

rung der Kollaboration im Sinne eines *Dienstes nach Vorschrift* besteht (vgl. Yang/Pandey 2009: 336 m.w.V.). Auch auf der wirtschaftlich-funktionalen Performanzdimension kann von einer Zunahme der Professionalität und wirtschaftlicher Qualität des Vollzugs ausgegangen werden. Da die Mitarbeiter fachlich anerkannt sind, müssen sie nicht in vorseilendem Gehorsam politisch opportune Entscheidungen fällen und können dezidiert fachliche Standpunkte vertreten. Darüber hinaus könnte das Wissen um die Unterstützung durch Vorgesetzte als mittelbarer Effekt auch zu einer höheren Innovationsfreudigkeit und für den Vollzug positiven, eigenständigen, strategischen und unternehmerischen Entscheidungen führen (O'Toole/Meier 1999; Yang/Pandey 2009: 336f.).⁹² Schließlich wird auch ein positiver Einfluss auf die kontextuelle Performanz erwartet, da entsprechend des organisationspsychologischen Ansatzes des *Perceived Organizational Support* (POS) derartige, im Ermessen der Vorgesetzten stehende Unterstützungsleistungen nicht nur das Bedürfnis nach Anerkennung und Gemeinschaftsgefühl befriedigen, sondern auch das Gefühl einer Verpflichtung in den Mitarbeitern wecken könnte (Rhoades/Eisenberger 2002: 698f.; vgl. Yang/Pandey 2009: 336; Reid 2008: 44 m.w.V.). Entsprechend wird die folgende Hypothese formuliert:

Hypothese F1: Je stärker die Unterstützung der Vollzugsebene einer Verwaltungseinheit, desto höher ist die Performanz ihres Vollzugs.

4.6.2. Zielklarheit

Das Konzept der *Goal Ambiguity* nimmt eine zentrale Stellung in der performanzorientierten Organisationsforschung ein (vgl. Rainey 1993). *Goal Ambiguity* wird dabei üblicherweise als die Größe des Spielraumes einer *Behörde* in der Interpretation der ihr aufgegebenen Organisationsziele definiert (vgl. Chun/Rainey 2005 m.w.V.). Die Grundannahme dieses Konzepts besteht darin, dass der Interpretationspielraum die Fähigkeit der Organisationen zur Zielerreichung beeinflusst. Diesem Konzept wird im Bereich der öffentlichen Verwaltungen besondere Bedeutung zugesprochen, da sich diese im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Organisationen einem breiteren Set an Prinzipalen wie auch sehr viel komplexeren Zielen als der reinen Gewinnmaximierung ausgesetzt sähen (vgl. Lowi 1969; Wilson 1989: 115; Rainey 1993; Lee et al. 2009: 459 m.w.V.). Dabei wird angenommen, dass eine hohe *Goal Ambiguity* aufgrund der daraus

92 Hier wird wiederum die umfangreiche Literatur zur Verselbständigung von Verwaltungsleistungen berührt. Vgl. einfürend und zu den hypothetischen Vorteilen einer größeren Autonomie von Behörden Pollitt et al. (2004).

resultierenden unklaren Handlungsanleitungen und Widersprüchlichkeit der Ziele negativ auf die organisationale Performanz (vgl. Lee et al. 2009: 459; Stazyk/Goerdel 2011) sowie zahlreiche damit in Verbindung stehende Konstrukte wirkt. So verweisen Yang und Pandey (2008: 344f.) auf Untersuchungen, welche eine Verbindung des Konstrukts mit der organisationalen Bindung, dem gefühlten rolleninduzierten Stress und damit verbundener Frustration sowie der Wertekongruenz unter den Mitarbeitern nachweisen. Konträr dazu betonen andere Autoren die positiven Aspekte ambiguer Ziele bei der Versöhnung an sich unvereinbarer Anforderungen oder Werthaltungen (Christensen 1991: 314f.).

