

von Bund und Ländern Verwendung.<sup>34</sup> Es finden sich jedoch auch Studien zur *vollziehenden* Verwaltung, die mit verhaltensleitenden Rollenbildern arbeiten (vgl. Luhmann/Mayntz 1973; Rogas 2000; Kuhlmann 2003b). Auf dem Hövel (2003) zeigte mit seiner Analyse des Verwaltungspersonals der Hansestadt Hamburg, dass das Konzept der Rollenbilder auch gewinnbringend in der quantitativen Analyse dieser Ebene eingesetzt werden kann.

### 2.3.3. Politische Maßstäbe

In demokratischen Systemen legt Politik an die Verwaltungstätigkeit oft andere als leistungsorientierte Kriterien an. Diesen politischen Zielen muss die Bürokratie zeitgleich zu (den später zu thematisierenden) wirtschaftlichen Kriterien genügen (vgl. Schedler/Proeller 2006: 64). Im Gegensatz zu auf dem freien Markt gehandelten Produkten verbietet sich für komplexe öffentliche Leistungen eine ausschließlich betriebswirtschaftliche, auf monetäre Zielgrößen fokussierte Leistungsbewertung. Unternehmerische Gewinnorientierung, so Derlien (1974: 4), strebe nicht die optimale „Bedürfnisbefriedigung von Konsumenten“ an. Folglich muss eine Performanzbetrachtung die *politische Qualität* des Verwaltungshandelns berücksichtigen.<sup>35</sup> Diese lässt sich jedoch ebenso wie weitere funktionale Dimensionen in der Regel nicht in Marktpreisen ausdrücken und bewerten (vgl. Luhmann 2007 [1964]; Grupp 2000: § 19, Rn. 30). Im folgenden Abschnitt soll versucht werden, die zentralen politischen Maßstäbe zu erfassen. Häufig genannte Faktoren wie die Mittelbarkeit der demokratischen Legitimation und strukturelle Faktoren wie die Größe des Einzugsbereichs der Verwaltung scheiden dabei allerdings aus, da diese als außerhalb der Verwaltung stehende und die Verwaltungsleistung *erklärende* Variablen zu betrachten sind. Entsprechend werden hier nur unmittelbare Leistungsaspekte diskutiert: Die *Rechtsstaatlichkeit* der Verwaltung, die *Responsivität gegenüber dem politischen Prinzipal* und die *Responsivität gegenüber den Kunden und Adressaten* der Verwaltungsleistung.

- 34 Für die Bundesebene sind insb. die *Comparative Elite Studies*, ihre Replikationen und die Arbeiten von Hans-Ulrich Derlien zu nennen, vgl. die Übersicht in Schwanke/Ebinger (2006: 230). Die Länderebene ist deutlich schwächer beforscht, vgl. Steinkemper (1974); Damskis/Möller (1997); Schwanke (2011).
- 35 Mit der Anerkennung dieses Umstandes geht auch ein weiterer Aspekt einher: Die Akzeptanz der politischen Seite der administrativen Arbeit (vgl. Dogan 1975: 4; Campbell 1983: 299f.).

### 2.3.3.1 Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungsvollzugs

Es scheint naheliegend, die politische Leistung öffentlicher Verwaltungstätigkeit an der Rechtmäßigkeit des vollzogenen Verwaltungshandelns fest zu machen. Ist es doch qua Definition die erste Pflicht eines Rechtsstaates, sein Gewaltmonopol ausschließlich innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Grenzen auszuüben. Der Begriff der *Rechtsstaatlichkeit* der Verwaltung lässt sich in drei Hauptbestandteile zerlegen: (1) die Gesetzmäßigkeit des Vollzugs (Gesetzesbindung, geordnete Verwaltungsverfahren), (2) die Rechtssicherheit des Bürgers (gerichtliche Nachprüfbarkeit) und (3) die Rechtsgleichheit (Vollzug ohne Ansehen der Person) (Van Gestel et al. 2000, zitiert nach De Peuter et al. 2011: 547; vgl. Helbing 1998: 88). Die zu beantwortende Frage ist folglich, welche Faktoren die praktische Auslegung eines Gesetzes durch die Verwaltung beeinflussen.

