

wissenschaft zurück und beruht vornehmlich auf (widersprüchlicher) anekdotischer oder fallbezogener Evidenz (vgl. ausführlicher in Kapitel 3).

Zum anderen wurde aus den Ausführungen offensichtlich, dass die Festlegung von Bewertungsmaßstäben administrativen Handelns an große konzeptionelle Probleme stößt, die letztlich nur über eine normative Definition überwunden werden können. So ist nicht "objektiv" zu klären, wann neutrale Expertise wichtiger ist als politische Responsivität, welche Fachziele sich politischen Zielen unterordnen müssen und wie viel Autonomie der Vollzugsebene zugestanden werden darf, um nicht von einer Technokratie, sondern noch von einer demokratischen Volksherrschaft sprechen zu können. Institutionenökonomisch können die Präferenzen für einzelne organisatorische Lösungen aus den abweichenden Zielssystemen von Politik, Wissenschaft und Fachebene erklärt werden. Die Politik berücksichtigt vorrangig politische Kosten der Anbahnung von Reformen sowie kontinuierliche Kosten der politischen Steuerung berücksichtigt. Wissenschaft (und idealisierend auch die Praxis) betrachtet jedoch aufgrund der an sie gerichteten Erwartungen in einer funktionalistischen und technokratischen Sichtweise überwiegend⁶ operative Aspekte „alleiniger Wahrheit“ (Landfried 1986: 113f.) i.S.v. Effizienz, Effektivität oder demokratietheoretischer Qualität etc. Da allgemeine verwaltungswissenschaftliche Leitsätze aufgrund ihrer Defizite in der Berücksichtigung machtpolitischer Aspekte für die Praxis weitgehend unbrauchbar sind und ihre Erfolgskriterien darüber hinaus nicht mit den von der Politik angestrebten Zieldimensionen übereinstimmen, wäre eine Orientierung an ihnen für die Politik irrational. Verwaltungswissenschaft könnte ihre normative Aufladung zwar überwinden und zu einer verwaltungsbezogenen Herrschaftswissenschaft werden, dafür müsste sie jedoch den sozial gewünschten Anspruch, funktionale *best practice* Lösungen zu liefern, gänzlich aufgeben. Vor einer Evaluation muss folglich eine Definition des Performanzbegriffs erfolgen, die jedoch zwangsläufig zentrale politische Bewertungskriterien nicht abbilden wird können, da diese von den beteiligten Akteuren nicht offengelegt Partialinteressen betreffen.

1.2 Bürokratie und Performanz – Forschungserträge und Forschungslücken

Der schnelle und vielgestaltige Wandel im Kontext des *New Public Management* inspirierte die verwaltungswissenschaftlichen *public administration* Forschung. Im skandinavischen und angelsächsischen Raum gewann die starke Forschungstradition in diesem Bereich neue Dynamik. Jüngere, eher einer quantitativ-analytischen Tradition entstammende Forschungsstränge befassen sich implizit

6 Selbstverständlich berücksichtigt verwaltungswissenschaftliche Politikberatung schon heute Aspekte politischer Kosten und Durchsetzbarkeit.

