

nismen ergründendes Erklärungsmodell sowohl interne wie externe Erklärungsfaktoren, als auch – wenn möglich – die verschiedenen theoretischen Mechanismen berücksichtigen muss. Wie Lægreid et al. (2005: 32; vgl. Ostrom 1973: 85; Boyne 1985: 490f.) prägnant zusammenfassen, würde eine Engführung auf nur einen theoretischen Ansatz oder ein monodimensionales Erklärungsmodell der Zielsetzung eines umfassenden Kausalmodells nicht gerecht:

„One has to look for explanatory factors among structural features, among cultural variables, and in the environment. Instead of deriving explanations based on one dominant logic, the challenge is to develop more complex propositions about how agencies work [...]”

Das dies gelingen kann, wurde bereits in der empirischen Organisationsforschung gezeigt (vgl. Lægreid et al. 2006).

3.2 Variablen zur Erklärung administrativer Performanz in der Literatur

Wie bei der Sichtung der theoretischen Erklärungsansätze (vgl. Kapitel 3.1) gezeigt werden konnte, besteht in der dominanten neo-institutionalistischen Denkschule – ein Konsens, dass *Organisation* nicht neutral ist, sondern Entscheidungen vorweggreift. Sie beeinflusst die Definition des Organisationszieles und der verfolgten Prioritäten, die Höhe der Zugangsschwellen für verschiedene Akteursgruppen und den Ressourcenzugang (Schattschneider 1975: 30; vgl. Egeberg 2006: 117). In diesem Abschnitt sollen sowohl die äußeren Grenzen des Erklärungsmodells umrissen, als auch die in der Literatur zur Erklärung administrativer Performanz herangezogenen Konstrukte identifiziert werden.

Ein Indikatorensatz, der die im vorausgehenden Abschnitt geforderte Bandbreite an Einflussfaktoren abdecken würde, existiert nur in Umrissen. In Übersichtsbeobachtungen werden verschiedene Erklärungsansätze in der Regel nebeneinander gestellt, da sie erstens von Autoren aus unterschiedlichen *Schulen* bearbeitet werden und zweitens bei entsprechender Bearbeitungstiefe nur so eine Handhabbarkeit erhalten werden kann (vgl. Ashworth et al. 2010; Boyne et al. 2010). In grober Anlehnung an die oben genannten makro-theoretischen Erklärungsansätze lassen sich vier Variablenbündel identifizieren: Auf der Makro-Ebene sind dies neben klassischen, *strukturellen Erklärungsfaktoren* auch *Umweltfaktoren*, welche die äußere Beziehung zwischen Behörde und ihrer Umwelt abdecken. Auf der Meso-Ebene sind dies *aufgabenspezifische Faktoren* und Faktoren der *Führungskultur*, welche sowohl die den Mitarbeitern *formal zugestandenen Ressourcen und Rechte*, als auch immaterielle Merkmale wie die *Unterstützung* durch Vorgesetzte und die *Klarheit und Verbindlichkeit* von Zielvorgaben beinhaltet. Diese einzelnen Erklärungsfaktoren sind jeweils in eigenständige, sich teils über-

schneidende Forschungsstränge eingebunden und werden oft nur erratisch zueinander oder mit Aspekten der Performanz in Verbindung gesetzt.⁶⁴ Die Details der Erklärungsfaktoren und die dahinterstehenden Annahmen werden bei der Entwicklung einer umfassenden Theorie administrativer Performanz zu berücksichtigen sein. Um das Spektrums an potenziellen Erklärungsfaktoren zu umreißen, sollen als Einstieg die wenigen holistischen Erklärungsansätze in der Literatur betrachtet werden.