Die Betrachtung dieser Bestandteile zeigt, dass *Rechtsstaatlichkeit* als Leistungsmaß ein empirisch kaum handhabbares Konstrukt ist. Obwohl das genannte Triumvirat einen der Wesenskerne des demokratischen Rechtsstaats ausmacht, findet auf Seiten der Rechtswissenschaft kaum eine Diskussion über unterschiedliche *Qualitäten*, also Performanzunterschiede im praktischen Rechtsvollzug, statt. Fragen des Erhalts oder gar einer Erhöhung der Rechtssicherheit im Verwaltungsorganisationskontext spielen aus juristischer Sicht kaum eine Rolle. Aufgrund des eingeborenen Fokus der Jurisprudenz auf Pathologien im Rechtsvollzug gilt hier die Annahme der prinzipiellen Gesetzmäßigkeit öffentlich-rechtlichen Handelns; bis eben – einen Kläger vorausgesetzt – hinreichende Beweise für die Feststellung eines expliziten Gesetzesverstößes vorliegen. Rechtmäßigkeit wird somit zum dichotomen Konstrukt, das entweder gänzlich gegeben oder eben abwesend ist. Will man den Rechtsstaat westlicher Prägung nicht grundsätzlich in Frage stellen, bleibt auch keine andere Option übrig: Gesetzmäßigkeit öffentlichen Handelns besteht oder kann eingeklagt werden.<sup>36</sup>

Abstrakt betrachtet kann jede ermessensbasierte Verwaltungsentscheidung ex post als die eine oder andere Form von Ermessensfehlgebrauch klassifiziert werden. Diese Neuvornahme der Ermessensauslegung findet potenziell erst in einer letztinstanzlichen Entscheidung ihr künstliches Ende. Die empirische Implementationsforschung hat allerdings insbesondere gezeigt, dass wesentliche Entscheidungsräume im vorjustiziablen Raum liegen.<sup>37</sup> Hierbei geht es um notwendige Freiheitsgrade in der Auslegung fachlicher Bewertungsmaßstäbe, die sich einer

36 Es muss nicht weiter betont werden, dass per Definition dieses Vertrauen in den Rechtsstaat vom *Regelfall* bürokratischen Verwaltungshandelns auch nicht enttäuscht wird.

37 Vgl. die umfangreiche Literatur zu *informalem Verwaltungshandeln* (Bohne 1981, 1984; Schuppert 2000: 236-251), *kooperativer Verwaltung* (Bulling 1989; Benz 1994; Hill 1993) und *Korruption* (Heidenheimer/Johnston 2006).

abschließenden ex-ante Regelung entziehen. Die Determinanten der Nutzung dieser Spielräume sind für die empirische Verwaltungswissenschaft von hohem Interesse (vgl. Benz 1994; Schuppert 2000; Klenk 2008: 47f.). Denn sowohl im Rechtsempfinden, als auch im Ergebnis macht es für den Bürger durchaus einen Unterschied, ob Verwaltungsvollzug jenseits dessen oder nahe an dem erfolgt, was in den entsprechenden Fachdisziplinen als *gute Praxis* gelehrt wird. Natürlich bietet keine wie auch immer geartete *adäquate* Institutionalisierung einen vollständigen Schutz vor administrativer Willkür.<sup>38</sup> Die Problematik des Auseinanderfallens von gesetzgeberischer Intention und Vollzugsrealität wird jedoch von empirisch arbeitenden Staatsrechtlern explizit thematisiert. So führt Hans-Joachim Koch (2009: 39) aus:

„Mochten engagierte Verwaltungsjuristen zunächst das Verfassungsgebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zugleich als Beschreibung der Realität sehen, so ergab sich in den Auseinandersetzungen doch insgesamt die Einsicht, dass die Verwaltung zwar gewiss nach rechtmäßigem Handeln strebt, jedoch die unter Umständen fehlende Vollzugseignung des rechtlichen Programms, eine wenig geeignete Organisationsstruktur, personelle Engpässe, unzulängliche sachliche Mittel sowie das Konfliktpotenzial der Adressaten des Verwaltungshandelns einer konsequenten Umsetzung des geltenden Rechts bisweilen mehr oder minder im Wege stehen.“

Koch verdeutlicht hier nicht nur, dass jene Erklärungsfaktoren, die regelmäßig für die funktionale Performanz einer Verwaltung verantwortlich gemacht werden, auch die Rechtmäßigkeit beeinflussen. Er liefert zudem die Beschreibung eines Verwaltungsalltags, in welchem die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsvollzugs weit systematischer bedroht scheint, als dies der gelegentlich angeprangerte Rechtsverstoß suggeriert.<sup>39</sup> Bisher nimmt die politische Aufgabenanlagerung im Zuge von Funktionalreformen weder Rücksicht auf funktionale Notwendigkeiten, noch auf das von Aufgabe zu Aufgabe variierende inhärente Konfliktpotenzial der Aufgaben. Burgis (2010: 34) Mahnung, dass *vor* einer Reform bedacht werden sollte, wie sich der Charakter von Verwaltungseinheiten durch Aufgabenübertragungen verändert, verhallt nicht nur aufgrund des Primats politischer gegenüber funktionalen Ziele, sondern auch schlicht aufgrund fehlenden Grundlagenwissens über entsprechende Zusammenhänge.

