

grundlegende *Familien* unterteilt werden. So zeigt sich eine grundlegende Dreiteilung des Universums potenziell die Performanz des Verwaltungsvollzuges beeinflussender Faktoren: Erstens wird der *Umwelt* von Verwaltungsbehörden eine wesentliche Rolle zugeschrieben. Zweitens ist der äußere, *strukturelle Rahmen* von Behörden von zentraler Bedeutung. Als dritter, unentbehrlicher Teil eines umfassenden Erklärungsansatzes zeigt sich darüber hinaus die prozessuale Ebene, welche das *Management* und die Akteursinteraktionen innerhalb der Behörden wie auch mit ihrem Umfeld beschreibt. Über diese drei Dimensionen hinaus wird auch die vollzogene Aufgabe als Erklärungsfaktor genannt. Dieser sehr wichtige Faktor wird in dieser Untersuchung durch die gewählte Fallauswahl und die Einbeziehung von Kontrollvariablen Berücksichtigung finden (vgl. Kapitel 5.1, 5.4.4). Im Folgenden soll die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den drei genannten zentralen Aspekten unter dem Fokus ihrer Performanzwirkung im deutschen Untersuchungsfall näher betrachtet werden.

3.2.2. Umweltbeziehungen

Die Beziehung zwischen Behörden und ihrer Umwelt soll als erster regelmäßig in der Literatur genannter Erklärungsfaktor administrativer Performanz näher betrachtet werden. Dabei wird zwischen zwei Dimensionen unterschieden: Erstens jener der *unmittelbaren* steuernden Einflussnahme auf Behörden, zweitens jener des *mittelbaren* Einflusses öffentlicher Reputation sowie grundlegender Unterstützung auf die Arbeit des Vollzugspersonals.

Der erste Aspekt wird aus zwei Perspektiven betrachtet (vgl. Moynihan/Pandey 2005: 423): Zum einen als Frage der politischen Kontrolle und hierarchischen Aufsicht, zum anderen bezüglich des Einflusspotentials der Öffentlichkeit im Allgemeinen oder spezifischer Einflussgruppen wie Kunden oder Lobbygruppen im Besonderen. Während die erste Perspektive sich auf Fragen der hierarchisch unterlegten Steuerung (*government*) beschränkt, fällt die zweite in eine *governance*-Logik, in der auch formelle und informelle Regelungsformen unter Einbeziehung aller denkbaren Stakeholder berücksichtigt werden. Aus forschungspragmatischen Gründen kann auf diese Debatte hier nicht eingegangen werden. Grundlegende Annäherungen finden sich in Mayntz/Scharpf (1995); Benz et al. (2007), Benz/Dose (2010) und Schuppert (2011).

Die ersten Perspektive der politischen Steuerung von Behörden wurde intensiv im Rahmen der klassischen *Principal-Agent* Forschung (vgl. Moe 1984) erforscht und könnte – bedingt – instruktiv für die hier bearbeitete Fragestellung sein. Im Zentrum der hier interessierenden Arbeiten stand die Frage einer effektiven politischen, aber auch gesellschaftlichen Führung nachgeordneter Verwaltungsbehörden (Jensen/Meckling 1976). Grundlegende Veröffentlichungen wie

McCubbins, Noll und Weingast (1987; 1989), Macey (1992), Epstein/O'Halloran (1994) oder Spence (1999) bereiteten das Feld für moderne Betrachtungen dieser Beziehung unter dem NPM-Paradigma (vgl. van Thiel 2001; Christensen/Læg Reid 2006; Verschuere 2006). Hier ist einerseits die Forschung zu unabhängigen Regulierungsbehörden (vgl. Thatcher/Stone Sweet 2002), andererseits jene zu verselbständigten Verwaltungseinheiten (vgl. Pollitt et al. 2004) zu nennen. Diese Ansätze betrachten Verwaltungseinheiten im Regelfall als Ganzes und fokussieren primär auf die Makro-Ebene der Beziehungen zwischen Politik und Verwaltungsbehörden oder Behörden untereinander. Als zentrales theoretisches Konzept hat sich in diesen jüngeren Forschungssträngen die *organisationale Autonomie* nachgeordneter Behörden herauskristallisiert (vgl. einführend Verhoest et al. 2004).

In der empirischen Forschung der Auswirkungen unterschiedlicher Steuerungsmodi werden dabei i.d.R. *Output*-Daten oder direkte Befragungen der Verwaltungsbehörden selbst, meist über die Adressierung von *senior staff*, d.h. von Führungskräften der nachgeordneten Verwaltungseinheiten, genutzt.⁶⁹ Beide Ansätze beschränkten sich bis in die jüngste Zeit hinein meist auf Fall- oder kleinzahlige Studien⁷⁰ und erbrachten trotz reger Forschungstätigkeit bisher wenig konsistente Befunde (vgl. Verhoest/Læg Reid 2010: 284-285). Dies liegt einerseits an der begrenzten Verfügbarkeit vergleichbarer harter *Output*-Daten, was häufig zur Berücksichtigung nur sehr kleiner und theoriefrei selektierter Samples führte (vgl. Christensen/Læg Reid 2001a: 30, 2001b: 74; Bouckaert/Peters 2004: 23-27; Verhoest et al. 2004: 102f.). Andererseits gelang es erst in jüngerer Zeit, eine definitorische Vereinheitlichung des Autonomie-Konzeptes zu erreichen. Diese berücksichtigt die Dimensionen *managerial*, *policy*, *structural*, *financial*, *legal* und *interventional autonomy* (Verhoest et al. 2004: 106-109).

