

politischen Dimension niederschlagen. Auch die wirtschaftlich-funktionale Dimension sollte durch das entschlosseneren 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).

verlangsamen. In den Worten von Bozeman (2000: 12): „[...] rules, regulations, and procedures that remain in force and entail a compliance burden but [do] not advance the legitimate purposes the rules were intended to serve.“ Dazu gehören in der US-amerikanischen Diktion die Formalisierung von Abläufen, komplizierte Strukturen, *Papierkrieg* und ein Übermaß an Regeln und Aufgabenverschleppungen (vgl. Kaufman 1977, zitiert nach Brewer/Walker 2010: 235).⁹⁶

Die theoretische Verbindung zwischen der vorgenommenen Machtverteilung und der erzielten Performanz kann entsprechend eines *rational-choice* Ansatzes durch die objektiv handlungsbeschränkende und -leitende Wirkung derartiger Festlegungen erklärt werden. Sie wirkt durch die mit ihr einhergehende symbolische Allokation von Entscheidungsmacht jedoch auch über die formale Regelung hinaus, so dass auch hier durch eine kulturelle Prägung eine *Logik der Angemessenheit* ihre Wirkung langfristig entfaltet. Im Ergebnis wird angenommen, dass die Zentralisierung im Wesentlichen ein Hindernis für die unteren Hierarchieebenen darstellt, ihre überlegene Fachkenntnis sowohl in organisatorischen, als auch in inhaltlichen Belangen flexibel entsprechend den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalles einzusetzen und eigenverantwortliche Entscheidungen zu treffen (Andrews et al. 2009: 60).

Während Untersuchungen zu *red tape* fast durchgängig dessen erwartete negative Wirkung auf die Performanz von Verwaltungen bestätigten (vgl. Brewer/Walker 2010: 234-236), entsprechen die Erkenntnisse zum deutlich komplexeren Konstrukt der behördeninternen Zentralisierung eher dem üblichen Forschungsstand zu verwaltungswissenschaftlichen Paradigmen: Es liegen lediglich wenige großzahlige Kausalanalysen vor und deren Ergebnisse sind widersprüchlich (Andrews et al. 2009: 60). Dennoch wird hier auf Basis der theoretischen Erwartungen ein positiver Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und der administrativen Performanz angenommen. Eine entsprechend ermächtigte Vollzugsebene sollte stärker an professionellen Standards orientiert handeln, was nicht nur der rechtsstaatlich-politischen, sondern auch der wirtschaftlich-funktionalen

96 Mit der Dezentralisierung von Verantwortung geht selbstverständlich auch eine Erhöhung des Risikos eines *agency loss* einher; einer Verselbständigung nachgeordneter Ebenen, welche dann andere, als die ihnen ursprünglich aufgetragenen Zielsetzungen verfolgen. Warum innerhalb von Organisationen im Laufe ihres Bestehens ein Trend zur Formalisierung und Hochzonung von Entscheidungskompetenzen zu beobachten ist (vgl. Wilson 1989: 133), wird mit der Komplexität der vollzogenen Aufgaben und der damit einhergehenden Unmöglichkeit einer *unmittelbaren* Steuerung erklärt: Da komplexe Aufgaben keine Konditionalsteuerung erlauben, lassen sich Verwaltungseinheiten nur durch professionelle Ethik, formalisierte Prozesse und Verfahren, die Hierarchisierung von Entscheidungen oder Outputkontrollen effektiv binden. Oft stellen hierarchische Verfahren die einzig mögliche Steuerungsform der vorgesetzten Ebene dar. Diese Verfahren bieten jedoch nur eine scheinbare Kontrolle, denn de facto findet eine Zielverschiebung von den Aufgaben zu den Verfahren statt (vgl. Pandey/Wright 2006: 517f. m.w.V.).

Performanz zuträglich sein sollte. Letztere könnte darüber hinaus auch von aus dem Vollzug heraus entwickelten organisatorischen und prozessualen Modifikationen sowie Mitsprachen bei der Rekrutierung von Kollegen profitieren. Dass die Übertragung von Verantwortung durch das dadurch ausgedrückte Vertrauen und die sich verändernden Charakteristiken der Tätigkeit hin zu mehr Abwechslung und Herausforderung zu einer Zunahme zahlreicher der kontextuellen Performanz zuzurechnender Faktoren führt, kann seit Jahrzehnten als ausgemacht gelten (vgl. Lawler/Hall 1970). Entsprechend kann die folgende Hypothese formuliert werden:

Hypothese F3: Je höher die Dezentralisierung von Verantwortung auf vollziehende Verwaltungseinheiten, desto höher ist deren Performanz.

4.7 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurde aufbauend auf einem breiten neo-institutionalistischen Theorierahmen ein einfaches Kausalmodell zu den Determinanten administrativer Performanz entwickelt. Die primäre Analyseebene des Modells ist dabei die Vollzugsebene, welche als beeinflusst von strukturellen Faktoren und Faktoren der Führungskultur angesehen wird. Insgesamt sind drei strukturelle Variablen sowie drei Variablen der Führungskultur in das Modell integriert, deren Wirkung auf drei Performanzdimensionen analysiert werden soll.

Dieses Modell kombiniert Eigenschaften, die eine sehr detaillierte Analyse ermöglichen. Erstens berücksichtigt das verwendete Performanzkonzept die vielschichtige und kontingente Natur des Explanandums, welches keine Optimierung einer der darin beinhalteten Dimensionen ohne die Inkaufnahme von Einbußen auf anderen Dimensionen ermöglicht. Entsprechend wird *Performanz* nicht wie häufig eindimensional, sondern breit mehrdimensional unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher, ökonomischer, funktionaler sowie mitarbeiterbezogener Aspekte modelliert. Zweitens werden realtypische Verwaltungstypen nicht als *black box* in das Erklärungsmodell aufgenommen, sondern als theoretisch abgeleitete potenziell erklärende Variablen berücksichtigt. Die einzelnen Komponenten dieser Konfigurationen werden einem variablenzentrierten Ansatz folgend theoretisch hergeleitet. Auf dieser Basis können die Verwaltungskonfigurationen in ihre einzelnen Komponenten dekonstruiert werden, was eine Analyse des individuellen Einflusses der einzelnen Determinanten erlaubt. Drittens wird zusätzlich zu den strukturellen Erklärungsfaktoren ein weiteres Set an potenziell erklärenden Variablen aufgenommen, welches interne, die *Führungskultur* betreffende Determinanten der administrativen Performanz berücksichtigt. Dies ermöglicht den Test eines holistischen Erklärungsmodells, in welchem der Einfluss struktureller und managementbasierter Faktoren ausparialisiert werden kann.