Die Hilflosigkeit der Jurisprudenz in der Bewertung angemessener Institutionalisierung erklärt sich mit einer noch weitgehend ausstehenden dogmatischen Aufarbeitung des Verfassungsgrundsatzes der *funktionsgerechten Organisationsstruktur* in den staatsrechtlichen Fachkreisen (vgl. Gross 1999: 200f.; Schulze-

38 Vgl. plastisch Mecklenburg (2001) aus der Perspektive des Widerstands gegen ein politisch salientes Straßenverkehrsprojekt.

39 Vgl. ähnlich für die kommunale Ebene Wollmann et al. (1985); Rosenfeld et al. (2007: 57). Für die Nachwendezeit in den neuen Bundesländern Wegrich et al. (1997); Kuhlmann (2003a,b).

Fielitz 2000; Burgi 2003: 430ff.; Hoffmann-Riem 2012: 707, FN 219 m.w.V.).<sup>40</sup> Aufgrund dieser – vielleicht nicht zufällig bestehenden (vgl. Winter 1987) – Lücke mangelt der staatsrechtlichen Betrachtung schlicht eine (aus juristischer Perspektive) valide Grundlage, um die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsorganisation aus funktionaler Perspektive zu bewerten.

Trotz des fehlenden dogmatischen Unterbaus werden auf empirischer Ebene Ansätze zur Erfassung administrativer Rechtsverstöße gesucht. Mangels belastbarer Daten werden bspw. Statistiken über die Häufigkeit von Widerspruchsverfahren, Verwaltungsgerichtsverfahren oder die Zahl von Verwaltungsgerichtsentscheidungen zugunsten von Klägern als Maßzahlen für die *Rechtssicherheit* von Verwaltungshandeln verwendet (vgl. Nieuwland 2007; Heins 2010; Müller-Rommel et al. 2010). Diese Daten sind insofern nützlich, als dass sie im Längsschnittvergleich Hinweise auf Veränderungen geben können. Die Validität dieses Ansatzes zur Ermittlung der *Rechtssicherheit* ist jedoch zu diskutieren. Denn jenseits von Verzerrungen aufgrund extern stimulierter *Klage-Konjunkturen* gilt auch für Verwaltungsgerichtsverfahren: *Wo kein Kläger, da kein Richter* und folglich kein Korrektiv für unrechtmäßiges Verwaltungshandeln. Klagen können einerseits am Fehlen der formalen Zulässigkeit scheitern, insbesondere dann, wenn Verwaltungsmaßnahmen den Kläger nicht in *seinen* Rechten verletzen. Dies betrifft besonders Gemeinwohlinteressen, die – sollten sie nicht über subjektive Rechte Dritter wehrfähig ausgestaltet sein – grundsätzlich kein Gegenstand von gerichtlichen Kontrollverfahren sind (vgl. SRU 2007: RN 319f.).<sup>41</sup> Andererseits kann auch das Prinzip der *Rechtsgleichheit* verletzt sein: Verwaltungen können das Klagerisiko bei Einzelfallentscheidungen sehr gut abschätzen, so dass unter starkem Zielerreichungsdruck diese Erwägungen in ihre Bescheide einfließen *müssen*. Verwaltungsmitarbeiter berichten in Interviews unumwunden, dass derart diskriminierendes Verwaltungshandeln die einzige Möglichkeit sei, die vorgegebenen Ziele zu erreichen und gleichzeitig das Risiko beschämen-

40 Dederer (2004: 486f.) arbeitet Hintergrund und Dilemma des Grundsatzes heraus: „Rationalität staatlicher Herrschaft ist im Grunde ein Gebot der in Art. 20 Abs. 1 GG 'mitgedachten' Rechtsstaatlichkeit. Eine spezielle Ausprägung dieses allgemeinen rechtsstaatlichen Rationalitätsgebots stellt das Erfordernis rationaler Staatsorganisationen und damit auch rationaler Organisationsstrukturen der staatlichen Funktionen der Gesetzgebung, Vollziehung und Rechtsprechung dar.“ Jedoch „verfügt der Inhaber der Organisationsgewalt freilich über einen weiten, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Einschätzungs-, Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum.“

41 Zynischer Weise ließe sich anhand der Nutzungshäufigkeit von schwachen Hilfskonstruktionen wie der altruistischen Verbandsklage im Naturschutzrecht eine quasi Unfehlbarkeit des öffentlichen Handelns ableiten. So sind derartige Klagen zwar überdurchschnittlich oft erfolgreich, allerdings wurden zwischen 1996 und 2001 nur insgesamt 115 Verfahren angestrengt – dies entspricht 0,0148 % aller verwaltungsgerichtlichen Verfahren (SRU 2005: 4).

