

spricht die angenommene Akteursorientierung einer *logic of appropriateness* (vgl. March/Olsen 1989).

- Die kognitive Säule beschreibt schließlich die von wesentlichen Akteuren kollektiv geteilten Annahmen, die (zumindest temporär) für *wahr* gehalten werden (vgl. Scott 2001).

Jann (2006: 134) betont explizit den holistischen Charakter dieses Ansatzes: „Alle drei Erklärungsvarianten müssen [...] immer zusammen gesehen werden, denn sie wirken gemeinsam.“ Die vorliegende Arbeit greift diese Überlegungen auf. Durch die breite Definition des Institutionenbegriffs unter Einbeziehung formaler und informaler Charakteristiken sollen eine möglichst vollständige Erfassung jener Faktoren erreicht werden, welche die Handlungen der Akteure prägen. Institutionen kommt in diesem Ansatz die ambivalente Rolle zu, die Akteure einerseits durch Regelsysteme in ihren Handlungsalternativen zu beschränken, sie andererseits aber auch zu befähigen, da ihnen komplexitätsreduzierende Handlungsmuster über gemeinsame Ziel- und Normensysteme und Rollenbilder zur Verfügung gestellt werden. Akteure können somit (1) bewusst nutzenmaximierend innerhalb des sie umgebenden Regelsystems handeln (*regulative Säule*), eingeübten politisch-administrativen Kulturen entsprechen (*normative Säule*), wie auch angemessen auf externe Erwartungshaltungen im Sinne politisch-administrativer Ideen und Doktrinen reagieren (*kognitive Säule*). Die Akteure handeln rational und verfügen über Handlungsspielräume, sind aber in ihrem institutionellen Kontext von „harten“ Strukturen und Regeln sowie „weichen“ kulturellen und sozialen Faktoren gebunden. Mit dieser Heuristik wird die Trennung zwischen den Spielarten des Neo-Institutionalismus überwunden und die Erklärungskraft der einzelnen theoretischen Erklärungsmodelle wird in einem komplementären Ansatz nutzbar (vgl. Immergut 1998: 28).

## 4.2 Analyseebene

Vor der Entwicklung theoretischer Erklärungsansätze administrativer Performanz ist zu klären, auf welchen *Analyseebenen* eine Performanzanalyse ansetzen sollte (vgl. Howlett 2004: 15). Als Analyseebenen werden dabei bedeutende Sets von Regeln und Strukturen bezeichnet, welche die Handlungen der Verwaltungsmitarbeiter sowie ihre Interaktion miteinander oder mit außenstehenden Akteuren beeinflussen (Howlett 2004: 17). Zur Identifikation der Analyseebenen kann auf die von Strøm (2000) entwickelte Heuristik der *chain of delegation* zurückgegriffen werden. Das Modell von Lupia/McCubbins (2000) und Strøm (2000) bezieht im Unterschied zu vielen anderen Ansätzen die öffentliche Verwaltung gleichwertig in ein Analysemodell zur Erklärung von *policy*-Ergebnissen mit ein. Es macht den *policy*-Prozess auch hinsichtlich der darin be-

teiligten Akteursgruppen nachvollziehbar, indem es die grundlegenden kausalen Beziehungen zwischen den Handlungsebenen offenlegt. Hierbei wird das am Entwicklungszyklus politischer Programme orientierte *policy-cycle* Konzept (vgl. Jann/Wegrich 2003) auf die damit verbundenen Verantwortlichkeiten im Sinne von Delegationsbeziehungen übertragen und als Abfolge hierarchischer Interaktionen gesehen. Lynn et al. (2001: 32) greifen dieses Konzept auf und entwickeln daraus eine detaillierte Delegationskette in sieben Schritten (a) bis (g), die sie als *logic of governance* bezeichnen:

- (a) Zwischen (1) den Präferenzen der Bürger sowie im politischen Raum geäußerten Interessen und (2) der *public choice*, die sich in Gesetzgebung und umgesetzten Politiken wiederfindet.
- (b) Zwischen (2) der *public choice*, die sich in Gesetzgebung und umgesetzten Politiken wiederfindet und (3) den formalen Strukturen und Prozessen als manifeste und latente Institutionen hierarchischer Kontrolle (*governance regimes*).
- (c) Zwischen (3) den formalen Strukturen und Prozessen öffentlicher Verwaltungen und (4) den Führungskräften mit den ihnen zugestandenen Entscheidungsspielräumen.
- (d) Zwischen (4) den Führungskräften mit den ihnen zugestandenen Entscheidungsspielräumen und (5) dem unmittelbaren Verwaltungshandeln als Vollzugshandeln der Mitarbeiter (*treatment*).
- (e) Zwischen (5) dem unmittelbaren Verwaltungshandeln als Vollzugshandeln der Mitarbeiter und (6) den Konsequenzen oder *Outputs*.
- (f) Zwischen (6) den *Outputs* und (7) der Bewertung der Verwaltungs- oder Programmleistung durch die Stakeholder (*outcomes*).
- (g) Zwischen (7) der Bewertung der Verwaltungs- oder Programmleistung durch die Stakeholder und (8) dem öffentlichen Interesse bzw. den öffentlichen Präferenzen.

Dieses Modell wird der Bedeutung der Verwaltung für das Politikergebnis gerecht und legt den Grundstein zu einer fokussierten Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Institutionen und Verwaltungshandeln (vgl. Hicklin 2006: 11). Deshalb soll es als Heuristik zur Identifikation der hier zu betrachtenden Untersuchungsebenen verwendet werden.

Da die Fragestellung der Untersuchung die Performanz von vollziehenden Verwaltungseinheiten thematisiert, stehen nicht die Ebene der Ministerialverwaltungen oder der Oberbehörden mit vorrangig beratendem Auftrag im Fokus (vgl. hierzu statt vieler Aberbach et al. 1981; Mayntz/Scharpf 1975; Derlien 2003). Zwar sind diese Aspekte für die Erklärung von Verwaltungshandeln in international vergleichender Perspektive unabdingbar und werden wie oben dargestellt auch intensiv beforcht. Bei der Entwicklung eines basalen Modells der Perfor-

manz öffentlicher Verwaltungen erscheinen sie jedoch nachrangig. Hier ist es die vollziehende Verwaltung, welche über ihr *street-level policy-making* wesentlich über Erfolg oder Misserfolg eines politischen Programms bestimmt (vgl. Kapitel 1.4).<sup>71</sup> Entsprechend kann Schritt (a), der die Präferenzen der Bürger, Verfassungsrahmen, national spezifische Muster des *policy-making* und daraus resultierende *public choice* beinhaltet, einer hier nicht betrachteten Metaebene jenseits der strukturellen Makro-Ebene zugeschrieben werden. Ebenso erweist sich der Schritt (b), die Verbindung zwischen der sich in der Wahl institutioneller Strukturen manifestierenden *public choice* und der nachgeordneten Ebene, als hoch interessant für die Erklärung des Zustandekommens spezifischer Strukturentscheidungen und der Ausgestaltung von Delegationsbeziehungen. So konnte die in der amerikanischen Politik- und Verwaltungswissenschaft seit den 1980er Jahren betriebene Analyse politischer Rationalitäten in Gestaltung und Kontrolle von Bürokratien das Zustandekommen funktional wenig überzeugender Verwaltungsstrukturen erklären (vgl. Moe 1989, 2005; McCubbins et al. 1987, 1989; Majone 1996, 1997, 2001). Dieser Schritt soll jedoch hier nur indirekt betrachtet werden. Ebenso soll auf die Schritte (f) und (g) des Modells von Lupia und McCubbins (2000) verzichtet werden. Die Zufriedenheit und Rückkopplung der Stakeholder schließt den *policy cycle* und leitet ggf. eine politische Justierung des institutionellen Rahmens ein. Die Berücksichtigung dieses „neuen Spiels“ würde den Untersuchungsfokus weg von verwaltungswissenschaftlicher Grundlagenforschung und hin zur Verwaltungsreformforschung lenken. Diese Prozessschritte sollen deshalb hier nicht vertiefend berücksichtigt werden.

