

4.5 Äußere Behördenstruktur als unabhängige Variable

Die erste, strukturorientierte Erklärungsstrategie setzt an den äußeren Strukturen von Behörden an. Behördentypen, definiert über äußere Merkmale oder rechtlichen Status, werden dabei auf theoretischer Ebene mit Performanzeffekten unterschiedlichster Art in Verbindung gebracht. Dieser Ansatz hat im deutschen Kontext mit seinen vielfältigen Organisationsformen unmittelbarer öffentlicher Verwaltung eine prominente Position in der verwaltungspraktischen Debatte.⁷³ Aber auch im internationalen *Public Administration* Diskurs gewann die äußere Organisationsform in den vergangenen Jahrzehnten zentrale Bedeutung: Im Zuge des NPM-induzierten Trends zur strukturellen und prozessualen Verselbständigung von Verwaltungsaufgaben in monofunktionale Agenturen spielen zwar Steuerungsformen und Anreizstrukturen eine entscheidende Rolle, der Aspekt der strukturellen Verselbständigung wird hierbei jedoch vorausgesetzt (vgl. kritisch Pollitt et al. 2004: 34-37). Implizit oder explizit wird damit Behörden eine *typabhängige* Leistungsfähigkeit zugesprochen, welche auf theoretischer Ebene quasi ex post mittels eines Verweises auf Kombinationen verschiedener, von der Organisationsform beeinflusster Mechanismen erklärt wird. Diese Ansätze sind instruktiv zur Entwicklung elaborierter theoretischer Erklärungsmodelle. Im empirischen Test krankten sie jedoch daran, dass eine eindeutige Attribution beobachteter Effekte zu spezifischen strukturellen Erklärungsfaktoren jenseits des Behördentyps allein der Interpretation des Forschers überlassen bleibt und das Zusammenspiel von Erklärungsfaktoren – sich neutralisierende oder additive Effekte wie auch Moderator- oder Mediatoreffekte – nicht erfasst werden kann.⁷⁴

Um die Problematik dieser beschreibenden Ebene zu überwinden, soll statt dieser organisationzentrierten hier eine variablenzentrierte Perspektive gewählt,⁷⁵ in welcher Merkmale der äußeren Verfasstheit und Organisation als wesentliche

73 Vgl. bspw. die seit nunmehr einem halben Jahrhundert geführte Debatten um die Sinnhaftigkeit von Mittelinstanzen (vgl. Konzendorf 2000; Reiners 2010).

74 Aufgrund dieses Defizits scheinen derartige Ansätze auch besonders anfällig für die Vereinnahmung durch Partialinteressen, die damit – wie bspw. beim OECD-weit zu beobachtenden Trend zur Bildung von (*semi-*) *independent single-purpose Agencies* oder beim Kommunalisierungstrend innerhalb der deutschen Länder – sowohl strukturelle Umgestaltungen wie auch die Verlagerung von Kompetenzen zu forcieren versuchen. Die dann in die einzelnen Organisationsmodelle hineininterpretierten Erklärungsfaktoren (bspw. *unternehmensähnliche Strukturen*) erscheinen eher aufgrund ihrer Popularität im öffentlichen Diskurs, denn aufgrund ihrer logischen Stringenz gewählt. Auch sind die beworbenen Effekte dieser eklektizistischen und normativen Modelle oft auf eine eindimensional modellierte abhängige Variable (*Einsparungen, Bürgernähe...*) zugeschnitten.

75 Dieser makrosoziologische Ansatz strebt für die Erklärung von Zusammenhängen auf der Makro-Ebene die Ersetzung von Fällen durch Variablen an, da hierin die *tatsächlichen* Erklärungsfaktoren gesehen werden (vgl. Goldthorpe 1997 und kritisch Ragin 1997).