der Verfahren und teurer Urteile zu minimieren.<sup>42</sup> Selbst gerichtlich als rechtswidrig beschiedene Verwaltungspraktiken bleiben aus Sicht einzelner Verwaltungsträger *lukrativ*, da bspw. im Bereich der Behindertenhilfe mangels Klagefähigkeit der meisten Hilfeempfänger einzelne Urteile keine *praktische* Prädenzwirkung entfalten (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 80). Die „Gefahr einer Vollzugspluralität“ (Burgi 2010: 35) könnte sich *systematisch* zu Lasten besonders schutzbedürftiger Gruppen und Aufgaben auswirken, ohne dass dies nennenswert in einer Veränderung der Wahrnehmung der Gesetzesmäßigkeit des Verwaltungshandelns durch Dritte niederschlägt.<sup>43</sup>

Greift man die in der Literatur vertretenen Bewertungen der vier realtypischen Organisationsmodelle hinsichtlich ihrer Befähigung zu einem rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug als *Doktrin* (vgl. Kapitel 1.2) auf, so wird dem Handeln von staatlichen Sonderbehörden stets eine im Vergleich hohe Rechtsstaatlichkeit zugesprochen, während der Allgemeinen Verwaltung und insbesondere der Kommunalverwaltung hier teilweise durch die Priorisierung politischer Interessen Schwächen zugeschrieben werden (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 39-41 m.w.V.).

Eine valide empirische Erfassung des Grades an erreichter *Rechtsstaatlichkeit* erscheint jedoch aus den erklärten Gründen schwierig. Hilfskonstruktionen wie die genannten mittelbaren Indikatoren erscheinen ebenso fehleranfällig wie unter Rechtsanwendern erhobene Befragungsdaten, welche dem Einfluss zahlreicher Drittvariablen – insbesondere dem Effekt sozialer Gewünschtheit und der Befürchtung einer strafrechtlicher Relevanz – unterliegen dürften. Dennoch erscheint der Versuch einer Erfassung dieses Performanzaspekts mittels Befragungsdaten ein grundsätzlich gangbarer Weg, welcher bei versicherter Anonymität der Befragung sowie entsprechender Formulierung und Einbettung der Items in den Fragebogen keine besonderen Validitätsprobleme aufweisen sollte.

42 Nur exemplarisch sei hier auf die häufig von Behindertenvertretungen berichtete Diskrepanz in der Bewilligungspraxis der Eingliederungshilfe zwischen den sehr artikulierungsfähigen Einfach-Körperbehinderten und anderen Behindertengruppen verwiesen.

43 Die Selbstverwaltungstauglichkeit von Aufgaben im Kontext der funktionalen Selbstverwaltung macht Burgi an der „Gleichgerichtetheit von Interessen“ fest, die zur gegenseitigen Verstärkung zusammengespannt werden können (Burgi 2003: 433f.). Genau diese Konstellation kann im Einflussbereich der kommunalen Selbstverwaltung zum Problem werden: Bei gleichlaufenden Interessen von Politik und spezifischen Partialinteressen können weniger mobilisierungs- oder nicht artikulierungsfähige Akteursgruppen an den Rand gedrängt werden.

### 2.3.3.2 Responsivität

Einige Organisationstheoretiker brachen schon früh die allein auf wirtschaftliche Leistung fixierten Performanzkonzepte auf, indem sie demokratietheoretische Argumente als eine den Effizienzzielen zumindest gleichberechtigte Zieldimension in den Diskurs einführten (vgl. Blau/Scott 1963: 43, 55f.; Naschold 1969; Böhret 1970). Diese Dimension wird häufig unter dem Schlagwort der *Legitimation* von Verwaltungshandeln subsumiert (s. u.).<sup>44</sup> Analytisch kann zwischen politischen und wirtschaftlich-funktionalen Maßstäben differenziert werden. Diese Trennung wird allerdings in der Empirie aufgrund unauflösbarer Verflechtungen teils wieder aufgegeben werden müssen.

Responsivität gehört zu jenen Variablen, die empirisch über die Abfrage der Zustimmung zu Rollenbildern bzw. ihnen zugeordneter Verhaltensweisen erfasst werden. Die Ausprägung dieser Responsivität sollte je nach individuellem, maßgeblich durch berufliche Sozialisation (vgl. Berger/Luckmann 1966: 70-71) geprägtem Rollenbild des Bürokraten variieren (vgl. Gilardi/Braun 2002: 157). Es kann also angenommen werden, dass die Rollenbilder der Mitarbeiter Ausdruck der Eigenheiten einer spezifischen Behörde oder Behördenklasse sind, deren institutionelle „Werte, Normen, Interessen, Identitäten und Überzeugungen“ (March/Olsen 1989: 17) die Entscheidungen der in ihnen tätigen Akteure zumindest teilweise determinieren. Implizit lassen sich aus den vorhergehenden Ausführungen zwei legitime Zielgruppen administrativer Responsivität unterscheiden: Erstens die *Responsivität gegenüber Bevölkerung und Kunden* der Verwaltung, zweitens die *Responsivität gegenüber den hierarchisch vorgesetzten Ebenen*. Diese sollen im Folgenden getrennt betrachtet werden.

