

sationszwecks und die zur Zielerreichung zur Verfügung stehenden Ressourcen. Andererseits spiegeln diese Modelle durch die Kopplung ihrer Komponenten auch die Unmöglichkeit, die Einzelziele voneinander zu lösen, da eine Vernachlässigung einer Zieldimension zwangsläufig zum Scheitern der Organisation als Ganzes führen würde. Die Zieldimensionen müssen also trotz ihres Konkurrenzverhältnisses vereint betrachtet werden und lassen sich nicht separat, d.h. ohne Berücksichtigung der Auswirkungen auf die anderen Dimensionen optimieren. Diese mehrdimensionale Performanz theoretisch zu erfassen und zu bewerten gehört zu den großen Herausforderungen der vergleichenden Institutionenanalyse (vgl. Ostrom 2007: 35, 2011: 17). Zur Gliederung dieser Vielzahl an Aspekten bietet sich auf einer ersten Ebene eine Dreiteilung in Anlehnung an Wagener (1969) in *politische Maßstäbe*, *funktionale Maßstäbe* und *mitarbeiterzentrierte Maßstäbe* an, unter die die relevanten Einzelaspekte subsumiert werden sollen.

2.3.2. Konzepte der empirischen Erfassung

Im Vorgriff auf die später notwendige Operationalisierung der Performanzkonstrukte soll bereits hier, noch vor der Identifikation der Bewertungsmaßstäbe, eine Grundsatzentscheidung zur Art der verwendeten Indikatoren getroffen und begründet werden. Aufgrund der Individualität der Aufgabe nahezu jeder einzelnen Verwaltungseinheit und der oft kaum zu quantifizierenden *Outputs*, stellt auch die Entwicklung geeigneter Performanzindikatoren eine Herausforderung bei der Analyse administrativer Performanz dar (vgl. Fölster 1997: 131f.). Zur empirischen Erfassung der Performanzdimensionen in großzahligen Forschungsdesigns bieten sich theoretisch zwei Herangehensweisen an: Die Operationalisierung einzelner Ziele über verfügbare "harte" *Output*- oder *Outcome*-Daten, oder ihre Greifbarmachung über Perzeptionsdaten. Da die für die erste Methode notwendigen, vergleichbaren Daten in der Regel nicht verfügbar sind, hat sich der zweite, akteursbezogene Ansatzpunkt etabliert. Dieser setzt meist am zentralen Spannungsverhältnis zwischen politischen und fachlichen Zielen an und fragt zu dessen Erfassung die *Rollenbilder* der Verwaltungsmitarbeiter ab. Dieses Konzept wurde schon in den 1960er Jahren im Kontext großer Elitestudien entwickelt und soll stark abstrahierend die Wertvorstellungen und damit potenziell auch das Entscheidungsverhalten der Verwaltungsmitarbeiter abbilden (vgl. Putnam 1976b; Aberbach et al. 1981; Derlien 1994: 267; Fisch 2002: 463f.).³¹ Während eine Spielart dabei abstrakt die Einstellungen zum öffentlichen Dienst und der Rolle von Politikern und Bürokraten abfragte, setzte eine zweite unmittelbar

31 Christensen (1991: 303) definiert die *Rolle* treffend als „the perception of bureaucratic norms and role enactment“.

am Entscheidungsverhalten der Bürokraten bei gegebenen Ermessensspielräumen an (Christensen 1991: 304f.).

Putnam (1976: 25ff.) entwickelte mit Blick auf die Ministerialverwaltung die beiden grundlegenden Idealtypen des *klassischen* und des *politischen* Bürokraten. Jacobsen (1996: 47ff.) greift diesen Ansatz auf, differenziert aber abweichend davon zwischen dem *loyalen* Bürokraten³², dem *autonomen* Bürokraten und dem *Citizens' Advocate*. Damit fasst er im *loyalen* Bürokraten Putnams' *klassischen* mit dem *politischen* Bürokraten zusammen, mit der Begründung, dass ersterer im Weberschen' Sinne ein Idealtyp, aber eben keine real anzutreffende Spezies sei. Der *loyale* Bürokrat wird damit ein stark *funktional politisierter* Akteur, der vorausseilend seine Entscheidungen an die (vermuteten) politischen Zielsetzungen anzupassen sucht (vgl. Ebinger/Schmitt 2010: 74f.). Der *autonome* Bürokrat ist der sich vorrangig an professionellen Standards des Verwaltungsvollzugs orientierende *Experte mit Fachwissen für Problemlösungen* (vgl. Schwanke/Ebinger 2006: 243).³³ Der *Citizens' Advocate* schließlich strebt vorbehaltlos die Bedürfnisbefriedigung der *Öffentlichkeit* an, auch wenn dies politischen Richtlinien und professionellen Werten widerspricht. Die theoretische Verknüpfung zwischen Rollenbild und Verhalten der Bürokraten leitet Christensen (1991: 305) über Simons *verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie* her (Simon 1997; March/Simon 1958) – ein Ansatz, der gut in neo-institutionalistische Erklärungsmodelle integriert werden kann: Kognitive Beschränkungen zwingen demnach Akteure bei der Entscheidungsfindung auf ein begrenztes, durch äußere Zwänge und rationale Erörterungen geprägtes Set von Annahmen zurück zu greifen. Diese Annahmen – erfassbar über Rollenbilder – sollen das Handlungsmodell der Akteure bilden und deren faktisches Handeln beeinflussen. Empirische Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Zustimmung zu spezifischen Rollenbildern nicht komplementär ist; sich also nicht, wie aufgrund des dargelegten Spannungsverhältnisses zwischen den Zieldimensionen naheliegend, gegenseitig ausschließt (vgl. Jacobsen 1996: 50f.). Dies deutet darauf hin, dass zumindest die abstrakten Rollenbilder und die damit verbundenen Ziele auf weitgehend unabhängigen Dimensionen angesiedelt sind.