Determinanten des Verwaltungshandelns und der Vollzugsperformanz betrachtet werden. Aus der Sichtung der Literatur lassen sich drei Konstrukte herausdestillieren, die trotz teils unterschiedlicher Bezeichnungen regelmäßig mit der Performanz von Verwaltungen in Verbindung gebracht werden: (1) Die *Politisierung* einer Behörde als Funktion der direkten und indirekten demokratischen Legitimation ihres Führungspersonals sowie ihrer hierarchischen Erreichbarkeit für politische Prinzipale im Sinne des Grades der Dezentralisation und Dekonzentration des Verwaltungsapparats. (2) Die *funktionale Binnen-Differenzierung* einer Behörde als Funktion der Anzahl der in ihr vereinigten Verwaltungseinheiten mit abgeschlossenen Aufgaben. (3) Die (*kritische*) *Größe* einer Verwaltungseinheit als Funktion der Arbeitsteilung und erzielbarer Skalenerträge.

Es wird angenommen, dass diese Strukturelemente die Arbeitsweise und auch die Performanz der innerhalb der Behörden angesiedelten *Verwaltungseinheiten* (als kleinste, einen zusammenhängenden Arbeitsbereich bearbeitende Einheit) wesentlich prägen. Wie Mintzberg betont, schließen sich die angenommene Wirkung der einzelnen Strukturelemente auch nicht aus, sondern wirken vielmehr reziprok (Mintzberg 1979: 181). Sie bilden für jede Verwaltungseinheit ein spezifisches Muster, welches als *strukturelle Konfiguration* (vgl. Egeberg 1999) einer Verwaltungseinheit bezeichnet werden kann. Die hypothetische Wirkungsweise dieser vier strukturellen Erklärungsfaktoren soll im Folgenden im Detail erläutert werden.

4.5.1. Politisierung der Verwaltung

Der Grad der *Politisierung* einer Behörde kann als der wohl prominenteste strukturelle Aspekt bezeichnet werden, dem ein Einfluss auf die administrative Performanz zugesprochen wird. Er beschreibt das *Verhältnis von politischen zu fachlichen Rationalitäten* in der Entscheidungsfindung einer Behörde (vgl. Bogumil 2003). Eine hohe Politisierung beschreibt dementsprechend eine Situation, in der fachliche hinter politische Ziele zurückgestellt werden. In der Literatur dominieren zwei eng miteinander verknüpfte Ansatzpunkte bei der Analyse von Politisierung: Einerseits die unregulierte Einflussnahme politisch legitimierter Prinzipale auf Entscheidungen in Behörden (vgl. Kettl 1997: 449; Bourdeaux 2008: 351ff. m.w.V.), andererseits die (teils durch die politische Steuerung beeinflussten) individuellen Merkmale des Führungspersonals von Behörden, welche in ihrem Handeln selbst politische und professionelle Logiken vermengen (vgl. Derlien 1996; Schwanke/Ebinger 2006: 234-236; Jann/Veit 2010). In dieser Betrachtung struktureller Einflussfaktoren steht der erste Aspekt im Vordergrund. Ohne die Überspitzung in eine Dichotomie politischer und administrativer Interessen (Waldo 1947; Svava 1985, 2001, 2008) zu übernehmen, kann der Poli-

tisierung auf der Vollzugsebene aufgrund ihres oft fallspezifischen und in sich widersprüchliche ad-hoc Charakters der Ruch *performanzschwächender De-Professionalisierung* nachgesagt werden (vgl. Selden et al. 1999). Politisierung wird dabei als Produkt der *Politiknähe* einer Verwaltung aufgefasst, welche die hierarchische Entfernung einer Behörde zu politischen Entscheidungsräumen beschreibt (vgl. Verschuere et al. 2006: 279f.). Diese Politiknähe kann dabei auf zwei Wegen entstehen – erstens durch *unmittelbare Legitimation* der Behördenleitung wie dies (mit Einschränkungen) in Ministerien oder kommunalen Behörden der Fall ist; oder zweitens durch die unmittelbare Unterordnung einer Behörde unter eine derartig politisch geführte Einheit, ohne dass deren Zugriff durch zwischengeschaltete Ebenen oder eine Dekonzentration der Zuständigkeit auf mehrere in der Fläche verteilte Einheiten abgeschwächt wird. Beispiele hierfür sind im angelsächsischen Raum *government agencies* mit landesweiter Zuständigkeit, in Deutschland Obere Bundes- und Landesbehörden. Zwei bekannte, aber widersprüchliche Argumentationsstränge knüpfen an das Politisierungs-Theorem an: Zum einen die Theorie des Fiskalischen Föderalismus, zum anderen die NPM-bezogenen Konzepte zur Verselbständigung von Behörden.