#### 2.3.3.2.1 Responsivität gegenüber Bürgern und Kunden

Die Beziehung zwischen Verwaltungsmitarbeiter und Bürger ist durch zwei Kernelemente geprägt (Yang 2006: 576): Erstens handelt es sich um ein politisches, demokratisch legitimes Verhältnis. Die Anerkennung des Leitsatzes

44 Hier kreuzt sich die Argumentation mit der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Sichtweise, dass Verwaltungshandeln trotz allem Streben nach Professionalität stets auch politisches Handeln bedeute und bedeuten muss. Bull (2008: 13) verdeutlicht mit Verweis auf Arthur Benz (2003: 363) sowie mittelbar Rolf-Richard Grauhan (1970) und Fritz Scharpf (1973), dass dieses Dilemma unauflösbar ist. Er betont, dass staatliche Kernaufgaben „[...] eben nicht allein von Experten geleistet werden können; stets sind bei der Konkretisierung der allgemeinen Ziele und bei der Bestimmung der Mittel und Verfahrensweisen mehrere, z.T. durchaus divergierende Lösungen möglich und oft genug politisch umstritten.“

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. 20 (2) GG) beinhaltet, das *Volk als Ganzes* als per se legitimiert und vertrauenswürdig anzusehen. Zweitens haben öffentliche Bedienstete die explizite Aufgabe, dem Gemeinwohl zu dienen – sie arbeiten nicht auf "eigene Rechnung" und können deshalb in ihrem Handeln a priori nicht dieselben Maßstäbe anlegen, wie in privaten Austauschbeziehungen üblich (vgl. Derlien 1974: 5). Ihre Vorstellungen über das angemessene Verhalten eines öffentlichen Bediensteten sind soziale Konstrukte, die erst im Kontakt mit Bürgern definiert werden (Maynard-Moody/Musheno 2000: 354f.).

Behnke (2009: 46) erinnert daran, dass aus einer traditionellen Sichtweise „[e]ine direkte Responsivität der Ö[ffentlichen] V[erwaltung] gegenüber dem Bürger“ kaum vorgesehen sei. Entsprechend dem dichotomen Bild einer funktionalen Arbeitsteilung hat die Politik die Aufgaben, die Anliegen der Bürger aufzugreifen und mehrheitsfähige Lösungen dafür zu entwickeln. Der Verwaltung kommt lediglich die Rolle des Umsetzers zu. Diese Sichtweise geriet mit der Ausbreitung des *New Public Management* Paradigmas in die Kritik: Bürger kommen täglich mit der vollziehenden Verwaltungen in Berührung, nicht jedoch mit Politikern. Und anders als bei vom freien Markt angebotenen Dienstleistungen und Produkten können sie hierbei nicht zwischen Anbietern wählen. Wird die öffentliche Verwaltung nicht mehr allein durch ihre Funktion als ausführendes Organ des Obrigkeitsstaates legitimiert, so entsteht ein Legitimationsvakuum, welches allein durch die Akzeptanz der erbrachten Leistungen durch die Adressaten, die Kunden und Bürger geschlossen werden kann (vgl. Behnke 2009: 53f.; Bogumil/Jann 2009: 195-209). Diese Rolle des responsiven Dienstleisters birgt jedoch offensichtlich einen Legitimationskonflikt, denn eine *gute* Verwaltung sollte auf die individuellen Wünsche und Bedürfnisse ihrer *Kunden* eingehen, ohne Max Webers Grundsätze einer *bürokratischen* Verwaltung (Weber 1956: 124ff.) und das im vorausgehenden Abschnitt thematisierte Primat der Politik über Bord zu werfen. Um diesen Konflikt zu lösen, entwickelten Schedler und Felix (2000: 6ff.) ein zweistufiges Modell, in dem sie zwischen *Grundfaktoren* und *Servicefaktoren* staatlicher Legitimation unterschieden. Demnach sichern die Grundfaktoren den notwendigen gesellschaftlichen Konsens über das Wesen staatlicher Institutionen. Die Aushandlung dieser Faktoren spielt sich in der Beziehung zwischen Politik und Bürgern ab. Die Servicefaktoren beschreiben hingegen Qualitätsaspekte der Verwaltungstätigkeit aus Kundensicht.