oder explizit mit Fragen der Staatsorganisation und erzielten hier bedeutende Fortschritte in der Erklärung sowohl politisch-administrativer, als auch strukturorientierter Zusammenhänge. So entwickelte sich mit Bezug auf die politische Steuerungsebene im Kontext der Governance Debatte eine intensive theoretische Auseinandersetzung um das *rescaling* staatlicher Institutionen durch Dezentralisierung und Privatisierungstendenzen sowie den vielfältigen damit einhergehenden Veränderungen (vgl. Brenner 2003; Batterbury/Fernando 2006). Parallel florierte die ökonomische Forschung zu Dezentralisierungseffekten und lieferte auf Grundlage von Ansätzen wie dem *fiskalischen Föderalismus*, Wettbewerbsmodellen und Sozialkapitalforschung zahlreiche neue Erkenntnisse (vgl. im Überblick Treisman 2007). Der sich im Zuge des NPM entwickelnde Trend zur Verselbständigung von Verwaltungseinheiten brachte einen kaum überschaubaren und sehr ertragreichen Strang der *Public Administration* Forschung hervor, der sich mit innovativen Methoden der Analyse der Folgen dieser *agencification* widmet (vgl. Pollitt et al. 2004; Verhoest et al. 2010). Darüber hinaus lassen sich vereinfachend zwei wichtige Ansätze mit Fokus auf die Binnenorganisation unterscheiden, die aus unterschiedlichen Blickwinkeln die Performanz öffentlicher Organisationen erklären: Ein auf strukturell-instrumentelle Merkmale zurückgreifender Ansatz (vgl. grundlegend Egeberg 1999) und ein auf die Rolle des Managements fokussierter Ansatz (vgl. Meier/O'Toole 2002; May/Winter 2007).

Alle diese Forschungsstränge teilen die theoretische Grundannahme, dass administratives Handeln und damit auch die Leistungsfähigkeit von Verwaltungen nicht zufällig ist, sondern von Faktoren außerhalb und innerhalb einer Verwaltungseinheit beeinflusst wird. Boynes' (2003: 389f.) Einwand, dass jede Organisation aufgrund der ihr innewohnenden Kontingenz einmalig und die Entwicklung einer übergreifenden Theorie daher unmöglich sei, wird somit generell zurückgewiesen. Die Ansätze unterscheiden sich jedoch grundlegend hinsichtlich der handlungstheoretischen Grundannahmen, der abhängigen Variablen "Performanz" wie auch der zu ihrer Erklärung herangezogenen unabhängigen Variablen. Eine umfassende und etablierte Theorie existiert ebenso wenig wie detaillierte Kausalmodelle zur Erklärung von Verwaltungshandeln, Leistung oder Leistungsverbesserung (Boyne 2003; Brewer/Selden 2000). Die einzelnen Forschungsstränge führen eine weitgehend friedliche Koexistenz. Aus unterschiedlichen Disziplinen stammend, auf verschiedenen Analyseebenen ansetzend, von konträren Paradigmen hinsichtlich der Rationalität von Akteurshandeln ausgehend und unterschiedlichen Forschungszielen und -methoden folgend, können diese Schulen als weitgehend abgeschlossene Systeme betrachtet werden. Klassische Organisationstheorie, Verwaltungswissenschaft, *Public Administration* Forschung, betriebswirtschaftlich orientierte *performance management* Ansätze, politikwissenschaftliche Delegations- und *principal agent* Forschung, Mikropolitik und einige andere gedeihen hier friedlich neben der unüberschaubaren betriebs-

wirtschaftlichen und personalwirtschaftlichen Literatur. Jede Schule pflegt ihre theoretischen Erklärungsansätze mit oft eklektizistischem Charakter und konzentriert sich in der Regel auf ein dazu spezifisches Set an erklärenden und erklärten Variablen. Jedes dieser Denkmodelle differenziert sich mit Fortschreiten der wissenschaftlichen Auseinandersetzung sukzessive aus und bringt immer elaboriertere theoretische Modelle und Tests hervor. Eine Zusammenführung oder Reintegration findet kaum oder nur verdeckt statt. In der Folge sind die internationalen Debatten trotz ihrer analytischen Orientierung aufgrund ihrer vielfältigen Ausdifferenzierungen von Widersprüchen, Überschneidungen und Leerstellen ihrer Kausalmodelle belastet. Wie zu zeigen sein wird, unterscheiden sich die ähnlichen, häufig parallel in den Theoriediskussionen entwickelten Konstrukte dabei nicht nur semantisch. Auch die Position analoger theoretischen Konstrukte – als erklärende, intervenierende oder erklärte Variablen – variiert in den Kausalmodellen.