Im *fiskalischen Föderalismus* stellt die Politisierung ein notwendiges Bindeglied zwischen Wahlbürgern und Verwaltung dar. Das Theorem basiert auf einer ökonomischen, *rational choice* basierenden Perspektive. Grundannahme ist, dass eine Maximierung der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Ressourcenallokation nur durch die Kongruenz der Verteilung von Kosten und Nutzen einer Leistungserstellung erreicht werden kann. Diese Kongruenz lässt sich Oates⁴ (1972: 30) *Dezentralisierungstheorem* zufolge bei gegebener Mobilität von Individuen nur durch eine dezentrale Leistungsbereitstellung erreichen. Denn nur auf einer niederen, lokalen Ebene ließen sich bei minimalen Informationsbeschaffungskosten für die Verwaltung und minimalen Frustrationskosten für die Bürger Leistungen in einer Weise erstellen, dass *fiskalische Äquivalenz* gegeben – also der Kreis der Kostenträger und Nutznießer identisch ist (Olson 1969). Allerdings erkannte schon Tiebout (1956: 416) bei seiner Betrachtung der lokalen Ebene, dass eine effiziente Leistungsproduktion nur möglich sein würde, wenn fiskalische Autonomie gegeben ist. In einer Weiterentwicklung des Äquivalenzprinzips sollten die Bewohner einer Gebietskörperschaft deshalb nicht nur Financiers und Kunden von Dienstleistungen sein, sondern auch selbst über diese bestimmen dürfen. Damit würde eine Externalitäten weitestgehend minimierende und insofern effiziente „Identität zwischen politischer und ökonomischer territorialer Einheit“ (Monsees 2005: 20) geschaffen. Neben einer höheren allokativen Effizienz sollen damit auch gebietskörperschaftsübergreifende „Innovations-Imitations-Prozesse[n]“ angeregt werden, wie sie in wettbewerbsorientierten privatwirt-

schaftlichen Gütermärkte zu beobachten sind (Kerber 1998: 202).⁷⁶ Die Erreichung solch perfekter *institutioneller Kongruenz* (vgl. grundlegend Blankart 2012) erfordert jedoch eine Politisierung der Schlüsselpositionen administrativer Leistungserstellung. Nur durch hoch responsive Vermittler zwischen Bürgerwillen und Bürokratie lassen sich im theoretischen Modell Transaktionskosten minimieren und exakt auf die Bedürfnisse der Gebietskörperschaft zugeschnittene Leistungen produzieren. Nicht über ihre Leitung politisierte Behörden unterliegen zwar auch äußerem Druck, dieser wirkt jedoch überwiegend über hierarchische Steuerungsimpulse vorgesetzter Behörden und wird durch „Einflussknicke“ (Wagener 1976: 40) abgeschwächt.