Da die Befragung einer Stichprobe von Kunden jeder einzelnen Verwaltungseinheit flächendeckend weder mit verhältnismäßigem Aufwand leistbar noch den anderweitig erfassten Befragungsdaten bei gegebener Anonymität zuordenbar wäre, muss die Responsivität der Mitarbeiter gegenüber den Klienten auf andere Art erfasst werden. Der Rückgriff auf das Rollenbild des *Citizens' Advocate* in seiner bedingungslosen Priorisierung der Durchsetzung des Bürgerwillens (vgl. Jacobsen 1996: 47ff.) erscheint hierfür wenig geeignet. Im Verhältnis zur hierar-



chisch oder durch langjährige professionelle Sozialisierung unterlegte Wirkmacht der beiden anderen, potenziell konkurrierenden Rollenbilder – dem loyalen und dem professionellen Bürokraten – erscheint der *Bürgeranwalt* in Reinform wirklichkeitsfern. Theoretisch vielversprechender zur Erfassung dieses Performanzaspektes erscheint eine Einengung auf das Konstrukt des *Kundenbildes*, welches sich auf die Abbildung des *Vertrauensverhältnisses* zwischen Bürokraten und den Adressaten seiner Tätigkeit beschränkt. Der damit eingeführte Begriff *Vertrauen* ist spätestens seit Luhmann (1975) Grundlage zahlreicher Ansätze zur Erklärung gesellschaftlicher Prozesse (vgl. Eisenstadt 1995; Giddens 1996; Putnam 2000; Hardin 2002).<sup>45</sup> Offe (1999: 44) differenziert vier Typen von Vertrauen im Koordinatensystem zwischen *Eliten* und *Masse*, vertieft jedoch den Aspekt des Vertrauens der politischen Eliten in die Bürger nicht weiter, so dass hieraus keine Schlüsse auf ein zeitgemäßes Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger gezogen werden können. Yang (2005: 274-276) füllt diese Leerstelle und erklärt präziser, was dieses Vertrauen bedeuten könnte: „[...] administrators’ beliefs in citizens’ competency (knowledge, skills, and judgment), honesty (integrity), and benevolence.”

Eine Reihe von Autoren diagnostizierte, dass negative Einstellungen von Verwaltungsmitarbeitern – also fehlendes Vertrauen auf einem der genannten Aspekte – ein wesentliches Hindernis für eine intensivere Bürgerbeteiligung darstellt. Konkret würden Verwaltungsmitarbeiter mit befürchteten Problemen argumentieren, die mit einer Beteiligung einhergehen könnten – Wankelmuth oder Desinteresse der Bürger (vgl. Dahl 1966; Rosenbaum 1978), Verstärkung von Ungleichheit in der Gesellschaft (vgl. Holtkamp 2006) oder Überlastung der Verwaltung und Kostenanstiege (King/Stivers 1998). Gleichzeitig konstatieren andere Autoren, öffentliche Bedienstete sähen sich als verantwortliche Problemlöser im Bürgerinteresse (Maynard-Moody/Musheno 2000), seien altruisti-

45 Warum Menschen überhaupt vertrauen, lässt sich sowohl ökonomisch mit einem *rational-choice* Ansatz der Nutzenerwartung, als auch soziologisch in der Logik *angemessenen Verhaltens* erklären. Voraussetzung für Vertrauen ist in beiden Perspektiven eine grundsätzlich positive Erwartung gegenüber zukünftigen Entwicklungen und die Bereitschaft Unsicherheit und Risiko zu tragen (Yang 2005: 275). Analytisch kann *Vertrauen* als Funktion (1) der *Prädisposition* des Individuum, (2) der durch Erkennungsmerkmale geschürten *Erwartungen* und (3) der *Erfahrungen* in Austauschbeziehungen bezeichnet werden (vgl. ausführlich Creed/Miles 1996: 17ff.). Geht man von einer Normalverteilung der Prädisposition und der tatsächlichen Vertrauenswürdigkeit (*Erfahrungen*) von Verwaltungskunden aus, so erlangen die institutionell geprägten *Erwartungen* besondere Bedeutung bei der Erklärung des *Vertrauens*. Die *Erwartungen* spiegeln die Strukturen, Management-Philosophie und Kultur der Organisation wider (Creed/Miles 1996: 20; vgl. Yang 2005: 276). Yang kann zeigen, dass Mitarbeiter stärker prozessorientierter Organisationen (2005: 281) sowie Mitarbeiter, die ihre Verwaltung unter starkem öffentlichen Druck stehend wahrnehmen („perceive government as being bashed“, Yang 2005: 277), ein statistisch signifikant geringes *Vertrauen* in Kunden und Bürger aufweisen.



scher und brächten der Gesellschaft im Allgemeinen mehr Vertrauen entgegen als der Durchschnittsbürger (Brewer 2003).<sup>46</sup>

