

## 2. Performanz öffentlicher Verwaltung in der Literatur

Man könnte erwarten, dass die Literatur eine allgemein anerkannte Definition der Performanz öffentlicher Verwaltungen anbieten oder sich zumindest ein verhältnismäßig simpler, auf wenige Dimensionen beschränkter Performanzbegriff aus dieser ableiten lassen sollte. Dies ist allerdings keineswegs der Fall, im Gegenteil. Dass Organisationen – öffentliche wie private – unterschiedlich leistungsfähig sind, scheint noch gemeinhin konsensfähig. Was jedoch genau mit *Leistung* gemeint ist, bleibt hingegen offen. Zur Definition muss der Sammelbegriff *Performanz* also in einzelne, für eine Bewertung sinnhafte Aspekte differenziert werden. Zunächst sind jedoch grundsätzliche Optionen hinsichtlich Perspektive, Messpunkt und potenziellen Spannungsverhältnissen zwischen Performanzdimensionen und -aspekten zu diskutieren.

### 2.1 Perspektive

Mit Bezug zu Reformevaluationen betonen zahlreiche Autoren, dass jegliche Leistungsbewertung maßgeblich von der institutionellen Affiliation und normativen Grundhaltung der beteiligten Akteure abhängt (vgl. Connolly et al. 1980; Boyne et al. 2004; Enticott 2004; Talbot 2008: 143). Van Dooren (2006: 15) fasst zusammen: “Since performance implies a value judgment, it may only be performance in the eye of the beholder.” Jann und Jantz (2008: 15) folgern, dass sämtliche Performanzdefinitionen nicht nur nicht objektiv, sondern auch nicht neutral in ihren Effekten seien: “Performance is what those people centrally involved in and concerned about an organization agree, implicitly and explicitly, to be performance” (Paton 2003: 5, zitiert nach Jann/Jantz 2008: 15). Damit wird Performanzmessung von einem technischen zu einem politischen, von ideologischen Prägungen bestimmten Akt (Jann/Jantz 2008: 15).

Diese Feststellung entzieht der Performanzmessung einerseits grundsätzlich den Boden, da keine feste Referenz für „gute“ Leistung mehr gegeben scheint. Gleichzeitig eröffnet diese Perspektive auch erstmals die Möglichkeit, die oft kontra-intuitiven institutionellen Arrangements gerade in der Verwaltungspolitik zu erklären (vgl. Moe 1995).<sup>16</sup> Für die praktische Performanzanalyse bedeutet

16 Moe (1995: 127) führt aus: „In the economic system, organizations are generally designed by participants who want them to succeed. In the political system, public bureaucracies are designed in no small measure by participants who explicitly want them to

diese Feststellung, dass die Wahl der Perspektive und die Auswahl der berücksichtigten Performanzaspekte einer detaillierten Begründung bedürfen. In der Organisationsforschung der 1960er und 1970er Jahre lassen sich drei theoretische Perspektiven<sup>17</sup> zur Bestimmung organisationaler Performanz identifizieren: der *Zielansatz*, der *Systemansatz* sowie der *Stakeholder-Ansatz*. Aus der Debatte um diese Ansätze lassen sich wertvolle Hinweise für die in der angestrebten Analyse zu berücksichtigenden Kriterien entnehmen.