Ein Gegenmodell zum fiskalischen Föderalismus und den darauf basierenden (überwiegend positiven) Erwartungen lässt sich aus der Literatur zu *verselbständigten Verwaltungseinheiten* und *unabhängigen Regulierungsbehörden* entwickeln (vgl. Kapitel 3.2.2). *Agencification* wuchs sich seit den späten 1980er Jahren zu einem regelrechten Modetrend aus. Pollitt et al. (2001, 2004: 19) bezeichneten diese Entwicklung schon 2001 als *agency fever*, das in den westlichen Demokratien umgehe. Arbeiten zu diesem breiten Forschungsstrang befassen sich i.d.R. zwar nicht explizit mit Fragen des Verwaltungsvollzugs, wohl aber mit den erwarteten Defiziten einer *politisierten* Verwaltungsführung sowie den Erwartungen an eine *Entpolitisierung*⁷⁷ bei gleichzeitigem Erhalt grundsätzlicher politischer Steuerungsfähigkeit über Kontraktualisierung und Controlling. Was die Annahmen über die Wirkung direkter politischer Steuerung betrifft, kann dieser Literaturstrang – vereinfachend und unabhängig von seinen spezifischen Verästelungen – als komplementär zur Kommunalisierungsliteratur betrachtet werden. Eine hohe Politiknähe wird hier mit negativen Effekten assoziiert.⁷⁸ Al-

76 Die Probleme und Nachteile dieses Modells sind bekannt (vgl. Kramer 2004: 43-53 m.w.V.). Zum einen zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass insbesondere die Annahme unbegrenzter Mobilität der Bürger, das *voting with one's feet* in der Praxis nicht haltbar ist, da die materiellen und immateriellen Kosten eines Umzugs individuell verschieden und grundsätzlich als – im Verhältnis zumindest zu einzelnen politischen Entscheidungen – hoch einzuschätzen sind. Weiterhin besteht bei Auseinanderfallen des Zuschnitts der politisch verantwortlichen Jurisdiktion und der Reichweite der mit einer Maßnahme verbundenen Wirkung die Gefahr von (negativen) Externalitäten.

77 Flinders und Buller (2006: 295f.) definieren *Depoliticization* als „[...] the range of tools, mechanisms and institutions through which politicians can attempt to move to an indirect governing relationship and/or seek to persuade the demos that they can no longer be reasonably held responsible for a certain issue, policy field or specific decision.“

78 Dies bedeutet selbstverständlich *nicht*, dass im Zuge der Verselbständigung von Verwaltungseinheiten eine Reduzierung derer Legitimität oder politischer Steuerungsfähigkeit angestrebt wird – ganz im Gegenteil. Allerdings soll die verbesserte Steuerung und Kontrolle der Politik nicht klassisch durch operative Detailsteuerung, sondern durch eine Output-Orientierung erreicht werden, womit „Autonomie für ein effizienzorientiertes Management“ geschaffen werden soll (Döhler 2007: 12; vgl. Ebinger/Schmitt 2012).

lerdings wird die Ausgliederung von (teil-) selbständigen Agenturen mit gänzlich anderen Argumenten begründet, als jene die Walshs (1978: 260, zitiert nach Bourdeaux 2008) Bericht über den zynischen Druck des lokalpolitischen Betriebs auf professionell agierende Verwaltungseinheiten nahelegt:

„The reputation of an authority is constantly in jeopardy before the merciless bombardment of local politicians. If an authority is developing the benefits expected of it, if it is operating efficiently, letting contracts without favoritism, hiring and promoting personnel without political interference, refusing to bow policy-wise to improper political pressures by changing administrations, then by its very nature it outrages political feelings and it becomes fair game of every politician within artillery range.“

Statt die Politisierung des Verwaltungsvollzugs zu thematisieren, basierte der in den 1980er Jahren einsetzende Boom der Agenturbildung auf zwei anderen, voneinander überraschend abgeschlossenen Debatten – einem managementorientierten und einem regulierungsorientierten Verselbständigungsdiskurs. Diese unterscheiden sich vordergründig grundlegend, da sie sich mit unterschiedlichen Gegenständen und Annahmen auseinandersetzen.

