz und die Senkung der Kosten der Verwaltung durch eine Binnenreform, primär im Wege der Adaption aus der Privatwirtschaft entlehnter Techniken oder Managementverfahren.
- Der Neuentwurf des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat durch die Ersetzung des überkommenen hoheitlichen Selbstverständnisses der Verwaltung durch ein kooperatives Dienstleistungsleitbild.

Diese Entwicklungen können überwiegend als vom Paradigma des *New Public Management* (NPM) inspiriert gelten (vgl. Hood 1991; Pollitt/Bouckaert 2000; Schedler/Proeller 2009).¹ Allerdings steht nicht das NPM im Zentrum dieser Arbeit, sondern ein zwangsläufig und untrennbar mit den Reformen verbunden Aspekt: Die permanente Modifikation der *äußeren* Strukturen und *internen* Prozesse öffentlicher Verwaltungen. Insbesondere die äußeren Strukturen sind Produkt der *Verwaltungspolitik* einer Regierung (vgl. Bogumil/Jann 2009: 296-299). Verwaltungspolitik kann dabei als spezifische Form der *Institutionenpolitik* angesehen werden. Diese bezieht sich nach Sager (2009: 361)

„[...] auf die Meso-Ebene von Verwaltungsstrukturen und Organisationsmerkmalen korporativer Akteure. In Anlehnung an Ritz (2003) kann der Zweck von Institutionenpolitik im Wandel der Steuerungsmechanismen, der Strukturen sowie Prozesse und der Kultur als Voraussetzung veränderten administrativen Handelns gesehen [...] werden.“

So erfordert die Erreichung jeder der drei oben genannten Zielsetzungen *Verwaltungspolitik*, also eine Anpassung des organisatorischen Rahmens der Voll-

1 Dieser Ansatz stellt jedoch kein geschlossenes Portfolio an Reformmaßnahmen dar, sondern ist ein Sammelbegriff für ein unüberschaubares, sich abhängig von Ort und Zeitpunkt seiner Definition wandelndes Portfolio unterschiedlichster Reformansätze.

zugstätigkeit. Entsprechend konstatierte Herbert Conrad schon 1929 (Conrad 1929: 5, zitiert nach Dietlein/Thiel: 2006: 9):

„Das Reformieren ist eine Dauererscheinung im Staatsleben. Alle staatlichen Einrichtungen sind nur vorübergehender Natur, sie müssen immer wieder den sich verändernden Verhältnissen angepaßt werden, sie müssen im Fluß bleiben, und das erfordert dauernde Reformen.“

Der Begriff *äußere Strukturen* beschreibt dabei jene Aspekte, die sich aus der Anlagerung der Aufgaben der öffentlichen Hand ergeben. Das Spektrum an institutionellen Formen des Verwaltungsvollzugs ist breit. Greve et al (1999: 142) identifizieren sechs grundsätzliche Organisationsformen (vgl. Tabelle 1).

	Contracting-out	(Semi-) Privatization	Voluntary/ Charity	Public Body	Contract Agency	Departmental Unit
Definition	private organization contract with state	former state-owned company now wholly or partly privatized	bottom-up body	at arms' length, but publicly funded	quasi-autonomous part of department	hierarchical unit under direct control of minister
Finances	market mechanism	capital market, stock exchange	donations, subsidy	state budget or levying	state budget	state budget
Ministerial Responsib.	?	no	no	partial	yes	yes
Control Mechanism	contract	market regulation	co-op, contract	statutes	framework document	direct political
Public Task	?	?	yes	yes	yes	yes

Tabelle 1: Institutionelle Formen der Erledigung öffentlicher Aufgaben

Quelle: Greve et al. 1999: 142, Table 1.

Nach dieser Kategorisierung reicht das Kontinuum der Organisationsformen von der Beauftragung Privater über die (Teil-) Privatisierung, die Erledigung durch Verbände, selbständige öffentliche Einrichtungen, quasi-selbständige Behörden bis hin zur Erledigung durch den Ministerien hierarchisch unterworfenen Einheiten. Die hier vorliegende Studie fokussiert lediglich auf jene Vollzugsformen, die sich unter die beiden Rubriken *Public Body* und *Contract Agency* subsumieren lassen, die also mit öffentlicher Finanzierung und unter zumindest teilweiser Ministerverantwortlichkeit öffentliche Aufgaben übernehmen. Diese vorläufige Definition entspricht grob jener, die – mit beträchtlicher internationaler Varianz (vgl. Smullen 2004: 185) – in der internationalen Debatte zu semi-autonomen Verwaltungseinheiten gebräuchlich ist (vgl. Greve et al. 1999: 136; Schuppert 1981: 167; Flinders 2004: 883; Thatcher/Stone Sweet 2002: 2).

