

fern politische Vorgaben durch die Hierarchieebenen hindurch als Leitlinien der praktischen Arbeit akzeptiert werden.⁴⁸ 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).

steigerung alles überragende Bedeutung (vgl. Radin 1998: 553; Groß 2002; Klenk 2004: 8f.; Ingraham 2005: 390). Theoretisch kann das ökonomische Prinzip in zwei Teilprinzipien zerlegt werden: dem *Minimalprinzip* und dem *Maximalprinzip*. Ersterem wird entsprochen, wenn auf der *Produktebene* gesetzte Ziele mit minimalem Ressourceneinsatz erreicht werden. Dies wird als *effiziente* Aufgabenwahrnehmung bezeichnet. Dem *Maximalprinzip* wird in einer klassisch wirtschaftswissenschaftlichen Definition entsprochen, wenn auf der *Wirkungsebene* bei gegebenem *Input* der erzielte Nutzen optimiert wird. Wird dieses erreicht, ist eine *effektive* Aufgabenwahrnehmung gegeben (vgl. Rosenfeld et al. 2007: 44ff.). Werden beide Teilelemente berücksichtigt, so wird von einem sparsamen und wirksamen Mitteleinsatz ausgegangen. Dabei stehen die beiden Teilprinzipien in einem potenziell dilemmatischen Verhältnis zueinander: Eine bedingungslose Optimierung des einen Prinzips kann die Erfüllung des anderen unterminieren. Hier kann eine Schwäche vieler betriebswirtschaftlicher Betrachtungen identifiziert werden: Aufgrund der Schwierigkeit einer entsprechenden Leistungsdefinition und -erfassung wird auf Ebene des *Output* die Frage der Leistungsqualität nicht gestellt. Stattdessen wird schlicht angenommen, dass es auf dieser Ebene vorgegebene und messbare Produktstandards gibt, die auch stets erreicht werden. Die Leistungsqualität wird somit als Konstante aufgefasst, sodass der Fokus alleine auf die Minimierung der *Inputs* gerichtet werden kann. Dies mag bei der maschinengleichen Produktion abschließend bestimmter Produkte (bspw. Schotter, Parkausweise) zutreffen. Für die meisten Bereiche der öffentlichen Verwaltung und insbesondere in jenen, um die es in dieser Untersuchung gehen soll, gilt dies sicher nicht. Hier treffen Spezialisten in intensivem Kontakt mit Dritten und durch Auslegung und Abwägung abstrakter Handlungsvorgaben Entscheidungen in fachlich und politisch komplexen Vorgängen. Dies impliziert auch, dass der Begriff der *Effektivität* eine andere Bedeutung bekommt: Er beschreibt nicht mehr, dass das Bestmögliche aus den gegebenen Mitteln gemacht wird, sondern dass gesetzte Ziele tatsächlich erreicht werden.

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen administrativen Handelns stellen nur die *äußere Grenze* möglicher Handlungsoptionen dar, welche einer praktischen Auslegung im Vollzug bedürfen. Dies erlaubt eine große Spanne nicht nur an Handlungswegen (Prozessebene), sondern auch in der Produktqualität (*Output-Ebene*). Eine Engführung dieser Performanzdimension auf einen reinen Kostenaspekt ohne Berücksichtigung der *qualitativen* Aspekte der gesetzten Produktionsziele ist ebenso zu vermeiden, wie eine Engführung auf reine Qualitätsaspekte ohne Berücksichtigung der Kosten. Die Dimension der *wirtschaftlich-funktionalen Performanz* muss dementsprechend sowohl die *Wirtschaftliche Qualität* wie auch die *Professionalität* der Verwaltungstätigkeit erfassen.