Der *Zielansatz* definiert Erfolg schlicht als Grad der Erreichung von gesetzten Organisationszielen (Etzioni 1960, 1969). Doch schon die klassische Organisationstheorie übertrug das handlungsrationalen Prinzip der Ziel-Mittel-Optimierung auf die Gestaltung und Beurteilung von Organisationen (vgl. Barnard 1938; Caplow 1953; Likert 1958) und nahm die Effizienz einer Organisation an, „[...] wenn die strukturellen Merkmale die Verwirklichung der oder des Organisationsziele[s] zu gewährleisten schienen“ (Derlien 1974: 6). Die Festlegung der Organisationsziele erfolgt über „offizielle“, formal von der Organisationsführung artikulierte Ziele – dies wird als *Zielansatz im engeren Sinne* oder *prescribed goal approach* bezeichnet (vgl. Yuchtman/Seashore 1967: 892; Welge 1987: 604). Alternativ wird die „Erfüllung eines faktisch vorhandenen“ oder eines „gesellschaftlich gerechtfertigten Bedarfes“ (Welge 1987: 604f.) betrachtet, welcher die von den Organisationsmitgliedern tatsächlich verfolgten Ziele erfassen soll (vgl. Greiling 2008: 202). Dieser Ansatz wird als *Zielansatz im weiteren Sinne* oder *derived goal approach* bezeichnet (Welge 1987: 605). Er kann als der am weitest verbreitete Ansatz zur Performanzdefinition gelten. Dies ist vermutlich auf die scheinbar simple Zielfestlegung und die vereinfachende Annahme einer Zweckrationalität von Organisationen zurückzuführen (vgl. Luhmann 2007 [1964]: 121).<sup>18</sup> Die Probleme des Ansatzes sind jedoch offensichtlich: Organisationen verfolgen gewöhnlich mehrere, oft konkurrierende Ziele (vgl. Pollitt/Bouckaert 2004: 6; Bogumil/Jann 2009: 55; Kuhlmann et al 2011: 29), die häufig ganz bewusst nicht präzise und umfassend fixiert sind (vgl. Perrow 1961: 854f.). Dies trifft insbesondere auch auf die nicht zu vernachlässigende operative Ebene zu (vgl. Price 1972: 6). Aus der Fokussierung des Zielansatzes auf die *für* oder *in* der Organisation formulierten Ziele folgt auch, dass eine organisationsübergreifende Vergleichbarkeit starken Beschränkungen unterliegt. Darüber hinaus bleibt sowohl die Rolle einzelner Akteursgruppen innerhalb und außerhalb

fail.“ Seibel (1994, 1996) zeigt am Bsp. von Autonomen Frauenhäusern und anderen Einrichtungen des dritten Sektors, dass auch das dauerhafte Scheitern von Organisationen für alle Beteiligten – mit Ausnahme der Zielgruppe – funktional sein kann.

17 Vgl. für wirtschaftswissenschaftliche Betrachtungen Bunting (1995: 90ff.); Haenecke (2002); Baetge et al. (2007). Für jüngere verwaltungsorientierte Anwendungen vgl. bspw. Steiner (2002: 270); Hilgers (2008: 97ff); Greiling (2008: 200ff.).

18 Als Zusammenfassung der Diskussion zu Ziel- und Systemansatz vgl. Price (1972).

der Organisation bei der Formulierung von Zielen, als auch bei der Bewertung des Erreichten im Dunkeln (vgl. Staehle 1991: 412; Bünting 1995: 80ff.).

Für die hier angestrebte Analyse erscheint (im Vorgriff der in Kapitel 4 erfolgenden Entwicklung eines theoretischen Modells) der Zielansatz als ein gangbarer Weg, da im angestrebten Forschungsdesign kein Vergleich über verschiedene *policy*-Felder angestrebt ist, so dass grundsätzlich von identischen *formalen* Zielen der betrachteten Einheiten ausgegangen werden kann. Allerdings existieren jenseits der Gesetzesformulierung kaum *offizielle* Verlautbarungen über flächendeckend zu erreichende Ziele. Gesetzesformulierungen bieten jedoch nicht die erforderlichen *operativen*, in einem empirischen Vergleich greifbaren Ziele. Die *tatsächlichen* von Behörden verfolgten operativen Ziele werden erst durch professionelle Standards und administrative Interpretationen konstruiert. Hierbei erlangen nicht nur weitere Zielaspekte, sondern auch weitere Akteursgruppen innerhalb und außerhalb der Verwaltung Bedeutung. Lowry (1992: 3f.) betont:

“States matter. Policies are not simply created by national officials and then routinely implemented by state and local governments as if they were unquestioning automatons in some Weberian machine.”

