

rungskultur ist hingegen eine Gleichrichtung möglich, so dass über alle Dimensionen eine einheitliche Wirkung auf die Performanz angenommen werden kann.

4.4 Das Kausalmmodell

Aufbauend von den genannten handlungstheoretischen Prämissen soll nun ein detailliertes Erklärungsmodell administrativer Performanz entwickelt werden. Die Grundannahmen dieses Modells sind in Anlehnung an Wilson (1989: 91-93), dass öffentliche Verwaltungen (1) nicht ausschließlich über legislative Programmsteuerung kontrolliert werden, sondern (2) sich ambiguen Zieldefinition von Politik und Umwelt gegenüber sehen, welche (3) potenziell eine beträchtliche Varianz im individuellen und kollektiven Handeln über alle Hierarchieebenen zulässt, und (4) dieses Handeln die Performanz von Organisationen beeinflusst. Gegenstand dieser Untersuchung ist, wie unterschiedliche Ausgestaltungen der genannten Spielräume auf die Performanz wirken. Die Sichtung der qualitativen und quantitativen Analysen legt nahe, dass administrative Performanz von einem Zusammenspiel vielfältiger, sowohl *äußerer, struktureller Faktoren* als auch *innerer, prozessbezogener Faktoren* beeinflusst wird. Diese beiden Erklärungsstrategien sollen im Folgenden vorgestellt und ein integratives Modell zur Erklärung administrativer Performanz entwickelt werden.

Ausgangspunkt zur Erörterung der ersten, auf äußere Erklärungsfaktoren abzielenden Strategie stellt die auf Gulick (1937) zurückgehende und in der Erforschung von verselbständigte Verwaltungseinheiten prominent vertretene *strukturell-instrumentelle Perspektive* dar (vgl. Lægreid et al. 2005: 11; Lægreid/Verhoest 2010: 6f.) Dieser folgend geht die vorliegende Arbeit von der Grundannahme aus, dass äußere organisationale Charakteristika Auswirkungen auf das Verhalten der Organisationsmitglieder haben. Lægreid, Christensen und Rubecksen (2005: 11) fassen die Bedeutung, die diesem äußeren Rahmen zugeschrieben wird, folgendermaßen zusammen:

„A structural-instrumental approach presumes that one has to study how the public sector is organized in order to understand how it works. It makes a difference whether central government is an integrated system under ministerial responsibility or a disintegrated system of autonomous or semi-autonomous organizations, whether it is centralized or decentralized, and whether it is specialized according to the principle of geography and/or other principles [...].“

Für die Funktionsweise von Behörden spielt es also eine Rolle, auf welcher Verwaltungsebene sie angesiedelt sind und welche Aufgaben nach welchen Organisationsprinzipien in ihnen gebündelt werden. Entsprechend der im vorausgehenden Unterkapitel postulierten Wirkmechanismen von Institutionen wird hier angenommen, dass strukturelle Merkmale von Behörden auf zweierlei Weise wirken.

Erstens wird unterstellt, dass die äußere *Struktur* einer Behörde inter alia die durch vorgesetzte Stellen die zugestandene Autonomie und die Form der Steuerung, wie auch den von Dritten auf eine Behörde ausgeübte Druck beeinflusst. Begründen lässt sich diese Annahme damit, dass – unter sonst gleichen Bedingungen (insbesondere hinsichtlich der Aufgabe einer Behörde) – die Strukturen von Behörden Einfluss darauf haben, ob einzelne Verwaltungseinheiten ihre Aufgabe exponiert oder eher geschützt vor öffentlicher Beobachtung und politischen Weisungen erledigen, ob ihre Leitung sich in demokratischen Wahlen legitimieren muss und ob einzelne Verwaltungseinheiten unmittelbar dem Einfluss anderer Verwaltungsbereiche ausgesetzt sind. Dabei wird angenommen, dass diese strukturellen Charakteristiken Akteurshandeln und Performanz nicht allein durch die Setzung von Anreizen über eine rationale, nutzenmaximierende Schiene beeinflussen, sondern auch die Herausbildung spezifischer Wertvorstellungen und Normen evozieren, also über normative und kognitive Pfade wirken.