Der Grad an *Goal Ambiguity* kann nicht als unabhängig von strukturellen Faktoren gesehen werden. Allerdings konfligieren die verschiedenen in der Literatur genannten Determinanten: Erstens wird der *politischen Salienz* der Aufgabe eine Bedeutung zugesprochen. Dieses Maß der politischen Konflikthaftigkeit wird vornehmlich mit Charakteristiken der Aufgabe in Verbindung gebracht – Adressaten und Stakeholdern, Finanzierung, symbolische Aufladbarkeit und Problemkomplexität (vgl. Jacobsen 1996: 52; Chun/Rainey 2005: 530) – und kann sich sowohl auf die Ziele, als auch die Mittel zu ihrer Erreichung beziehen (Matland 1995: 157f.). Für diesen Faktor wird bei der vorliegenden Analyse durch die Konstanthaltung der Aufgabe teilweise kontrolliert. Allerdings stellt die Konflikthaftigkeit, die durch den strukturellen Aspekt einer unmittelbaren Legitimation einer Behördenleitung entsteht, einen weiterhin zu berücksichtigenden Faktor dar. Auch der zweite Faktor zielt auf äußere Einflüsse und deren *Pufferung* ab: So wird angenommen, dass die Einbindung der Aufgabenwahrnehmung in ein institutionelles Gesamtsystem wesentlich den Grad der *Goal Ambiguity* determiniert. So könnte die Einbindung in einen größeren Apparat die Exponiertheit einer Verwaltungseinheit und damit die Angriffsfläche für politische Initiativen verringert und so ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber einer Ausweitung der Zielinterpretation erhöhen (vgl. Meyer/Rowan 1977: 351; Bauer et al. 2007: 58; Ebinger/Bogumil 2008: 185f.). Der dritte Faktor widerspricht teilweise der vorhergehenden Annahme. Er zielt auf verwaltungsinterne Einflüsse ab und hängt mit den *Spezialisierungen* innerhalb von Behörden zusammen: Wie Trondal et al. (2008: 258f.) in Anlehnung an Barnard (1968: 278) ausführen, sammeln sich in Organisationen durch horizontale und vertikale Spezialisierung konfligierende Organisationsprinzipien an. Dies führe für die Mitarbeiter zu widersprüchlichen Handlungsanleitungen hinsichtlich des als *angemessen* zu erachtenden Verhaltens und kann bei Koordinationsnotwendigkeiten zu Spannungen innerhalb von Behörden führen. Die Ursachen von *Goal Ambiguity* stellen also eine Gemengelage – auch struktureller – Faktoren dar, die aufgrund ihrer Widersprüchlichkeit keine eindeutigen Erwartungen zulassen. Zwar wird die Existenz von *Goal Ambiguity* als per se unvermeidbar angesehen, allerdings ist nicht von

einer strukturellen Determiniertheit auszugehen, was Raum für die Akteursebene als wichtigen Einflussfaktor lässt.

Für die hier interessierende, behördeninterne Ebene des Vollzugs überwiegt in der Literatur die Einschätzung, dass die Vermeidung von Zielkonflikten wesentliche Aufgabe der Behördenleitung sei und sich erfolgreiche Behörden eben genau durch das Gelingen dieser Bemühung auszeichneten (vgl. Brewer/Selden 2000: 687 mit Verweis auf Popovich (ed.) 1998).⁹³ In der Literatur lassen sich zwei teilweise zusammenhängende Strategien identifizieren, deren Einsatz erfolgreich zur Reduzierung von *Goal Ambiguity* sein soll: Erstens der auf die Organisationskultur abstellende Ansatz der *mission based culture*, welche auf Zielerreichung statt auf die Einhaltung von Prozessvorgaben abzielt (vgl. Pandey/Moynihan 2006: 133 m.w.V.). Zweitens das Konzept der *Strategischen Planung* (vgl. Boyne 2010 m.w.V.), welches als Bestandteil des *Performance Managements* seit den 1980er Jahren Teil vieler Modernisierungsvorhaben war (vgl. Jann/Jantz 2008).⁹⁴ Die positive Wirkung beider Ansätze wird u.a. damit verbunden, dass sie Vorgesetzte zwingt, ihre Ziele eindeutig offen zu legen („[] to clarify their objectives [...]“), was deren Kommunikation innerhalb der Organisation, eine entsprechende Allokation von Ressourcen und Bemühungen, und schließlich der Zielerreichung ermöglichen soll (Boyne 2010: 62). Trotz der Schlüsselrolle von *Goal Ambiguity* sind Tests ihrer Erklärungskraft insbesondere auf großzahliger, quantitativer Ebene noch selten (Lee et al. 2009: 459).