Der erste, managementorientierte Forschungsstrang setzt sich primär mit der Verselbständigung von Behörden im Kontext des *New Public Management*-Diskurses auseinander. Hierbei wird die Verlagerung von spezifischen Tätigkeitsbereichen aus Ministerien in eigenständige (verselbständigte) Behörden (oder *Agenturen*) betrachtet. Mit dieser strukturellen Maßnahme wird – in Verbindung mit weiteren Bausteinen wie der Steuerung über Zielvereinbarungen und ergebnissichernde Verfahren sowie managementorientierten Maßnahmen wie dezentralisierter Produkt- und Budgetverantwortung – die Hoffnung auf eine Verbesserung der Performanz (insbesondere der Effizienz und Effektivität) des Verwaltungshandelns verbunden (vgl. Pollitt et al. 2004; Ebinger/Schmitt 2010). Der unterstellte Mechanismus zielt darauf ab, dass die Führungskräfte von selbstständigeren Einheiten einem geringeren politischen Einfluss auf ihre operative Führung unterliegen. Dieses „[...] letting the managers manage [...]“ Argument (Kettl 1997: 447f.; vgl. Pollitt et al. 2001: 278; Talbot 2004: 3) kann bis zu Max Webers bürokratischen Organisationsprinzipien zurückgeführt werden, wonach ein hochqualifiziertes, von seiner „ständischen Ehre“ geleitetes Beamtentum (Weber 1956: 1054) „persönlich frei nur sachlichen Amtspflichten gehorchen“ (Weber 1956: 162) solle, um „die Gefahr furchtbarer Korruption und gemeinen Banausentums“ (Weber 1956: 1054) von der Gesellschaft abzuwenden. Höhere Autonomie gegenüber politischen Einflüssen erlaube eine stärker an fachlichen und wirtschaftlichen Maßstäben orientierte Handlungsweise. Dies komme nicht nur der Performanz auf diesen Dimensionen zu Gute, sondern stärke – mittels einer controlling-gestützten *Output*-Orientierung – auch die politische Steuerungsfähigkeit (vgl. Kettl 1997: 449; Döhler 2007: 12; Ebinger/Schmitt 2012).

Der zweite, regulierungsorientierte Forschungsstrang setzt sich mit den Gründen und Effekten der im Kontext der Privatisierungs- und Liberalisierungswellen

in den meisten OECD-Ländern zu beobachtenden Gründung von unabhängigen Regulierungsbehörden auseinander. Es wird argumentiert, dass Agenturbildungen trotz des damit verbundenen *formalen* Einflussverlusts für die Regierungen eine Reihe von überzeugenden Vorteilen böten. Diese beruhten auf den spezifischen Eigenheiten von Agenturen (Majone 1997: 154):

„What distinguishes the agency model from the traditional bureaucratic model [...] is the combination of expertise and independence, together with specialisation in a fairly narrow range of policy issues.“

So schaffe die Verselbständigung Distanz zu unpopulären Maßnahmen und skandalbehafteten Verwaltungsbereichen. Insbesondere signalisiere sie jedoch durch den formalen Ausschluss politischer Intervention eine politisch glaubwürdige Selbstbindung der Regierung und betone die fachliche Unabhängigkeit von Behörden (Majone 1996: 68ff.; Kelemen 2002: 94; FN 77). Weiterhin verspreche die Verselbständigung auch die verstetigte Aufgabenwahrnehmung über die Amtszeit einer Regierung hinaus (Majone 1997: 153; Everson et al. 2001: 34).

Beide Forschungsstränge, so zeigt sich, teilen die grundlegende Annahme einer Verknüpfung – oder zumindest deren Wahrnehmung durch die beteiligten Akteure – zwischen der *äußeren Verfasstheit* und der *Autonomie* einer Behörde und leiten hieraus Folgen für das Verwaltungshandeln ab. Lægread et al. (2006: 255) fassen mit Verweis auf Egeberg (2003) zusammen: „The formal instruments of steering are diluted, the distance between administrative levels increases, and political signals are generally weaker in independent bodies.“ Im empirischen Test dieser Annahme können Ebinger/Schmitt (2010) zeigen, dass sich das Leitungspersonal von Ministerien und Oberen Bundesbehörden hinsichtlich ihrer *funktionalen Politisierung* auch bei Kontrolle wesentlicher sonstiger Erklärungsfaktoren alleine aufgrund ihrer jeweiligen Affiliation statistisch signifikant unterscheidet. Auch wenn die hier erfolgte Inszenierung des Widerstreits zwischen den Vorteilen und Nachteilen einer Politisierung im Sinne klar überspitzt und im Detail nicht haltbar sein wird,⁷⁹ so könnte vordergründig doch ein theoretisches Patt konstatiert werden. Tatsächlich zeigt sich hier jedoch lediglich die Relativität der Wirkung von Politisierung in Abhängigkeit von der fachlichen Komplexität des bearbeiteten Problems.