Die zweite, binnenzentrierte Erklärungsstrategie ist wie eine Matjoschka-Puppe in den ersten Ansatz integriert und konkretisiert ihn, ohne allerdings vollständig von ihm determiniert zu sein. Hier wird unmittelbar am Akteurshandeln der Führungskräfte, an Managementfaktoren angesetzt (vgl. Meier/O'Toole 2002; Ingraham et al. 2003). So wird in Anlehnung an die Literatur davon ausgegangen, dass unterschiedlichste Aspekte der praktizierten *Führungskultur* der Vorgesetzten die Performanz von Verwaltungseinheiten wesentlich beeinflussen. Dabei sollte das Verhalten der Vorgesetzten einerseits von den *Strukturen* ihrer Behörde beeinflusst sein (vgl. Hooijberg/Choi 2001: 406f. m.w.V.), andererseits jedoch auch über eigenständige Erklärungskraft verfügen, da jede Organisation unter vielfältigen und kontingennten Einflüssen Entwicklungsprozesse durchläuft, die zur Herausbildung eines kollektiven Selbstverständnisses, eingeschliffener Interaktionsformen und geteilter Wahrnehmungen, Werten und Normen – einem behördenspezifischen Modus Operandi – führen (vgl. Kapitel 3.1.3). Somit fällt der Ebene der Verwaltungsführung eine Doppelrolle zu: Das Verhalten der Führungskräfte ist einerseits ein eigenständiger Erklärungsfaktor, andererseits aber vermutlich auch in Reaktion auf die durch die äußeren Verfasstheit modellierten Anreize Mediator zwischen äußerer Struktur und administrativer Performanz.

Das an diese Annahmen anschließende, in Abbildung 3 graphisch dargestellte, integrative Kausalmodell ist simpel: Es wird behauptet, dass die äußeren Strukturen einer Behörde unmittelbar und mittelbar auf die Performanz der darin angelagerten Verwaltungseinheit wirken. Als mittelbarer Wirkmechanismus wird das Verhalten der Führungskräfte einer Behörde identifiziert, welches als von den strukturellen Gegebenheiten geprägt, aber nicht determiniert angesehen wird. Es wird erwartet, dass die Führungskräfte abhängig von den strukturellen Rahmenbedingungen jeweils andere Handlungsalternativen für *lohnend* bzw. *angemessen* erachten. Dieses abweichende Führungsverhalten beeinflusst seiner-

seits wiederum das Set an Handlungsoptionen der Mitarbeiter, und damit die Verwaltungsperformanz auf den oben definierten Dimensionen.

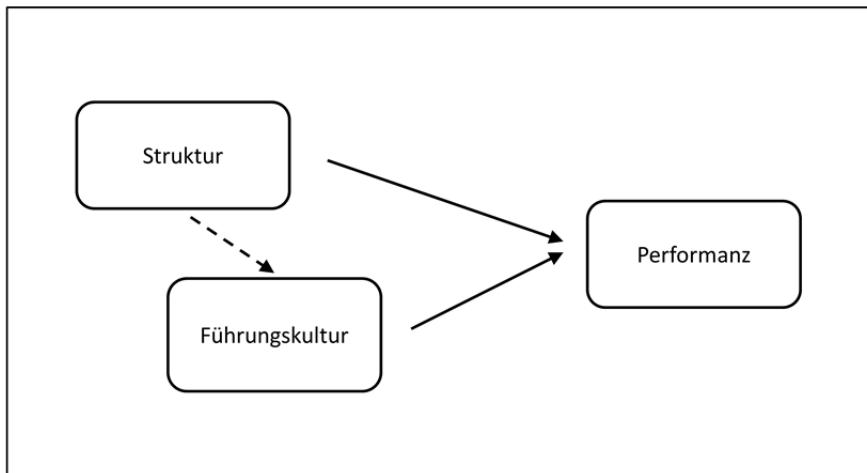


Abbildung 3: Abstraktes Kausalmmodell

Quelle: Eigene Darstellung.

Dieses theoretische Modell adressiert das von Goldthorpe (1997: 8f.) kritisierte *black box* Problem variablenzentrierter Ansätze, nämlich die Aufklärung der *Ursache* und *Wirkung* verknüpfenden Prozesse, auf zweierlei Wegen: Zum einen wird versucht, die innerhalb der Behörden ablaufenden sozialen Prozesse durch die Berücksichtigung der *Führungskultur* zu erfassen, und so eine kausale Verbindung zwischen Strukturen und Performanz zu modellieren.⁷² Zum anderen werden die einzelnen Variablen und die zwischen ihnen angenommenen Wirkungsbeziehungen theoretisch hergeleitet. Dies soll im Detail in den folgenden Abschnitten erfolgen, indem zuerst die zu berücksichtigenden Dimensionen der Performanz als abhängigen Variablen eingeführt sowie im Folgenden die unabhängigen Variablen bestimmt und ihre angenommene kausale Verbindung erläutert werden. Durch die Zusammenführung dieser Einzelbetrachtungen kann abschließend ein elaboriertes Kausalmmodell erstellt werden.

72 Ähnlich schreiben Hou et al. (2003: 299) den von ihnen untersuchten, spezifischen Managementsystemen explizit die Rolle zu, die Leerstelle zwischen Struktur und Performanz wesentlich zu füllen: „[...] we argued that management capacity [...] is an important component of the “black box”, or the middle of the performance equation.“

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 kranken 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 Ver einnahme 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).