2.3.4.1 Wirtschaftliche Qualität

Die Zielsetzung einer Leistungsmessung liegt in der Ermittlung des Verhältnisses von Aufwand und Ertrag der Leistungsproduktion. Die Forschungspraxis zeigt, dass die Übernahme dieses simplen Ansatzes für die Zwecke der vergleichenden Organisationsanalyse der öffentlichen Verwaltung nur bedingt und unter Anpassungen möglich ist. Grundproblem ist die valide Erfassung der aufgewendeten *Inputs* und der produzierten *Outputs* in Menge und Qualität (vgl. Rosenfeld et al. 2007: 47f.; Junkernheinrich et al. 2010: 56ff.). Zum ersten ist eine *exakte* Erhebung der für den Vollzug *einzelner Aufgaben oder Aufgabenblöcke* aufgewendeten Mittel nicht möglich. Aufgrund unterschiedlicher Aufgabenschnitte der Verwaltungseinheiten – oft selbst auf einer föderalen Ebene oder innerhalb eines Landes – lassen sich entsprechende Haushaltsdaten⁴⁹ nicht miteinander vergleichen. Eine trennscharfe und damit für einen Vergleich geeignete Erfassung der aufgewendeten *Inputs* ist bestenfalls näherungsweise möglich.⁵⁰ Zum zweiten erlauben fehlende oder nicht vergleichbare Kennzahlen zu den örtlichen Verhältnissen (bspw. zur Zahl, räumlichen Verteilung und Heterogenität der zu betreuenden Kunden oder der Komplexität der Anlagentypen etc.) keine angemessene Berücksichtigung der Kontextfaktoren der Leistungsproduktion. Zum dritten liegen keine vergleichbaren Angaben über tatsächlich ausgeführte Tätigkeiten (hinsichtlich Zahl und Umfang der bearbeiteten Anträge, Beratungen oder Kontrollen) und die qualitativen Charakteristiken der produzierten Leistungen – dem *Output* – vor. Um diese Lücke zu füllen, soll hier statt auf „harte“ Haushaltsdaten auf subjektive Einschätzungen von Mitarbeitern zurückgegriffen werden, die auch eine Abfrage der Fach- und Dienstleistungsqualität erlauben.

2.3.4.2 Professionalität

Das Konstrukt der *Professionalität* steht mit dem Rollenbild *autonomer Bürokrat* in Verbindung und erlebte seine Blütezeit in den 1960er und 1970er Jahren (vgl. Hall 1968; Ritzer 1975). Ob seiner vielfältigen Verwendung (vgl. bspw. DiMaggio/Powell 1983; Teodoro 2011: 68f.) kann es als eines der zentralen organisati-

49 Hieran hat auch die teilweise erfolgte Umstellung von kameraler zu doppischer Rechnungslegung auf kommunaler Ebene nichts geändert, da weder eine einheitliche Produktdefinition auf kommunaler Ebene besteht, noch eine Vergleichbarkeit mit staatlicher Leistungsproduktion herstellbar ist.

50 Vgl. zu eines derartigen Versuchs Bauer et al. (2007b: 9f., 294-302).

onssoziologischen Konzepte bezeichnet werden.⁵¹ Hier liegt die Geburtsstunde der *professionellen Bürokratie* (Mintzberg 1979: 256ff.; vgl. Bogumil/Schmid 2001: 86), deren hochspezialisierte Mitarbeiter als Antagonisten zum oben eingeführten *responsiven Bürokraten* gedeutet werden kann (vgl. Jacobsen 1996: 46; Tonon 2008: 277; Bourdeaux 2008: 369 m.w.V.). Welche Rolle Experten haben und wie diese zu bewerten ist, gehört seit Woodrow Wilson (1887) und Max Weber (1956) zu den Kernfragen der Verwaltungswissenschaft (Weber 1956: 1054-1062). Denn jenseits idealtypischer Rollenzuschreibungen muss mit Anerkennung professioneller Kapazitäten der Verwaltung auch zwangsläufig die bereits diskutierte politische Aufladung allen Verwaltungshandelns und die faktische Anerkennung der Bürokraten als *policy maker* einhergehen. Damit ist klar, dass die Verwaltung trotz fehlender unmittelbarer demokratischer Legitimation Einfluss auf den Handlungsspielraum der Politik hat (Weber 1956: 1057f.; Lipsky 1980; Wilson 1989; Boyne 2003; Moynihan/Pandey 2005: 423; Meyers/Vorsanger 2007; Lee/Raadschelders 2008: 420f.). Benz (2003: 363) konstatiert entsprechend: „Die Unterscheidung zwischen Politik und Verwaltung ist schlicht realitätsfern“. Wurde dies zuerst noch beklagt (vgl. Lowi 1969; Burke 1986), rückte mit der intensiven Analyse von *Principal Agent*-Beziehungen die Bewältigung dieses „Problems“ in den Mittelpunkt politikwissenschaftlicher Forschung (vgl. Moe 1984).