Ignoriert man die u.U. mit der Politisierung verbundenen Vorteile einer erhöhten *Input*-Legitimität und konzentriert sich alleine auf die *Outputs*, so neigt sich die Waage theoretisch und bei Betrachtung der Empirie überraschend häufig zugunsten einer weniger politisierten Vollzugsform (vgl. Treisman 2007; Bauer et al. 2007). In Anlehnung an den von Alesina und Tabellini (2007) entwickelten

79 Auch zentralisierte Einheiten können über Kontrakte ohne ad-hoc Interventionen geführt werden und selbst formale Weisungsfreiheit verselbständigter Behörden unterbindet politische Interventionen eher symbolisch als praktisch.

Vergleich zwischen gewählten und berufenen Entscheidern lässt sich diese Beobachtung theoretisch begründen: Es wird argumentiert, dass das Leitungspersonal von Behörden, welches aufgrund seiner Politiknähe als politisiert gelten muss, andere, der Vollzugsperformanz weniger zuträgliche Zielsetzungen verfolgt, als jene von nicht politisierten Behörden. Der identifizierte Erklärungsmechanismus ist dabei der unterschiedliche Kontext, in dem sich die Behördenleitungen legitimieren müssen. Direkt gewählte Verwaltungschefs müssen sich vor ihrem Wahlvolk rechtfertigen. Ihre Handlungen werden sich im Interesse einer Wiederwahl primär auf die Mehrung des *lokalen* Gemeinwohls konzentrieren, ohne außerhalb des Wahlkreises anfallenden Externalitäten größere Beachtung zu schenken (Alesina/Tabellini 2007: 173; Pettit 2004: 52f.). Andere politiknahe, aber nicht unmittelbar legitimierte Behördenleiter werden hingegen versuchen, den Interessen des ihnen übergeordneten politischen Prinzipals zu entsprechen. Zumindest solange dieser ihr Verbleiben im Amt, Reputation oder ihren weiteren Aufstieg beeinflussen kann. Pettit (2004: 53) fasst zusammen:

„If a government faces a decision that will benefit one constituency or another, and if it has a powerful party-related interest for benefiting one of them, then there is little or no hope that it will be guided just by considerations of the common good. Or at least that will be so if it enjoys political control over the decision.“

Lediglich mittelbar legitimates Führungspersonal politikferner Behörden wird sich demgegenüber deutlich seltener unmittelbaren politischen Anforderungen gegenübersehen. Sie operieren oft im Schutz zwischengeschalteter Hierarchiestufen (wie bspw. in Deutschland den Mittelbehörden) oder im Schutz mehrerer dezentrierter Schwesterbehörden (wie bspw. in Deutschland den Unteren Staatlichen Verwaltungsbehörden). Letztere werden zwangsläufig gemeinsam mit der Zielsetzung größtmöglicher Homogenität des Vollzugs geführt, was Politisierungsversuche deutlich erschwert. Entsprechend beobachtet Bourdeaux (2008: 351f.) insbesondere für sensible Aufgaben, die spezifisches technisches oder wissenschaftliches Know-how erfordern, die Einrichtung von dem politischen Einfluss entzogener, *gepuffter* Verwaltungseinheiten.