Das zur Beantwortung der deskriptiven und analytischen Forschungsfragen entwickelte Modell hat die Delegationsbeziehungen zwischen den Schritten (c), (d) und (e) mit den Elementen (3) *formale Strukturen*, (4) *Führungskräfte mit ihren Ermessensspielräumen*, (5) *Mitarbeiter auf der Vollzugsebene als Subjekte des Verwaltungshandelns* und (6) den *Outputs* zum Gegenstand. Diese Fokussierung auf die Delegationsbeziehungen (c), (d) und (e) bedeutet gleichzeitig eine Festlegung auf spezifische Analyseebenen innerhalb der Verwaltungen, die hier als Makro-, Meso- und Mikro-Ebene bezeichnet werden soll (vgl. Tabelle 4). Ein binnenzentriertes Modell zur Erklärung administrativer Leistung sollte strukturelle Rahmenbedingungen auf der Makro-Ebene ebenso berücksichtigen, wie auf einer Meso-Ebene die Effekte der „Übersetzung“ und Ergänzung dieser Rahmenbedingungen zu einer spezifischen *Führungskultur* innerhalb einer Behörde.

71 Mit der Festlegung auf vollziehende Einheiten ist die Annahme verbunden, dass diese Behörden nur sehr begrenzt eine Rolle in der Politikformulierung auf Ebene des Agenda-settings oder strategischer Interaktionen im Prozess der Gesetzesformulierung einnehmen (vgl. Schnapp 2004) und diese Dimension administrativen Erfolgs folglich keine Berücksichtigung finden muss.

Die Wirkung dieser Faktoren sollte dann auf der Vollzugsebene – dort wo die eigentliche Leistungserstellung stattfindet – in Form des Handelns der Mitarbeiter und des produzierten *Outputs* erfasst werden.

System- (Makro) Ebene	Äußere Strukturen, Aufgabe, Governance, Ressourcen
Akteurs- (Meso) Ebene	Führungskultur der Führungskräfte
Akteurs- (Mikro) Ebene	Handeln der Mitarbeiter, Output

Tabelle 4: Analyseebenen der Untersuchung

Quelle: Eigene Darstellung.

Schritt (c), die Verbindung zwischen (3) den formalen Strukturen und Prozessen und (4) den Ermessensspielräumen der Verwaltung, ist der klassische Untersuchungsgegenstand der Delegations- und Agenturforschung. Hier wird die Beziehung zwischen System-/ Makro-Ebene und Meso-Ebene betrachtet. Im Zentrum steht die Frage, ob sich Veränderungen in den Rahmenbedingungen in der Nutzung von Ermessensspielräumen seitens der Verwaltungsführung – also einem anderen Management – niederschlagen. Statt der vollständigen Governance-Strukturen sollen hier die dauerhaft stabilen, unmittelbar mit den Strukturen von Behörden verknüpften Faktoren betrachtet werden. In der Logik der NPM-motivierten Forschung zur *Agencification* stellen (mittelbare) Legitimation und (monofunktionales) Aufgabenportfolio die strukturelle Säule des idealtypischen Agenturmodells („*clearly seperated*“, „*single purpose*“, vgl. Pollitt et al. 2004) dar, sollten also nach dieser Logik inter alia auf die Performanz einer Verwaltungseinheit wirken. Die vermittelnden Prozesse liegen dabei weitgehend im Dunkeln. Sie zu beleuchten ist Aufgabe der nachfolgenden Unterkapitel. Wichtig für die Festlegung der Untersuchungsebene ist jedoch die Feststellung, dass die Akteursebenen der Führungskräfte und der Mitarbeiter des Vollzugs hierbei eine zentrale Rolle spielen sollten. Die umfangreiche klassische Forschung zur (Kritik der) *politics-administration dichotomy* (Waldo 1947; Aberbach et al. 1981; Van Riper 1984; Aberbach/Rockman 1988; Peters 1995; Svara 1985, 2001, 2008) sowie die stark intensivierte Forschungstätigkeit im Nachgang des NPM-motivierten *Agencification*-Trends (vgl. Kapitel 1.1.1) deutet an, welche Hoffnungen auf die Entschlüsselung dieser Beziehung zwischen System- und Meso-Ebene gelegt werden. Im Regelfall bleibt die Forschung sogar gänzlich auf diese Ebene beschränkt, da Strukturen und potenzielle Handlungsfreiräume bzw. Autonomierechte auf theoretischer Ebene unmittelbar mit einer *Performanz* der Verwaltungen verknüpft werden (vgl. Verhoest/Læg Reid 2010: 285; Ebinger/Schmitt 2010).