Für die Heranziehung von Experten spricht, dass deren professionelle Standards unter allen anlegbaren Bewertungsmaßstäben am belastbarsten mit positiven Gemeinwohleffekten verknüpft werden können. Professionen bezeichnen aus soziologischer Perspektive abgegrenzte Personenkreise, die über theoretisch fundierte, durch (teils reglementierte) gemeinsame Fachausbildung erworbene Spezialkenntnisse verfügen, darauf aufbauend ein identitätsstiftendes Selbstverständnis teilen und einem gemeinsamen (oft altruistisch konnotierten) Verhaltenskodex folgen sowie danach streben, ihren Arbeitsbereich abzugrenzen und die ihn betreffenden Standards zu setzen und durchzusetzen (Parsons 1939: 457-67; Rainey/Steinbauer 1999: 20). Die Clusterbildung von Mitarbeitern mit identischer Profession in Organisationen verstärkt ihren Zusammenhalt und unterstützt die Abgrenzung von Dritten. So orientieren sich diese Subgruppen primär an den Verhaltensstandards ihrer Profession und erst sekundär an jenen ihrer Organisation (Wilkens/Ouchi 1983: 475). Die Profession reguliert damit das Verhalten von Akteuren unabhängig von ihrer organisatorischen An- und Einbindung und verheimatet sie in einer „Fachbruderschaft“ (Wagener 1979: 238f.). Freidson (2001) bezeichnet deshalb den *professionalism* neben markt- und regel-

51 Gleichzeitig trägt dieses Konzept auch den Makel einer früheren stark funktionalistischen Verwendung als Klassifikator zur Identifikation professioneller (i.S.v. guter) und nicht-professioneller (schlechter) Arbeitseinstellung (vgl. MacDonald 1995: 2-4).

gesteuerter Bürokratie als drittes Organisationsmodell innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Er wie viele andere Autoren betont die Bedeutung einer qualifizierten und unabhängigen Aufgabenwahrnehmung sowohl für Vollzugsqualität, Universalität des Zugangs wie auch zur Sicherung qualifizierter Information und Beratung für die Politik (vgl. bspw. Knott/Miller 1987; Christensen 1991: 10; Bauer et al. 2007a; Tonon 2008: 277; Rosenfeld et al. 2007: 49; Evetts 2009: 253f.). Fallstudien bestätigen diese zentrale Rolle: Nur solange eine überlegene Fachkenntnis der Verwaltung gegeben ist, gelingt die Begrenzung fachfremder, auf die Durchsetzung von Partikularinteressen abzielender Einflussversuche auf Verwaltungsentscheidungen (Kuhlmann et al. 2011: 118).

Soll Professionalität gewährleistet werden, muss die entsprechende Verwaltung und ihre Mitarbeiter über ein hohes Maß an *Autonomie*⁵² verfügen. Auf der *Vollzugsebene* bedeutet dies zwar nicht eine Hierarchie- oder Weisungsfreiheit der einzelnen Mitarbeiter. Wohl aber sollten *fachliche*, nicht *politische* Kriterien die zentrale Rolle bei der Entscheidungsfindung spielen.⁵³ Welche professionellen Werte ein Mitarbeiter zu einem bestimmten Zeitpunkt teilt, hängt wie schon in Kapitel 2.3.3.2 dargelegt von Sozialisierung und Aufgabencharakteristika ab. Gilardi und Braun (2002: 157) bringen diesen Sozialisierungsaspekt auf den Punkt:

„Bürokraten werden, um ihre Aufgaben in einer funktionalen Organisation erfüllen zu können, lange Zeit sozialisiert und erzogen. Aus diesem Prozess kann der „egoistische“ Akteur nicht „unbeschadet“ heraustreten. Es wächst vielmehr eine „professionelle Integrität“ heran, die die perfekte Aufgabenerfüllung als intrinsische Motivation erzeugt. Bürokraten respektieren die Regeln und Ziele der Organisation [...]“.“

Aus der *Core Executive* Forschung ist darüber hinaus bekannt, wie stark Aufgabencharakteristika und damit verbundene Erwartungen die *funktionale Politisierung* und Arbeitsweise von Verwaltungsmitarbeitern beeinflussen können (vgl. Steinkemper 1974: 95-97; Putnam 1976a: 213; Derlien 1986: 123; Mayntz/Derlien 1989: 393f.; Ebinger/Schmitt 2010). Diese Erkenntnisse sind hilfreich für die Entwicklung eines Untersuchungsmodells auf der Vollzugsebene.