Obwohl zahlreiche Autoren die Bedeutung dieses Vertrauensverhältnisses für Funktion und Wirtschaftlichkeit auch und gerade von Regulierungsbeziehungen betonen (vgl. Hawkins 1984: 30; Parker/Braithwaite 2003: 134; Pautz 2008: 48f.), erscheint eine allein positive Aufladung des *Vertrauens* unterkomplex. Denn ein Bürokrat könnte sich statt als *Dienstleister* für den individuellen Bürger (vgl. Schedler/Felix 2000) mit der vorrangigen Aufgabe der Befriedigung von Kundenwünschen auch im originären Sinn des Begriffs als ein dem Gemeinwohl verpflichteter *Repräsentant des Staates*, d.h. der Gesamtheit der Bürger (vgl. Schwanke/Ebinger 2006: 243), sehen und hieraus eine notwendigerweise kritischere Haltung gegenüber Partialinteressen ableiten. Diese Konfliktlinie zwischen diesen beiden Rollen ist in regulativen Aufgabenfeldern besonders ausgeprägt. Die Verwaltung sollte einerseits den Individualinteressen nicht im Weg stehen, muss andererseits aber auch der Schutz der Allgemeinheit vor negativen Externalitäten gewährleisten und einen homogenen Vollzug ohne Ansehen der Person (vgl. Kuhlmann et al. 2011: 41f.) sicherstellen. Eine aus der Zuordnung zu dem einen oder anderen Rollenbild abgeleitete normative Wertung i.S. eines *guten, vertrauenden* Verwaltungsmitarbeiters und einem *schlechten, misstrauischen* greift also zu kurz.

Für die empirische Analyse wird aus der vorhergehenden Diskussion gefolgert, dass die *Responsivität gegenüber Bürger und Kunden* ein zentraler Aspekt politischer Performanz darstellt. Yang (2005) zeigt entsprechende Operationalisierungen des Konstrukts in empirischen Studien auf. Die in der Literatur häufig anzutreffenden Argumente für eine Überlegenheit des kommunalen Vollzugs gerade aufgrund einer engeren Beziehung zwischen den Akteuren (vgl. Treisman 2007: 11-14 m.w.V.) sollte sich zudem auch in Unterschieden auf dieser Dimension zwischen den realtypischen Verwaltungsmodellen auswirken.

#### 2.3.3.2.2 Responsivität gegenüber Behördenleitung und politischem Prinzipal

Die Möglichkeit der praktischen Steuerung des Verwaltungsvollzugs durch die verantwortlichen Spitzen von Politik und Verwaltung wird in der Literatur regelmäßig mit der Ausgestaltung organisationaler Aspekte in Verbindung gebracht und als Funktion hierarchischer Kontrolle, d.h. als Ausdruck der erfolgreichen Beschneidung administrativer Entscheidungsfreiräume, gesehen. Die Ur-

46 Mit dieser *Public Service Motivation* befasst sich ein weitverzweigter Forschungsstrang (vgl. Perry/Wise 1990; Perry/Hondeghem (eds.) 2008; Hammerschmid et al. 2009), der jedoch hier nicht weiter berücksichtigt wird (vgl. Kapitel 3.2.5).

sache für die Existenz dieser Spielräume wird aus dieser Perspektive als in der Natur komplexer Delegationsbeziehungen liegend betrachtet: Die Verwaltung als Agent sehe sich multiplen Prinzipalen mit auseinanderfallenden Interessen gegenüber (vgl. McCubbins/Noll/Weingast 1987; Moe 1989; Romzek/Ingraham 2000; Whitford 2005). Dies stürzt sie einerseits in ein Dilemma, da nie alle Interessen gleichzeitig befriedigt werden können. Es bringt die Verwaltung aber auch in die Position, von der Schwäche der Prinzipale aufgrund deren Uneinigkeit und kürzeren Verweildauer in ihren Positionen zu profitieren und eine den eignen Interessen förderliche Agenda zu verfolgen (vgl. McCubbins et al. 1987; Huber/Lupia 2001; Bawn 1995). Zur Sicherstellung der *Responsivität* der Verwaltung stehen dem Prinzipal zwei Instrumentarien zur Verfügung: (1) die Kontrolle der äußeren und inneren Strukturen der Verwaltung und (2) die inhaltliche Steuerung der Verwaltung.

Der erste Aspekt der Kontrolle Verwaltungsstrukturen umfasst die Möglichkeit des politischen Prinzipals, im Rahmen von Verwaltungsreformen Veränderungen am Verwaltungsapparat vorzunehmen, wenn dies opportun erscheint. Derartige Eingriffe werden in der Literatur als Ausnahmesituation in der Steuerungsbeziehung gehandelt, da sie aufgrund ihrer tiefgreifenden Auswirkungen insbesondere unter den Mitarbeitern starken, weit über alltägliche Steuerungsprobleme hinausgehenden Widerstand provozieren (vgl. Ellwein 1994: 55, 61f., 83ff.; Mayntz 1997a: 65; Bogumil/Ebinger 2008a: 274f.). Die Bewertung der politischen Steuerungsfähigkeit anhand (gescheiterter oder erfolgreicher) Reformdurchsetzung ist problematisch, da jede einzelne Reform ein spezifisches Machtspiel darstellt: Neben der Steuerbarkeit der Verwaltung haben länderspezifische Ausgangsbedingungen, Überzeugungskraft des Reformvorschlags, Geschick in der Koalitionsbildung und Vermarktung des Projekts sowie die Konfliktfähigkeit der Abwehrkoalitionen beträchtlichen Einfluss (vgl. Reiners 2008a, 2008b; Bogumil/Ebinger 2008a).<sup>47</sup> Aus diesen Gründen bietet sich dieser Aspekt nicht zur Bewertung der Steuerungsfähigkeit der Verwaltung an.