Trotz seiner relativen Prominenz fand das Konzept in der Analyse der bundesdeutschen Verwaltung bisher vorrangig bei der Analyse ministerialer Eliten

32 Dieser Typus entspricht weitgehend den auf Aberbach et al. (1981) zurückgehenden, sich über unbedingten Gehorsam definierenden *Umsetzer politischer Vorgaben* (vgl. Schwanke/Ebinger 2006: 242f.).

33 In diesem Rollenbild spiegelt sich die auf Technokratie sinnende Verwaltung Schelskys (1965), deren Erklärung und Kontrolle Hauptgegenstand der *Principal-Agent* Forschung (Milgrom/Roberts 1992) ist.

von Bund und Ländern Verwendung.³⁴ Es finden sich jedoch auch Studien zur *vollziehenden* Verwaltung, die mit verhaltensleitenden Rollenbildern arbeiten (vgl. Luhmann/Mayntz 1973; Rogas 2000; Kuhlmann 2003b). Auf dem Hövel (2003) zeigte mit seiner Analyse des Verwaltungspersonals der Hansestadt Hamburg, dass das Konzept der Rollenbilder auch gewinnbringend in der quantitativen Analyse dieser Ebene eingesetzt werden kann.

2.3.3. Politische Maßstäbe

In demokratischen Systemen legt Politik an die Verwaltungstätigkeit oft andere als leistungsorientierte Kriterien an. Diesen politischen Zielen muss die Bürokratie zeitgleich zu (den später zu thematisierenden) wirtschaftlichen Kriterien genügen (vgl. Schedler/Proeller 2006: 64). Im Gegensatz zu auf dem freien Markt gehandelten Produkten verbietet sich für komplexe öffentliche Leistungen eine ausschließlich betriebswirtschaftliche, auf monetäre Zielgrößen fokussierte Leistungsbewertung. Unternehmerische Gewinnorientierung, so Derlien (1974: 4), strebe nicht die optimale „Bedürfnisbefriedigung von Konsumenten“ an. Folglich muss eine Performanzbetrachtung die *politische Qualität* des Verwaltungshandelns berücksichtigen.³⁵ Diese lässt sich jedoch ebenso wie weitere funktionale Dimensionen in der Regel nicht in Marktpreisen ausdrücken und bewerten (vgl. Luhmann 2007 [1964]; Grupp 2000: § 19, Rn. 30). Im folgenden Abschnitt soll versucht werden, die zentralen politischen Maßstäbe zu erfassen. Häufig genannte Faktoren wie die Mittelbarkeit der demokratischen Legitimation und strukturelle Faktoren wie die Größe des Einzugsbereichs der Verwaltung scheidet dabei allerdings aus, da diese als außerhalb der Verwaltung stehende und die Verwaltungsleistung *erklärende* Variablen zu betrachten sind. Entsprechend werden hier nur unmittelbare Leistungsaspekte diskutiert: Die *Rechtsstaatlichkeit* der Verwaltung, die *Responsivität gegenüber dem politischen Prinzipal* und die *Responsivität gegenüber den Kunden und Adressaten* der Verwaltungsleistung.

34 Für die Bundesebene sind insb. die *Comparative Elite Studies*, ihre Replikationen und die Arbeiten von Hans-Ulrich Derlien zu nennen, vgl. die Übersicht in Schwanke/Ebinger (2006: 230). Die Länderebene ist deutlich schwächer beforscht, vgl. Steinkemper (1974); Damskis/Möller (1997); Schwanke (2011).

35 Mit der Anerkennung dieses Umstandes geht auch ein weiterer Aspekt einher: Die Akzeptanz der politischen Seite der administrativen Arbeit (vgl. Dogan 1975: 4; Campbell 1983: 299f.).