Neben der grundsätzlich einzugestehenden Unerreichbarkeit einer sachlichen Objektivität⁵⁴ finden sich in der Literatur ebenso zahlreiche Argumentationen

52 Der Begriff der bürokratischen Autonomie wird in der Literatur unterschiedlich verwandt (Kim 2008: 34f.): So werden damit Instanzen eingeschränkter Steuerung (-sfähigkeit) der Politik beschrieben, aber auch die Eigenständigkeit von Verwaltungseinheiten als politische Akteure mit multiplen Verflechtungen zur Umwelt.

53 Schon Scott (1965: 69f.) berichtet, dass die große Mehrheit der Verwaltungsmitarbeiter Einwirkungen von außen ablehnt und die professionelle Entwicklung der Verwaltung hierdurch behindert sieht. Gleichzeitig erachten sie die Führung durch einen qualifizierten Vorgesetzten als Grundvoraussetzung der Zielerreichung wie auch ihrer individuellen professionellen Entwicklung.

54 Vgl. hierzu Connolly et al. (1980), Boyne et al. (2004), Enticott (2004); Veit (2008).

gegen eine solche „Entpolitisierung“ des Verwaltungsvollzugs. Scotts (1966: 269) Aufzählung der mit einer Professionalisierung der Bürokratie einhergehenden Steuerungsprobleme ist längst Allgemeingut. Professionelle Autonomie könnte Loyalitäts- und Steuerungsprobleme mit sich bringen, die Responsivität der Verwaltung schwächen und damit technokratischen Tendenzen und Bürgerferne Vorschub leisten (vgl. Christensen 1991: 10; Wewer 2003: 362; Unger et al. 2000: 1009ff.; Jann/Wegrich 2008: 69). Und schließlich argumentierten Bürokratietheoretiker aufbauend auf unterschiedlichen theoretischen Begründungen (vgl. Holtkamp 2012: Kapitel 2 m.w.V.) schon vor Niskanen (1971), dass professionelle Stände nicht wertfrei in der Auslegungen gesetzlicher Rahmenbedingungen seien, sondern eigennützig, und mitunter immer teurere und komplexere Lösungsansätze zulasten des Gemeinwohls forcierten. Mit der Ausbreitung der *Principal-Agent Theory* (Milgrom/Roberts 1992) gewann diese Argumentation eine neue theoretische Qualität. Als Konsequenz dieses unauflösbaren Widerspruchs (vgl. T’hart 2011: 329) erscheint eine rigide Trennung der Bewertungskriterien *Professionalität* und *Responsivität* wenig zielführend.

2.3.5. Kontextuelle Performanz

Die klassische Organisationsforschung konzentriert sich bei der Messung und Erklärung organisationaler Performanz auf die in den beiden vorhergehenden Abschnitten genannten „harten“ Performanzaspekte mit unmittelbarer Außenwirkung. Dabei legt die betriebswirtschaftlich orientierte *Human-Resources* Forschung nahe, dass es ganz wesentlich die „weichen“ Aspekte, insbesondere die informelle Verhaltensweise der Mitarbeiter sind, die wesentlich über Wertigkeit und Kosten der produzierten Leistung entscheidet. Deshalb muss diese Dimension in ein holistisches Modell administrativer Performanz einfließen.

Präziser als das von Schneider (1975) als Prädiktor organisationaler Performanz konkretisierte *Klima* (vgl. West 2001) thematisiert das Konzept des *Organizational Citizenship Behavior* (Bateman/Organ 1983) die Nutzung von solchen Handlungsspielräumen durch die Mitarbeiter, welche nicht durch formale Anreizsysteme gesteuert werden können, aber dennoch zentral für das Funktionieren von Organisationen sind (Organ 1988: 4). Borman/Motowidlo (1993) prägten für derartige, die operativen Tätigkeiten umschließende soziale und psychologische Verhaltensweisen den Begriff „contextual performance“. Während die ersten Operationalisierungen noch direkt weit gestreutes Akteurshandeln wie „[...] compliance, altruism, dependability, housecleaning, complaints, waste, cooperation, criticism of and arguing with others, and punctuality“ (Batemann/Organ 1983: 589) abfragen, empfehlen LePine et al. (2002: 62), das Konstrukt indirekt über positiv mit dem Organisationserfolg verknüpfte Aktivitäten zu er-