Die strukturelle Ausformung der zur Erledigung dieser (Kern-) Aufgaben des Staates herangezogenen Behörden unterliegt nur wenigen Beschränkungen, theoretisch können sie beliebige Grade an vertikaler Differenzierung (von landesweitem bis hin zu (bei übertragenen Aufgaben) kommunalem Vollzug) wie auch an

äußerer und innerer horizontaler Differenzierung (durch beliebige Größe der Zuständigkeitsbereiche sowie durch eine beliebige Bündelung vollzogener Politiken) annehmen. Zur Kategorisierung dieser Organisationsformen bietet sich eine Vierfelder-Matrix mit den Achsen *Vertikale Zentralisation* und *Horizontale Konzentration* an, auf der vier idealtypische Verwaltungsorganisationsmodelle verortet werden: (1) Die klassische obere Sonderbehörde oder *agency*, die, auf zentraler Ebene angesiedelt, landesweit für einen eng geschnittenen Zuständigkeitsbereich verantwortlich ist. Im Kontext der deutschen Bundesländer und in dieser Arbeit wird dieser Behördentyp als *Obere Landesbehörde* (OLB) bezeichnet. (2) Die regionale Bündelungsbehörde, die für einen größeren, aber territorial begrenzten Zuständigkeitsbereich eine nahezu umfassende Verwaltungskompetenz in sich bündelt. In den deutschen Ländern wird dieser Behördentyp klassisch als Regierungspräsidium oder Bezirksregierung bezeichnet, es haben sich jedoch auch weitere landesspezifische Bezeichnungen herausgebildet, so dass hier von *Mittelbehörden* (MiB) gesprochen werden soll. (3) Die regionale Sonderbehörde, die in einem kleineren, territorial begrenzten Zuständigkeitsbereich eine spezifische inhaltliche Verantwortung trägt, wird hier als *Untere Landesbehörde* (ULB) bezeichnet. (4) Die kommunale Ebene (KOM), sofern sie auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise auch staatliche Aufgaben vollzieht (vgl. Abbildung 1; Bogumil/Jann 2009: 97ff.; Miller 1998: 42ff., 215ff.).

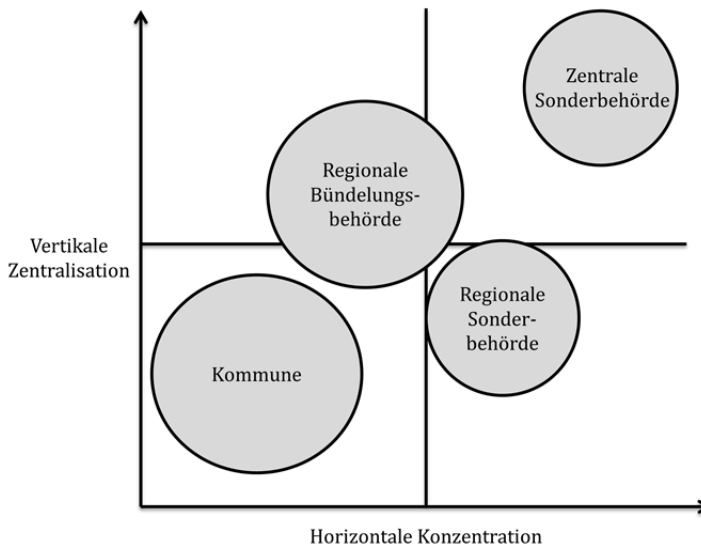


Abbildung 1: Realtypische Organisationsmodelle des Vollzugs staatlicher Aufgaben

Quelle: Eigene Darstellung. Der Umfang der Kreise symbolisiert als dritte Dimension die Zahl der in der Behörde gebündelten Aufgaben (funktionale Binnen-Differenzierung).