Der zweite Aspekt bezieht sich auf die *Prozessebene* der inhaltlichen Steuerung, d.h. die Umsetzung und den alltäglichen Vollzug politischer Programme innerhalb des Verwaltungsapparates. Allerdings wird in der Literatur betont, dass eine Steuerung hier kaum als *Police Patrol*, d.h. die einzelfallbezogene Überwachung des Aufgabenvollzugs verstanden werden kann, da eine solche Steuerungsstrategie angesichts der schier Masse an Aufgaben und Vorgängen unmittelbar zur Informationsüberladung und damit zur Arbeitsunfähigkeit des Prinzipals führen würde (vgl. McCubbins/Schwartz 1984: 165ff.; Meier/O'Toole: 2006). Der Erfolg politischer Steuerung drückt sich vielmehr darin aus, inwie-

47 Vgl. die Versuche der Rekonstruktion von Reformerfolgen in Bogumil/Ebinger (2005); Bogumil/Kottmann (2006); Reiners (2008a).

fern politische Vorgaben durch die Hierarchieebenen hindurch als Leitlinien der praktischen Arbeit akzeptiert werden.<sup>48</sup> Erfolgt dies, so sind Interventionen ins Tagesgeschäft einer Verwaltungseinheit weitgehend überflüssig. Gelingt es nicht, bedeutet dies den sprichwörtlichen „agency loss“ – der Agent vertritt die Interessen des Prinzipals nicht in bestmöglicher Weise (Ström 2000). Dieser primär auf Ebene der administrativen Leitungsebene untersuchte Aspekt ist für die vorliegende Untersuchung überaus instruktiv, auch wenn Konstrukten und Methodologie für die hier untersuchte Fragestellung angepasst werden müssen. Insbesondere tritt bei dieser prozessbezogenen Form der Responsivität die potenzielle Verflechtung mit dem benachbarten Aspekt der *Professionalität* (vgl. Kapitel 2.3.4.2) deutlich zu Tage. Die ohnehin vorhandene Kontingenz der beiden Aspekte machen Krause/Douglas (2005: 283) deutlich, indem sie die Bewertung der *Responsivität* resp. *professionelle Unabhängigkeit* unmittelbar an den von einer Behörde produzierten Beratungsinhalten fest machen:

„If bureaucratic expertise, and hence, the resulting policy information produced by it, is politicized, then one can infer that these agencies exhibit responsive competence (Moe 1985). That is, agencies provide policy information consistent with satisfying external political demands and policy objectives of their own respective institutions, rather than making sound independent judgments.“

Zwar verneinen Untersuchungen zum Verhältnis von Politikern und administrativen Führungskräften explizit ein Konkurrenzverhältnis zwischen *Responsivität* i.S.v. *Loyalität* und *Professionalität*. Allerdings könnte sich dies ändern, wenn man die Akteursebene der politikgestaltenden Führungskräfte verlässt. Deshalb muss dieser Aspekt bei der Entwicklung eines theoretischen Erklärungsmodells für die hier bearbeitete Fragestellung kritisch betrachtet werden. Die primär vertretene *Doktrin* zur Performanz der einzelnen Behördentypen auf diesem Aspekt lautet, dass Bündelungsbehörden und insbesondere die kommunale Ebene eine sehr viel höhere *Responsivität* gegenüber politischen Zielsetzungen aufweisen sollten, als dies bei stärker fachlich orientierten Sonderbehörden der Fall sei – wobei dies jedoch meist über die stärkere Führung letzterer Einheiten begründet wird (vgl. Holtkamp 2006: 193 m.w.V.).

#### 2.3.4. Wirtschaftlich-funktionale Performanz

Öffentliches Handeln kann wie alle wirtschaftliche Betätigung an der Befolgung des *Ökonomischen Prinzips* bewertet werden. In den letzten Jahrzehnten gewann dieses Kriterium in der Literatur – im Kontext chronischer Einsparzwänge der öffentlichen Hand – unter den Schlagworten der *Ökonomisierung* und *Leistungs-*

48 Vgl. hierzu das Konzept der funktionalen Politisierung in Ebinger/Schmitt (2010).