Anregungen, welche weiteren Aspekte hier zu berücksichtigen sind, liefert der *Systemansatz*.<sup>19</sup> Dieser nimmt eine komplexere, mehrdimensionale Konzeptionalisierung des Organisationserfolgs vor: Es wird einerseits mit der Verhandlungsmöglichkeit zwischen einem System und seiner Umwelt ein politischer Aspekt eingeführt (vgl. Katz/Kahn 1966: 164ff.), andererseits werden auch intern ablaufende Prozesse in einer Weise berücksichtigt (vgl. Staehle 1994: 419; Yuchtman/Seashore 1967), die man heute am ehesten unter dem Begriff *Nachhaltigkeit* zusammenfassen würde. Die formale Zielerreichung verliert hier ihre herausgehobene Position und tritt hinter andere Kriterien zurück (Derlien 1974: 9). Ansätze wie das „Überleben“ oder die „Grenzerhaltung“ der Organisation wurden als Primärziele und Voraussetzung anderer Leistungsdimensionen eingeführt (Derlien 1974: 8f.; vgl. Luhmann 2007 [1964]: 121). Zentrales Erfolgskriterium ist damit die langfristige Sicherung der Überlebensfähigkeit einer Organisation. Um zu überleben muss eine Einheit in ihren Austauschbeziehungen mit Dritten wettbewerbsfähig sein und die für die innere und äußere Systemstabilisierung notwendigen (nicht nur materiellen) Ressourcen erwerben können. Praktische Konsequenzen erlangte dieser Ansatz dadurch, dass einerseits Konzepte wie *Anpassungsfähigkeit* und *Flexibilität* von Organisationen (Etzioni 1960: 261-262, 271-273), andererseits das *Befinden der Organisationsmitglieder* in den Fokus der Performanzdefinition rückten. Erster Aspekt betont die Bedeutung der Responsivität von Organisationen im Sinne einer dauerhaften Interessenbefriedi-

19 Auch *system resource approach* (Yuchtman/Seashore 1967: 897ff.).

gung der verschiedenen, an der Ressourcenallokation beteiligten Akteure (vgl. Pfeffer/Salancik 1978).<sup>20</sup> Letzterer Aspekt wurde zwar, wie von Derlien (1974) angemerkt, bereits weit früher von Barnard (1938) und Georgopoulos/Tannenbaum (1957) durch das Anmahnen der Sicherstellung der „Arbeitszufriedenheit“ und „Leistungsmotivation“ der Organisationsmitglieder sowie der Beachtung ihrer „psychischen Belastung“ und des „organisations-internen Konfliktniveaus“ als „Funktionsvoraussetzung längerfristiger Systemerhaltung“ eingeführt (Derlien 1974: 9). Jenseits mechanistischer Betrachtungen wurde diese individuelle Ebene jedoch erst durch die Systemtheorie zum Bestandteil von Performanzbetrachtungen. Heute existieren in der betriebswirtschaftlichen *human resources* Forschung und in der Arbeitspsychologie stark ausdifferenzierte Forschungsstränge zur Verknüpfung von Arbeitszufriedenheit, *organizational commitment*, Mitarbeitermotivation oder *job involvement* mit der Leistung von Unternehmen. Diese finden seit einiger Zeit ihren Weg in die Verwaltungsforschung (vgl. Brewer/Selden 2000) und müssen bei der Entwicklung eines umfassenden Modells zu Erklärung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen berücksichtigt werden. Problematisch am Systemansatz erscheint die Unmöglichkeit der direkten Messung von Merkmalen der System-Umwelt sowie Prozessen. Allerdings können diese latenten Variablen durchaus mittelbar erfasst werden (Budäus/Dobler 1977: 65ff.).