Die Verortung der einzelnen Behördentypen in diesem Koordinatensystem ist für sich jedoch bedeutungslos. Relevant wird sie erst durch die mit ihr mittelbar einhergehenden Charakteristiken der Verwaltungseinheiten. In der Literatur werden als entsprechende Faktoren die Nähe zur Politik, die funktionale Binnen-Differenzierung als Ausdruck der Zahl in der Behörde zusammengefasster Fachgebiete sowie die Größe des Einzugsbereichs und damit unmittelbar zusammenhängend die Größe der Verwaltungseinheit genannt. Diese strukturellen Faktoren stellen die wesentlichen Variablen bei der Gestaltung öffentlicher Verwaltungen dar und werden im Zentrum der weiteren Untersuchung stehen.

1.1.1. Zwei Kurzgeschichten zum Umbau öffentlicher Verwaltungen

Zwar unterliegen die öffentlichen Bürokratien der OECD-Ländern seit Jahrzehnten grundlegenden Umwälzungsprozessen. Diese Veränderungen werden jedoch weder durch eine einheitliche Ursache noch von einer gemeinsamen Stoßrichtung charakterisiert. Vielmehr folgen sie verschiedenen, teilweise gegenläufigen Trends. Wie willkürlich Verwaltungspolitik mit Verwaltungsorganisation umgeht, zeigen die folgenden beiden Exkurse in die jüngere Reformgeschichte.

Die erste Erzählung besteht aus zwei Akten, welche im Wesentlichen die internationalen Reformbewegungen widerspiegeln. Das NPM-Konzept, das in den 1990er Jahren seine Blütezeit erlebte, steht hier hinsichtlich Verbreitung und Tiefe der damit verbundenen Umstrukturierungen öffentlicher Verwaltungen sicherlich an erster Stelle. Anders als im stark binnenorientierten *Neuen Steuerungsmodell* (NSM), welches den deutschsprachigen Reformdiskurs bestimmte, wurde im internationalen Kontext das Paradigma der Dezentralisierung von Verantwortung – auch im Bereich der vollziehenden Verwaltung – ganz wesentlich auch als strukturelle *Autonomisierung* verstanden. Entsprechend des stark präskriptiv geprägten sog. *practitioner model* wird die Errichtung von formal eigenständigen und um eine einzelne Aufgabe organisierten Behörden als wesentlicher Bestandteil eines Sets von Maßnahmen angesehen, durch welche eine gänzlich neue Form öffentlicher Leistungserstellung erreicht werden soll. Die vertikale und horizontale Spezialisierung durch (1) die Verselbständigung in sog. *semi-autonomous single-purpose agencies* bildet dabei den strukturellen Rahmen für (2) eine Übertragung von prozeduralen Entscheidungskompetenzen auf das *Management* dieser Behörden und (3) den Wechsel von der klassischen *input*-orientierten zu einer *output*-orientierten Steuerung über kontraktuelle Arrangements (vgl. Pollitt et al. 2004: 3-46). Aus dem Zusammenspiel der drei Maßnahmen soll – so die Theorie – durch Spezialisierung, Professionalisierung von Managemententscheidungen und die Unterbindung von politischen ad-hoc Interventionen eine höhere politische Steuerbarkeit und Performanz des Verwal-

tungshandelns erzielt werden (vgl. Kettl, 1997: 447-449; Pollitt et al. 2004: 30-46; Verhoest et al. 2004: 101-102; Bourdeaux 2008: 351ff.). Dieses Konzept führte in den vergangenen 25 Jahren ausgehend von den angelsächsischen Vorreitern in zahlreichen Staaten der OECD – allen voran Neuseeland, Großbritannien, Schweden, Holland, Frankreich und Kanada – zu einer grundlegenden Umstrukturierung des öffentlichen Sektors. Die OECD listet schon 2002 hunderte von neu geschaffenen Einheiten in jeweils spezifischen nationalen Spielarten, welche teilweise die überkommenen bürokratischen Strukturen der reformierenden Staaten komplett ablösen (vgl. OECD 2002: 7f.; Pollitt et al. 2004: 6f.). Hier fand also über Ländergrenzen hinweg und von einer gemeinsamen Doktrin geleitet eine tiefgreifende Umstrukturierung öffentlicher Verwaltungen statt.