Der Schritt (d) geht über diese gekappten Modelle hinaus und beschreibt die Beziehung zwischen den Akteuren der Meso- und Mikro-Ebene, d.h. die Verbindung zwischen (4) dem spezifischen *administrative style* (Howlett 2004), der aus den institutionell gegebenen Ermessensspielräumen erwächst, und (5) dem daraus resultierenden, unmittelbaren *Vollzugshandeln* in den Verwaltungseinheiten. Hier wird die vielzitierte „black box“ (Goldthorpe 1997: 8f.; Andrews/Boyne 2010) des Verwaltungshandelns ein Stück weiter geöffnet und gefragt, wie die durch die Makro-Ebene bestimmten Freiräume der Meso-Ebene das individuelle Verwaltungshandeln auf der Mikro-Ebene tatsächlich beeinflussen. Damit kommen neben den Führungskräften auch jene Akteure ins Spiel, die in großer Zahl als Verwaltungsmitarbeiter vollziehend tätig sind. Die Führungskräfte übersetzen zum einen die inhaltlichen Zielvorgaben der Behördenleitung in konkrete Arbeitsanweisungen und kontrollieren deren Umsetzung, zum anderen vermitteln sie ihren Mitarbeitern über Anreize und Zwänge auch die Entscheidungs- und Konfliktlösungsroutinen der Behördenleitung. Sie transportieren also die „Verwaltungskultur“ (Waldo 1947; Jann 1983; Héritier et al. 1996; Knill 1998, 1999; Bekke/van der Meer 2000) und wirken unmittelbar durch ihr Führungsverhalten auf ihre Untergebenen, die ihr Verhalten i.d.R. entsprechend anpassen (müssen).

Der Schritt (e) zwischen (5) dem unmittelbaren Verwaltungshandeln der Mitarbeiter und (6) den *Outputs* stellt schließlich die Rückbindung von Individual- auf Systemebene dar. Die den Mitarbeitern über Anreize und Zwänge vermittelten Verhaltensweisen prägen den Charakter ihrer Arbeit und damit auch die Performanz der Verwaltung als Ganzes – wie bspw. ihre Effizienz, Effektivität, Sparsamkeit oder ihre Responsivität gegenüber Kunden und Politik. Gleichzeitig prägt die Art des Verwaltungsvollzugs auch die Wahrnehmung der eigenen Tätigkeit und die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiter.

#### 4.3 *Performanz als abhängige Variable*

In der Literaturdiskussion wurde deutlich, dass Performanz ein sozial konstruiertes, mehrdimensionales Konstrukt ist, das aus verschiedenen Perspektiven und Zielsystemen auf unterschiedlichen Stufen des Produktionsprozesses erfasst werden kann. Eine Performanzbewertung erfordert deshalb eine belastbare Definition des Performanzbegriffs. Diese soll hier knapp ausfallen, da erstens auf die in Kapitel 2 geleisteten Vorarbeiten zurückgegriffen werden kann, zweitens im Zuge der Modellentwicklung in Kapitel 5.4.1 die einzelnen abhängigen Variablen im Detail vorgestellt und diskutiert werden.

Als *Performanz* soll die Zielerreichung einer Verwaltungseinheit auf der *Throughput*- und *Output*-Ebene bezeichnet werden. Dies bedeutet, dass Performanz trotz der sozialen Konstruiertheit des Konzepts als grundsätzlich messbar