Für die hier thematisierte Fragestellung der Determinanten administrativer Performanz ist dieser Forschungszweig dahingehend ergiebig, dass er Steuerungseffekte der Makro-Ebene ins Blickfeld rückt. Welche Wirkung die empirisch festgestellten Unterschiede in der Steuerungserfahrung von Behördenleitern *innerhalb* der Behörden haben, oder durch welche verwaltungsinternen Prozesse die Varianz im *Output* unterschiedlich organisierter Verwaltungseinheiten erklärt werden kann, wird aus dieser Warte mangels empirischer Daten auf der Vollzugsebene bisher kaum thematisiert. Auch ist unklar, in welchem Verhältnis der Einfluss der allgemeinen Reputation und jener der Unterstützung durch verantwortliche Politiker und höhere Vorgesetzte *zueinander* stehen.

69 Vgl. zur Kritik dieses Ansatzes Kapitel 5.1.1.4.

70 Vgl. hierzu auch Ebinger/Schmitt (2010) mit Verweisen auf van Thiel (2001: 12); Gormley/Balla (2004: 17, 19); Verhoest et al. (2004); Pollitt et al. (2004); Oliveira et al. (2005: 4); Christensen/Læg Reid (2005: 27).

3.2.3. Verwaltungsorganisationsmodelle als strukturzentrierte Erklärungsansätze

Der wohl prominenteste Ansatz zur Erklärung administrativer Performanz greift auf die äußeren Strukturen der Verwaltungsorganisation als Explanans zurück. Gerade die klassische deutsche Verwaltungsorganisationsforschung bezieht sich hierbei in institutionalistischer Tradition auf Faktoren des „organisatorischen Makrosystems“ (Mayntz 1997a: 84), erklärt also Unterschiede in Verwaltungshandeln und -leistung durch die äußeren Charakteristika einzelner Behörden.

Es liegt auf der Hand, dass auf behördliche Organisationsmodelle *als Ganzes* abstellende Erklärungsmodelle die Ursachen von Performanzeffekten nicht zufriedenstellend erhellen können. Diese Modelle (klassisch in der deutschen Diktion: Obere Landesbehörden, Mittelinstanzen, Untere Landesbehörden, kommunale Ebene, vgl. Abbildung 1) tragen als *Verwaltungskonfiguration* stets ein ganzes Bündel unabhängiger Variablen in sich. So sind bspw. staatliche Mittelinstanzen mittelbar demokratisch legitimiert, bündeln vielfältige Zuständigkeiten für große Einzugsbereiche und verfügen über einen beträchtlichen Personalstamm in ihren einzelnen Verwaltungseinheiten sowie ggf. über Außenstellen. Im Vergleich dazu sind Stadt- oder Kreisverwaltungen unmittelbar legitimiert, sind ebenfalls multifunktional ausgerichtet, verfügen über keinen nachgeordneten Bereich oder Außenstellen und können für einzelne Aufgaben größenabhängig meist nur eine eher bescheidene Personaldecke aufbieten. Sonderbehörden sind mittelbar legitimiert, verantworten einen eng definierten Aufgabenbereich, verfügen hierzu jedoch über einen großen und spezialisierten Mitarbeiterpool.

Als wesentliche *strukturelle* Charakteristika oder *Designparameter* lassen sich folglich identifizieren: (1) die Legitimation, (2) die horizontale Differenzierung, (3) die vertikale Differenzierung und (4) die Größe einer Behörde bzw. der einzelnen darin angelagerten Verwaltungseinheiten. Jede Behörde verfügt über eine spezifische Ausprägung auf jeder dieser Parameter. Die Wirkung dieser einzelnen Elemente schließt sich, wie Mintzberg (1979: 181) betont, nicht aus, sie wirken vielmehr reziprok. Die Summe dieser Parameter definiert die strukturelle *Konfiguration* einzelner Behörden (vgl. Egeberg 1999). Das in der Verwaltungswissenschaft gepflegte Gerüst von Annahmen über die Wirkung einzelner administrativer Merkmale kann, wie in Kapitel 1.2 dargelegt, als *Doktrin* der Verwaltungsorganisation gelten (vgl. für die Bundesrepublik statt vieler Fonk 1969; Wagener 1981; Mayntz 1997a; Kneip 2000) und prägt auch international – häufig als Ausprägungen des Sammelbegriffs der *Dezentralität* – bis in die Gegenwart die Debatten zur Verwaltungsorganisation (vgl. Peters 1928; Pollitt 2005: 374-376). Entsprechend soll diese Differenzierung hier aufgegriffen und erläutert werden.