Der zweite Akt dieser ersten Geschichte beschreibt eine Entwicklung, die teilweise zynisch als *Reparatur* der durch die NPM-motivierten Verselbständigung von Behörden bewirkten Effekte angesehen wird (vgl. Gregory 2006): Bereits ab 1997 kann von einem beginnenden Zurückschwingen des Pendels, der Phase der summarisch als *post-NPM-reforms* betitelten Reformen gesprochen werden (vgl. Christensen/Lægheid 2006). Den Startpunkt setzte die neugewählte Regierung Blair in Großbritannien mit ihrer *Joined-Up Government* Initiative. Dieser auch als *Whole-of-Government Approach* bezeichnete Ansatz spiegelte sich auch in anderen Vorreiterländern der NPM-Bewegung und thematisiert die defizitäre Bearbeitung von sog. *wicked-problems* (vgl. Ling 2002; Bogdanor 2005). Deren Komplexität sei mit kleinteilig fokussierten Organisationen, departmentalem Denken und Steuerung über *performance management* Systeme nicht beizukommen. So fassen Christensen/Lægheid (2007: 1061) zusammen:

„The principle of “single-purpose organizations”, with many specialized and non-overlapping roles and functions, may have produced too much fragmentation, self-centered authorities, and a lack of cooperation and coordination, hence hampering effectiveness and efficiency [...]“

Mit dieser Betonung der Kehrseite der im Zuge der *agencification* geforderten und geförderten Ziele wurden klassische Werte wiederentdeckt: Vertikale Kooperation und Koordination und integrierte, die engen Grenzen spezialisierter Einheiten überschreitende Problembearbeitung. Zwar wurden zur Erreichung dieser neuen Ziele nur wenige Restrukturierungen vorgenommen und stattdessen vorrangig prozedurale und auf eine gemeinsame Dienstleistungskultur abzielende Maßnahmen ergriffen (Christensen/Lægheid 2007: 1062). Dennoch spricht aus diesem Zurückschwingen des Pendels die prinzipielle Unsicherheit über die optimale Institutionalisierung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. Darüber hinaus verdeutlicht die im Ländervergleich widersprüchliche und zeitversetzte Dynamik der Reformwellen, dass Reform-Konjunktoren von landesspezifischen Pfadabhängigkeiten, politischen Konstellationen und von Übertreibungen geprägt sind. Verwaltungsstrukturereformen erscheinen vor diesem Hintergrund als

erratische, von normativem Isomorphismus befeuerte Moden (vgl. DiMaggio/Powell 1983), in denen aufgrund von Idealisierung und Einseitigkeit bereits vor ihrer Implementation der Zwang zur Korrektur angelegt ist.

Die zweite, die relative Beliebigkeit von Verwaltungspolitik verdeutlichende Geschichte handelt von kontinentaleuropäischen, insb. deutschen Reformen des Verwaltungsaufbaus. Diese zeigen, dass jüngere Strukturreformen nicht zwingend mit dem NPM-Paradigma verknüpft sein müssen, damit jedoch nicht an Stringenz gewinnen. So blieb bspw. die öffentliche Verwaltung in Deutschland vom Siegeszug des NPM nicht unberührt (vgl. Banner/Reichard 1993; Naschold 1995). Im Rahmen des NPM-inspirierten *Neuen Steuerungsmodells* wurden zwar zahlreiche *binnenorientierte* Veränderungen diskutiert und eingeführt.² Allerdings blieben die äußeren Verwaltungsstrukturen sowohl in den Ländern, als auch beim Bund unverändert – mit Ausnahme der Errichtung weniger Behörden der Markt- und Risikoregulierung. Wie im gesamten deutschsprachigen Raum entwickelte die nur partielle und adaptierende Übernahme einzelner Reformkonzepte hier eine eigenständige Dynamik. Über die Gründe für diese selektive Übernahme des Konzepts lässt sich nur mutmaßen. In der Literatur wird zum einen eine geringere *kulturelle Kompatibilität* der kontinentaleuropäischen Verwaltungssysteme mit der NPM-Doktrin diagnostiziert (vgl. Christensen/Lægreid 2009 mit Verweis auf Hood 1996). Darüber hinaus könnten auch andere Gründe angeführt werden. So existierten bspw. im deutschen Verwaltungsföderalismus bereits alle der in Abbildung 1 genannten behördlichen Realtypen, darunter auch als *single-purpose agencies* ausgestaltete vollziehende Einheiten, während in manchen der Vorreiterländer des NPM der Verwaltungsvollzug noch von monolithischen, von der ministerialen bis zur kommunalen Ebene reichenden Regierungsapparaten geprägt war (vgl. James et al. 2012). Die Verheißungen der NPM-Apologeten erschienen angesichts der eigenen Erfahrungen mit verschiedenen Realtypen vermutlich weniger überzeugend. Entscheider auf Bundes- und Landesebene scheuten wohl auch das absehbar erdrückend hohe politische Risiko umfassender Strukturreformen. Die Abtrennung einzelner binnenzentrierter Komponenten erscheint insofern strategisch konsequent, da sie in einem sich traditionell inkrementalistisch verändernden System die Umsetzungschancen deutlich erhöhte.