Dem Vorwurf der eindimensionalen Zweckrationalität begegneten laut Welge (1987: 604) Vertreter des Zielansatzes dadurch, dass schon früh Komponenten des Systemansatzes wie Bedürfnisse von Organisationsmitgliedern oder organisationale Anpassungsfähigkeit integriert wurden. Eine entsprechende Ausdifferenzierung des Performanzbegriffs durch eine Ergänzung der *professionellen* Ziele mit weiteren Perspektiven, insbesondere dem *Befinden der Organisationsmitglieder* (Arbeitszufriedenheit, individuelle Bindung) und der Abfrage von Aspekten der *Responsivität* der Mitarbeiter gegenüber Vorgesetzten wie Kunden der Verwaltung erscheint auch für die analytische Forschungsfrage dieser Untersuchung hilfreich. Diese Überlegung leitet zu einem zweiten vorbereitenden Punkt über: An welcher Stufe des Umsetzungsprozesses einer *policy* soll die Leistung der Verwaltung gemessen werden?

- 20 Diese Anknüpfungspunkte zum *Resource-Dependence Ansatz* spiegeln sich auch in der dritten Perspektive, dem *Stakeholder-Ansatz* (Fessmann 1980: 219; Fiedlander/Pickle 1968). Dieser nimmt die Interessen interner und externer Anspruchsgruppen zum Ausgangspunkt und Maßstab des Organisationserfolgs und versucht so das dauerhafte Überleben der Organisation ebenfalls zu sichern. Er soll aufgrund der – insbesondere im Bereich der Ordnungsverwaltung – regelmäßig widersprüchlichen Ziele der verschiedenen Stakeholdergruppen hier keine weitere Berücksichtigung finden.

## 2.2 Messpunkt

*Policies* sind von Politik und Verwaltung entwickelte Programme, die politisch als bearbeitenswert empfundene Problemlagen adressieren sollen. Ihre inhaltliche Ausgestaltung wird von den Annahmen der entscheidenden Akteure über Ursachen der Problemlage und damit kausal verbundenen Zusammenhängen bestimmt. Aufbauend auf diesen Annahmen werden in einem zweiten Schritt einzelne Instrumente und Maßnahmen entwickelt, die diesen Zusammenhängen entgegenwirken sollen. Die *Performanz* der innerhalb einer *policy* ergriffenen Maßnahmen kann an unterschiedlichen Punkten des politisch-administrativen Produktionsprozesses gemessen werden. Die Wahl dieses Messzeitpunkts stellt wie die Frage der Perspektive der Betrachtung eine für den Gang der weiteren Untersuchung richtungsweisende Entscheidung dar.

Dubnick (2005) bietet die grundlegendste Differenzierung möglicher Ansatzpunkte einer Leistungsmessung. Er unterscheidet zwischen dem Fokus auf die Handlung selbst und jenem auf das Handlungsergebnis (vgl. Tabelle 2). Während Performanz im Feld (P1) wertfrei den bloßen Sachverhalt einer Aufgabenausführung (Produktion) beschreibt, ohne deren Qualität in Ausführung oder Ergebnis besonders zu beachten, beinhalten die drei Felder (P2, P3, P4) normative Bewertungen (vgl. Van Dooren 2006: 14). Steht die Handlungsqualität im Vordergrund und spielt die Zielerreichung eine untergeordnete Rolle, so entspricht Performanz der *Kompetenz* (P2) der Mitarbeiter. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass Organisationen mit besser qualifizierten Mitarbeitern eine höhere Qualität in ihrem Handeln erreichen und ihnen eine größere Handlungskapazität zugeschrieben wird. Liegt hingegen der Fokus nicht auf der Qualität der Handlungen, sondern auf der Zielerreichung, so entspricht Performanz den gelieferten *Ergebnissen* (P3). Liegt der Fokus gleichzeitig auf der Handlungsqualität und der Qualität der Zielerreichung, so kann dies mit dem relationalen Maß der *Produktivität* (P4) gleichgesetzt werden (vgl. Dubnick 2005: 392; Van Dooren 2006: 13ff.).

		Fokus auf die Qualität der Zielerreichung	
		<i>hoch</i>	<i>nieder</i>
Fokus auf die Qualität des Handelns	<i>nieder</i>	Produktion (P1)	Ergebnis (P3)
	<i>hoch</i>	Kompetenz (P2)	Produktivität (P4)

Tabelle 2: Performanzdimensionen

Quelle: Dubnick 2005: 392.