Es kann also davon ausgegangen werden, dass stärker politisiertes Leitungspersonal ein anderes Führungsverhalten an den Tag legt, als ihre weniger politisierte Peergroup. Um die Durchsetzung ihrer Ziele zu betreiben, wird die erste Gruppe abweichende Interaktionsformen mit dem ihnen unterstellten Apparat entwickeln und andere Anreize setzen. Dabei sollten häufiger Interventionen in Einzelfallentscheidungen zu beobachten sein und seltener allgemeine, auf fachlichen Grundsatzentscheidungen basierende Kompetenzzuweisungen an die Vollzugsebene erfolgen und dauerhaft beibehalten werden. Diese Unterschiede im Führungsverhalten sollten im Endergebnis zu einer Differenz in der erzielten Performanz auf allen Dimensionen führen, da sich die Verwaltungsmitarbeiter an dieses Entscheidungsverhalten zwangsweise anpassen müssen. Denn Verwal-

tungsmitarbeiter, die derart politisiertem Akteursinteresse ihrer Führungskräfte ausgesetzt sind, sehen sich zwangsläufig mit einem Dilemma konfrontiert: Sie können entweder den politischen Interessen ihrer Vorgesetzten entsprechen und damit gegen ihre professionellen Werte und im Extremfall auch gegen geltendes Recht verstoßen, oder ihre Karriere und ein angenehmes Arbeitsumfeld riskieren. Entsprechend werden sie häufiger von fachlichen Prämissen abweichen und politischen Vorgaben folgen, was zu einer Verschlechterung der Vollzugsperformanz führen sollte. So sollte sowohl die rechtsstaatlich-politische Dimension unter der stärkeren Politisierung des Vollzugs leiden, da formale Routinen, die Einheitlichkeit der Entscheidungen wie auch der Rechtsschutz des einzelnen Bürgers häufiger politischen Prioritäten untergeordnet werden könnte. Weiterhin sollte die wirtschaftlich-funktionale Performanz leiden, da professionelle Abläufe gestört und die Dezentralisierung von Entscheidungen auf die fachlich kompetente Vollzugsebene unter diesen Bedingungen nicht konsequent erfolgt. Schließlich sollte durch die häufigeren Interventionen und die De-Professionalisierung des Vollzugs auch die kontextuelle Performanz geschwächt werden, da fachliche Orientierung sowie Maßstäbe für einen über professionelle Zweifel erhabenen Vollzug bei den Mitarbeitern verloren geht. Entsprechend kann die folgende Hypothese formuliert werden:

Hypothese S1: Je höher die Politisierung der Führung einer Behörde, desto geringer die Performanz des Verwaltungsvollzugs ihrer Verwaltungseinheiten.

4.5.2. Funktionale Binnen-Differenzierung

Der zweite strukturelle Erklärungsfaktor administrativer Performanz ist nicht politischer, sondern mikro-politischer Natur. Der *funktionalen Differenzierung* des Aufgabenportfolios einer Behörde i.S.d. Breite des unter einem Behördendach bearbeiteten Aufgabenbereichs wird ebenfalls ein Einfluss auf die Performanz des Aufgabenvollzugs zugesprochen. Grundsätzlich lassen sich alle Behörden als Abweichungen von den Idealtypen *monofunktionale* und *multifunktionale Behörde* klassifizieren. Erstere zeichnen sich durch die Organisation um ein spezifisches, zusammenhängendes Aufgabenfeld aus. Zweite bündeln ein breites, nicht unmittelbar inhaltlich oder hinsichtlich der Qualifikation der Mitarbeiter und der verwandten spezifischen Sachmitteln miteinander verknüpft Aufgabenportfolio (vgl. Wollmann 2004b). Eine solche Kategorisierung erlaubt bei aggregierter Betrachtung die Klassifizierung der öffentlichen Verwaltung eines Landes als *Gebietsorganisations-* oder *Aufgabenorganisationsmodell* (vgl. Kapitel 3.2.3.3). Die Realmodelle werden dabei jedoch nie vollständig einem der beiden Modelle entsprechen, sondern zu einem gewissen Grad ein Mischmodell aus