- 2 Bspw. produktbezogene Binnenstrukturen und die Dezentralisierung von Verantwortung, Outputsteuerung und dazugehörige Instrumente wie doppisches Rechnungswesen, Budgetierung, Controlling und Steuerung über Kontrakte (vgl. Jann et al. 2004). Über Reichweite und Erfolg dieser Maßnahmen wird andernorts intensiv diskutiert, alles in allem scheinen diese Ansätze jedoch nur eine begrenzte Wirkung entwickelt und die überkommenen administrativen Prozesse nur begrenzt verändert zu haben (vgl. Kropp 2004; Jann 2004; Reichard 2004; Bogumil et al. 2007).

Trotz dieser Verweigerung gegenüber einer NPM-orientierten Umstrukturierung erwies sich der Verwaltungsaufbau in den deutschen Ländern alles andere als statisch. Völlig losgelöst von theoretisch unterfütterten Reformkonzepten gingen die Landesregierungen seit der Jahrtausendwende einen eigenen Weg und veränderten ihre unmittelbaren Landesverwaltungen stärker als jemals zuvor seit dem Bestehen der Bundesrepublik. Fast alle Flächenstaaten stießen umfangreiche Reformprojekte an und führten mit überraschendem Erfolg tiefgreifende Struktur- und Funktionalreformen durch (vgl. bspw. Bogumil et al. 2004; Bogumil/Ebinger 2005; Bogumil/Kottmann 2006; Brenski/Liebig 2007; Reiners 2008a). In den neuen Bundesländern umfassten diese Reformen auch eine weitere Welle von Territorialreformen mit grundlegender Neugliederung der Kreisstrukturen. Eine grobe Sichtung der Reformvorhaben der Länder zeigt, dass mehrere hundert Behörden aufgelöst, grundlegend umgestaltet oder mit anderen Einrichtungen fusioniert wurden. Mehrere zehntausend Planstellen fielen weg – zumindest auf dem Papier. Im Ländervergleich erscheinen die Umstrukturierungen auf den ersten Blick beliebig, teilweise verfolgen die Landesregierung sich grundsätzlich widersprechende Stoßrichtungen. Während eine Reihe von Regierungen die Auflösung von Sonderbehörden und die Konzentration ihrer Aufgaben in der Allgemeinen Verwaltung anstrebte, verfolgte eine andere die Auflösung ihrer regionalen Bündelungsbehörden und stärkte die Organisation in Sonderbehörden. Die institutionellen Formen driften zunehmend auseinander. Identische, bundesgesetzlich geregelte Aufgaben werden mittlerweile in einem kaum überschaubaren Spektrum an Strukturen vollzogen.³ Aus dieser Geschichte kann gefolgert werden, dass umfassende Strukturreformen keinen theoretischen Überbau benötigen und quasi als Selbstzweck, bestenfalls zur Durchsetzung von per se strukturunabhängigen Zielen wie Personaleinsparungen – oder eben Machtverschiebungen – durchgeführt werden.