Die sich mit der Verwaltungsorganisation im deutschsprachigen Raum beschäftigende Forschung ist stärker in einer qualitativ-deskriptiven Tradition der *Public Administration* Forschung verortet (vgl. Kuhlmann 2010: 140) und nimmt oft nur am Rande oder nur mit replizierendem Charakter an den international geführten Debatten teil. Angesichts der hohen Veränderungsdynamik sowohl hinsichtlich subnationaler Strukturen als auch interner Prozesse ist die kleine Community mit ihrer (teils kritisierten) Rolle als beschreibende und evaluierende *Verwaltungsreformwissenschaft* gänzlich ausgelastet (vgl. Jann 2001: 328; Benz 2003; Holtkamp 2009). Werden Wirkungsanalysen jenseits von Deskription und ad-hoc Bewertungen durchgeführt, so greifen diese Ansätze Verwaltungsreformen häufig als quasi-experimentelles Setting auf. Ausgehend von den hierdurch bedingten Gegebenheiten finden sich deutliche Gemeinsamkeiten in den verwandten Forschungsdesigns: Die Untersuchungen sind (1) primär als *ex-post facto Design* bzw. *one-shot case study design* angelegt, es wird also für einen Fall nach einer Strukturveränderung aus einer ex-post Perspektive die Wirkung von Struktur- oder Prozessveränderungen rekonstruiert und bewertet. Sie sind (2) auf ein Bundesland fokussiert, da entsprechende Reformen im deutschen Föderalismus von landesspezifischen politischen und strukturellen Eigenheiten determiniert und lange Zeit sowohl hinsichtlich der initiiierenden Regierungskoalition, der eingesetzten Reformstrategien, als auch der angestrebten Organisationsmerkmale als singuläre Ereignisse begriffen werden konnten. Sie untersuchen (3) Struktur- oder Prozessveränderungen aus einer engen, von Reformkontext oder Politikfeld geprägten Perspektive (vgl. mit Überblicken für den deutschsprachigen Raum Widmer et al. 2009; Bogumil/Kuhlmann 2011). Diese Ansätze sind offensichtlich problembehaftet (vgl. Wollmann 2004b; Kuhlmann/Wollmann 2011). Jenseits von Veränderungsprozessen werden die Effekte von Institutionalisierung jedoch kaum untersucht (vgl. Bauer 2008: 63f.; Bogumil/Jann 2009:

49; Holtkamp 2012: Kapitel 1). So ertragreich die beiden beschriebenen Vorgehensweisen im Einzelnen sind, so ungeeignet sind sie zur systematischen Erklärung der Performanz von Verwaltungen. Was Zubek/Goetz (2010: 1) aktuell für die Forschung über die Verwaltungsstrukturen zentral- und osteuropäischer Staaten konstatieren, gilt somit auch bedingt für die kontinentaleuropäische Verwaltungsforschung: „Academic analysis has been reluctant to shift attention from institutionalisation to effects, not least because of the fluidity of many formal institutions“. Aus diesen Beschreibungen des Status quo können eine Reihe von Forschungslücken abgeleitet werden:

Wirkung von Strukturen: Die Sichtung der Literatur zeigt, dass der Aspekt der *äußeren* Strukturen der Behörden kaum beforscht wird (vgl. Egeberg 1999: 155).⁷ Zwar existiert eine unüberschaubare Literatur zur Verfasstheit und Steuerung von verselbständigten Einheiten. Dieser Forschungsstrang befasst sich aufgrund seiner Wurzeln in der NPM-Bewegung jedoch mit *Agenturen*, d.h. mit solchen Behörden, die zumindest näherungsweise dem Ideal der *more independent, single-purpose executive agency* entsprechen. Analysiert wird dabei vorrangig, wie "weiche" Steuerungsaspekte, insbesondere verschiedene Grade an zugestandener Autonomie (bspw. hinsichtlich Finanzen, Management etc.) auf die *Wahrnehmung* der Führungskräfte von Agenturen wirken. Jedoch sind die Befunde auch nach gut zwei Jahrzehnten Vollzugserfahrung und zahlreichen Studien aufgrund methodischer Probleme nach wie vor wenig belastbar oder widersprüchlich (vgl. Verhoest et al. 2004: 102; Lægreid/Verhoest 2010: 15). Ob die *Autonomisierung* tatsächlich einen eigenständigen und positiven Performanzeffekt hat, kann in diesen Forschungsdesigns nicht abschließend bestimmt werden. Lægreid/Verhoest (2010: 15) beklagen entsprechend: "Generally there is a lack of reliable knowledge about the effects of different organizational forms on performance". Diese Aussage spiegelt exakt jene von Egeberg (1999: 155), der gut zehn Jahre zuvor den Stand der vergleichenden empirischen Forschung zu diesem Thema folgendermaßen zusammenfasste:

„What triggered the writing of this paper was in fact the somewhat surprising observation that literature reviews and comprehensive research reports on comparative administration revealed the discipline had little to contribute concerning the implications of various structural configurations.“

Entsprechend bleibt festzuhalten, dass die verwaltungsbezogene Organisationsforschung, trotz der Entwicklung theoretisch elaborierter und methodisch inno-

7 Egeberg bündelte in seiner Kritik die Unzufriedenheit zahlreicher Verwaltungswissenschaftler mit Forschungsstand und Forschungsstoßrichtung, vgl. Campbell/Peters (1988), Derlien (1992), Farazmand (1994, 1997), Page (1995), Smith et al. (1995), Olsen/Peters (1996), Peters/Wright (1996), Bekke et al. (1996).

vativer Ansätze im vergangenen Jahrzehnt, bisher keine Aussage zu den isolierten Effekten äußerer Strukturen vorweisen kann. Auch die Evaluationen im Nachgang zu Verwaltungsstrukturreformen konnten bis heute keine schlüssigen Befunde zur Wirkung unterschiedlicher Verwaltungsmodelle liefern. Zwar scheinen die Erkenntnisse der (vergleichenden) Fallstudien die Annahme eines maßgeblichen Einflusses der Institutionalisierung auf die Aufgabenausführung zu bestätigen (vgl. Bogumil 2010; Bogumil/Kuhlmann 2010), ein präziseres *Mapping* der Effekte ist auf dieser Basis aber nicht möglich.

Verknüpfung von Struktur und Management: Ebenso wenig liegen Erkenntnisse vor, über welche *Mechanismen* unterschiedliche strukturelle Rahmenbedingungen auf die internen Prozesse und die erbrachte Performanz wirken. Die Forschung zu *agencies*, die auf die Perzeption der Führungskräfte als abhängige Variable zurückgreift, öffnet die *black box*, die Leerstelle zwischen Struktur und Performanz (vgl. Hou et al. 2003: 299; Andrews/Boyne 2010), nicht. Entsprechend der alten NPM-Doktrin wird schlicht angenommen, dass eine eigenverantwortliche Führungskraft eine optimale Performanz realisieren wird (vgl. Hood 1991: 4). Ein Verständnis über diese internen Abläufe wären jedoch die Voraussetzung für eine zielgerichtete Organisationsgestaltung (vgl. Pollitt et al. 2004: 44), die auf mehr als nur der Übernahme theoretischer Annahmen aus der betriebswirtschaftlichen Debatte beruht. Hierzu sind entsprechende Daten notwendig, die jedoch in der *public administration* Forschung nur selten und i.d.R. nur von Fallstudien erfasst werden (vgl. Brewer/Selden 2000: 688). Allerdings finden sich in Betriebswirtschaft und Psychologie elaborierte und empirisch getesteten Ansätzen zum Zusammenhang von Management und Mitarbeiterverhalten, auf die zurückgegriffen werden kann.