Aufgrund seiner anzunehmenden Bedeutung zur Erklärung der administrativen Performanz soll das Konzept der *Goal Ambiguity* positiv gewendet als *Zielklarheit* in die vorliegende Analyse eingehen. Es wird getestet, wie die Wahrnehmung von Zielklarheit auf der Vollzugsebene auf die verschiedenen Performanzdimensionen wirkt. Es wird angenommen, dass ein höherer Grad an Zielklarheit positiv auf alle Performanzdimensionen wirkt (wiederum einschließlich der positiven Konnotation der *Professionalität* zulasten der *Responsivität*). Ist die Verlässlichkeit hierarchischer Vorgaben und die weitgehende Widerspruchsfreiheit zwischen diesen Vorgaben und anderen (gesetzlichen oder professionellen) Leitlinien des Vollzugshandelns gegeben, so sollte sich dies durch konsistente und berechenbare Entscheidungen positiv auf der rechtsstaatlich-

93 Dabei wird betont, dass Zielklarheit nicht über verstärkte Aufsichtsmaßnahmen wie verwaltungsinterne Formalisierung und Zentralisierung (sog. *red tape*) zu erreichen sei. Dies sei zwar die häufigste Reaktion von Führungskräften auf *Goal Ambiguity* (vgl. Wilson 1989: 131-134; Chun/Rainey 2006: 97f.; Pandey/Wright 2006: 517f.), führe jedoch über verschiedene Mechanismen – die im folgenden Abschnitt 4.6.3 diskutiert werden – zu schweren Performanzeinbußen (vgl. Pandey/Wright 2006: 517f. m.w.V.).

94 Die vielfältige Kritik am Gesamtkonzept des *Performance Managements* (vgl. Hood 2006; Jann/Jantz 2008: 15-20) schmälert dabei die (angenommene) Bedeutung des *Goal Ambiguity* Konstrukts für die Verwaltungsorganisationsforschung nicht.

politischen Dimension niederschlagen. Auch die wirtschaftlich-funktionale Dimension sollte durch das entschlossener Vorgehen der Vollzugsebene gewinnen. Darüber hinaus können verlässliche Ziele auch als Voraussetzung für eine hohe kontextuelle Performanz gesehen werden, da widersprüchliche Handlungen der Führungsebene und damit aus Unsicherheit, Zielkonflikten und erratischen hierarchischen Interventionen entstehende Spannungen seltener sein sollten. Entsprechend kann die folgende Hypothese formuliert werden:

Hypothese F2: Je höher die Zielklarheit auf der Vollzugsebene einer Verwaltungseinheit, desto höher ist die Performanz im Vollzug.

4.6.3. Dezentralität von Verantwortung und Partizipation

Viele der im Kontext der *Goal Ambiguity* zitierten Quellen nennen als weiteres Merkmal erfolgreicher öffentlicher Verwaltungen die von den Führungskräften zugelassene und veranlasste Verantwortungsdezentralisierung – das *empowerment* der Mitarbeiter (vgl. Wilson 1989: 365; Brewer/Selden 2000: 687; Frederickson/Smith 2003: 54). Diese innerorganisatorische *Partizipation* und *Zentralisierung* beschreibt die Berechtigung und die Möglichkeiten der Mitarbeiter, sich erstens an verwaltungsinternen, organisationalen Fragen zu beteiligen sowie zweitens innerhalb ihres Arbeitsbereiches selbständige Entscheidungen zu treffen. Andrews et al. (2009: 58) verdeutlichen die zentrale Bedeutung dieses Faktors für die Bestimmung der Leistungsfähigkeit von Organisationen:

„For organizational theorists, the relative degree of centralization within an organization is signified by the hierarchy of authority and the degree of participation in decision making, as these aspects of structure reflect the distribution of power across the entire organization (Carter and Cullen 1984; Glisson and Martin 1980; Hage and Aiken 1967, 1969).“

Obwohl sich in der Literatur auch Apologeten einer weitest möglichen Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen (insbesondere aufgrund der damit verbundenen Zieldurchsetzung, Koordinierung und Einheitlichkeit) finden (vgl. Taylor 1911; Ouchi 1980), so überwiegen doch Annahmen über die dysfunktionalen Effekte *übermäßiger* Zentralisierung, der sprichwörtlichen *Bürokratisierung*. In der englischsprachigen Literatur existiert ein über die Frage der Zentralisierung hinaus weiter fokussierter Forschungsstrang zu „organisational red tape“, dem Schlagwort, mit dem im politischen Diskurs vermeintlich zentralistische Regulierungsexzesse gebrandmarkt werden (vgl. Scott/Pandey 2005; Pandey/Marlowe 2009; Brewer/Walker 2010).⁹⁵ Mit Bezug auf die öffentliche Verwaltung werden darunter sämtliche Aspekte subsumiert, die interne Prozesse

95 Vgl. zu Typen von *red tape* Bozeman (1993, 2000) und Brewer/Walker (2010).