Die beiden Geschichten zeigen, dass es keinen "Königsweg" der Verwaltungsorganisation gibt, der auf alle Strukturen und Situationen passt (obwohl Isomorphie-Argumente für eine Vereinheitlichung sprächen). Die widersprüchlichen Reformbewegungen spiegeln nur vordergründig Dilemmata wie die Unvereinbarkeit größtmöglicher fachlicher Spezialisierung und Unabhängigkeit einerseits und konzertiertem, fachlich abgewogenem Handeln jenseits "negativer" ex post Koordinationsmechanismen andererseits (vgl. Mayntz/Scharpf 1975: 145-150). De facto finden sich zwar viele *Doktrinen* in der Verwaltungsforschung, es liegen jedoch keinerlei schlüssigen und belastbaren Erkenntnisse über die Performanzeffekte spezifischer Organisationsmodelle vor, auf die bei der Gestaltung von öffentlichen Organisationen Bezug genommen werden könnte. Diese For-

3 Eine detaillierte Übersicht über die verschiedenen Reformpfade in den einzelnen Ländern findet sich bei Bogumil/Ebinger (2008a).

schungslücke ist jedoch sowohl aus verwaltungswissenschaftlicher wie aus verwaltungspraktischer Perspektive problematisch, da die Vollzugsorganisation entgegen empirischer Erfahrung (vgl. Mayntz et al. 1978; Fürst/Martinsen 1997; Pamme 2003; Bauer et al. 2007a) zu einer für den Vollzugserfolg *beliebigen* Variable erklärt wird. Mit der Ausbreitung dieser Vorstellung scheint sich einerseits in einem selbstverstärkenden Effekt die Reichweite einzelner Reformprojekte zu erhöhen und der zeitliche Abstand zwischen derartigen Projekten zu verkürzen. Die zentrale neo-institutionalistische Prämisse, dass Institutionen – und damit auch harte Strukturen und Organisationsmodi – einen Einfluss auf Form und Erfolg der Umsetzung politischer Programme ausüben, scheint entweder falsch zu sein oder wird mitsamt ihren Konsequenzen schlicht von der Politik ignoriert.

1.1.2. Organisationsgestaltung als komplexer politischer Prozess

Die beiden zuvor erzählten Kurzgeschichten erfordern eine Konkretisierung auf mehreren Dimensionen. Zum einen vermittelt die Konzentration auf Reformen den Eindruck flächendeckender und mit Leichtigkeit durchgesetzter Vorhaben. Dieser Schein trügt – es wäre eine grobe Fehlinterpretation, die genannten Veränderungen als selbstverständliches Ergebnis politischer Steuerung anzusehen. Die tatsächliche Realisierung derart tiefgreifender Reformprojekte kann getrost immer noch als Sonderfall in der Geschichte der Verwaltungspolitik gelten. Wie andernorts beschrieben, kann die Abwesenheit von Verwaltungspolitik, ein hohes Maß an Statik in der Struktur der öffentlichen Verwaltung und allenfalls inkrementalistischen Veränderungen als Normalzustand angesehen werden (vgl. Bogumil/Ebinger 2008). Die Überwindung der politischen und technischen Hindernisse derartiger Großprojekte ist für Regierungen in der Regel schlicht zu kostspielig und mit einem zu hohen Risiko des Scheiterns verbunden.⁴

Zum anderen mag die Verwendung von Begriffen wie *Reformtrends*, *Reformwellen*, *agency fever* etc. (vgl. bspw. van Thiel 2001; Pollitt et al. 2001) in der die Reformen begleitenden Literatur auf den ersten Blick eine einer spezifischen Zweckrationalität folgende Umgestaltungen der öffentlichen Verwaltung suggerieren. Dagegen, dass dies so ist, sprechen zwei Beobachtungen: Zum einen sei „[d]ie bewusste Setzung von Ordnungen“ zwar immer ein Versuch, „das Handeln einer Vielzahl individueller Akteure auf der Mikroebene so zu steuern, dass daraus ganz bestimmte Zustände auf der Makroebene folgen“ (Czada/Schimank 2000: 25 nach Windhoff-Héritier/Czada 1991: 9-10). Aber angesichts des Wissens um die nur begrenzte Steuerungsfähigkeit sozialer Systeme

4 Zu Voraussetzungen und Problemen vgl. Ellwein (1993: 2ff.); Bogumil (2007: 112).