Integration der Ansätze: Wie Boyne (2003: 369) feststellt, sind schlüssige Kausalmodelle und integrierte Sets von Annahmen bei Studien zur administrativen Performanz eher selten. Die Breite des Feldes, die Ausdifferenzierung der einzelnen Kausalmodelle und ihre Widersprüche führen dazu, dass umfassendere Erklärungsmodelle nicht einfach durch Ergänzung oder Fusionen bestehender Ansätze entwickelt werden können. Holistische Modelle organisationaler Performanz von Behörden sind deshalb rar. Da jedoch Vollzugsperformanz ein Produkt des komplexen Wechselspiels einer Vielzahl von Faktoren ist (vgl. Brewer/Selden 2000: 689), bleibt trotz umfassenden, aus zahlreichen selektiven Ansätzen gewonnenen Erkenntnissen stets ein Unbehagen ob des fehlenden Gesamtbildes, welches Überschneidungen und Interaktionen in den Erklärungsmodellen offenlegen könnte. Ein theoretisch tragfähiges Konzept zur Integration der vorhandenen Forschungsansätze könnte einen wesentlichen Erkenntnisbeitrag zum Verständnis organisationalen Handelns leisten.

1.3 Forschungsfragen

Die forschungsleitende Frage dieser Arbeit ist, welche Faktoren in welcher Weise das Handeln und die Performanz von Verwaltungen systematisch beeinflussen. Die grundlegende theoretische Annahme ist, dass administratives Handeln und damit auch die Leistungsfähigkeit von Verwaltungen nicht zufällig ist, sondern von Faktoren außerhalb und innerhalb einer Verwaltungseinheit beeinflusst wird. Der Zusammenhang zwischen Strukturen und Verwaltungshandeln wird analysiert, indem behauptete theoretische Verknüpfungen zwischen den potenziellen Erklärungsfaktoren *äußere Verwaltungsstruktur* und *verwaltungsinterne Prozesse* und dem resultierenden *Verwaltungshandeln* in ein Theoriegebäude integriert und ihr Zusammenhang untersucht wird. Ziel ist es, auf der Mikro-Ebene eine theoretische Fundierung für ein umfassendes organisationswissenschaftliches Modell zu erarbeiten, das den Konnex zwischen bürokratischen Organisationsmodellen und wesentlichen Zieldimensionen des Verwaltungshandelns auf einer Prozessebene beschreibt und existierende Muster in dieser Beziehung offenlegt. Konkret werden drei Teilfragen – eine konzeptionelle, eine deskriptive und eine analytische – zu beantworten sein:

- *Konzeptionelle Forschungsfrage*: Wie sieht ein Modell administrativer Performanz aus? Konkret: Wie kann administrative Performanz definiert werden, welche Faktoren sind zu ihrer Erklärung heranzuziehen, und wie sind diese Komponenten theoretisch verknüpft?
- *Deskriptive Forschungsfrage*: Unterscheiden sich die realen Verwaltungsorganisationsmodelle tatsächlich in ihrer Performanz; und variieren sie auch auf den theoretisch als relevant erachteten Erklärungsfaktoren?
- *Analytische Forschungsfrage*: Welche Beitrag leisten die identifizierten Faktoren zur Erklärung administrativer Performanz; und welche Interaktionen sind zwischen den Erklärungsfaktoren selbst beobachtbar?

Diese dreistufige Struktur leitet das weitere Vorgehen. Aufbauend auf der Entwicklung eines umfassenden Erklärungsmodells kann soll sowohl die Beschreibung der charakteristischen Merkmale klassischer Verwaltungsmodelle und ihrer statistisch signifikanten Unterschiede, als auch die kausalanalytische Überprüfung überkommener verwaltungswissenschaftlicher Annahmen zur "Wirkung" von Verwaltungsmodellen erfolgen. Dieser Ansatz versucht die Forderung von Bogumil/Jann (2009: 293) zu erfüllen, die „Perspektiven der internen und externen Steuerungsprobleme des öffentlichen Sektors, also *Public Administration* und *Public Policies*, wieder zusammenzufügen“, indem die praktischen Folgen politischer Strukturentscheidungen offengelegt und damit in den politischen Entscheidungsprozess zurückgespiegelt werden.