3.2.1. Holistische variablenzentrierte Erklärungsansätze

Einige neuere theoretische Entwürfe, empirische Analysen und Metastudien sprengen die Grenzen der meist entkoppelten Forschungsstränge und bieten auf Basis breiter Variablensets holistische Erklärungsmodelle sowie teilweise deren Test an. Einige dieser Arbeiten sollen im Folgenden vorgestellt und ihre Nützlichkeit zur Beantwortung der hier bearbeiteten Forschungsfragen diskutiert werden. Die Veröffentlichungen von Rainey/Steinbauer (1999), Brewer/Selden (2000), Lynn et al. (2000) und Meier/O'Toole (2002) bieten hierfür eine gute Grundlage, da sie ausgehend von der Sichtung der theoretischen und empirischen Literatur die dort regelmäßig verwendeten Variablen identifizieren und weitgehend undogmatisch (sprich eklektizistisch) zu Konstruktfamilien bündeln.⁶⁵

Rainey und Steinbauer (1999) publizierten mit ihrem Aufsatz *Galloping Elephants* den wohl bekanntesten Beitrag dieser Familie.⁶⁶ In einer *Theory of Effective Government Organizations* kompilieren sie all jene Ansätze, die in der organisationstheoretischen Literatur als wesentliche Determinanten der *Effektivität öffentlicher Verwaltungen* gelten. Es werden elf Leitkonstrukte einbezogen: *Verhältnis zu Aufsichtsbehörden, Verhältnis zu anderen Stakeholdern, Autonomie in der Ausgestaltung der Aufgabe, Attraktivität der vollzogenen Aufgabe, Ausprägung der Organisationskultur, Führungsstil, Aufgabencharakteristiken, Techno-*

64 Einschlägige Forschungsstränge und zentrale Veröffentlichungen ohne Anspruch auf Vollständigkeit: Politische Verwaltungssteuerung (McCubbins et al. 1987; Moe 1995), verselbständigte Verwaltungseinheiten (Pollitt et al. 2004), Verwaltungsstruktur (Hammond 1986; Egeberg 1999) Organizational Commitment (Meyer et al. 1993), Verwaltungskultur (Wilkins/Ouchi 1983; Hofstede et al. 1980), Zielklarheit (Rizzo et al. 1970), Motivation (Perry/Porter 1982), Occupational Stress (Hart/Cooper 2001), Organizational Support (Eisenberger et al. 1986; Hutchison/Garstka 1996), Rollenbilder (Christensen 1991; Maynard-Moody/Musheno 2000), Professionalismus (Freidson 2001), Organizational Citizenship (Organ/Ryan 1995), Mikropolitik (Mintzberg 1979), Organization Capability (Grant 1996).

65 Die auf Unterschieden zwischen öffentlichen und privaten Organisationen fokussierenden Sammlungen von Rainey et al. (1976) und Rainey (1989) sind ebenfalls instruktiv.

66 Zur Kritik dieses Ansatzes vgl. Dubnick (1999: 25f.).

logieinsatz, Personalmanagement, Professionalisierung und Mitarbeitermotivation (Rainey/Steinbauer 1999: 3). Dieser eklektizistische Ansatz gibt einen guten Überblick über die Bandbreite der zu berücksichtigenden Faktoren. Darüber hinaus schlagen Rainey/Steinbauer ein elaboriertes Kausalmodell vor, welches die einzelnen, aus der Literatur abgeleiteten Erklärungsfaktoren verbindet. Auch wenn einzelne in diesem Modell postulierte Zusammenhänge diskutiert werden können, so stellt es doch einen ersten umfassenden Ansatz zur Integration der verschiedenen organisationswissenschaftlichen, mit der Performanz öffentlicher Verwaltungen befassten Forschungsstränge dar (vgl. Abbildung 2). Besonders hervorzuheben sind zwei Merkmale dieser Arbeit: Erstens bezieht sie sowohl Faktoren auf Behördenebene, als auch auf Akteursebene ein, wobei akteursbezogene Aspekte explizit als Determinanten administrativer Effektivität identifiziert werden. Zweitens berücksichtigt sie sowohl strukturelle, als auch managementbezogene Erklärungsfaktoren und setzt sie miteinander in Beziehung. Diese die üblichen Abgrenzungen zwischen Untersuchungsansätzen überwindende Vorgehensweise erscheint vielversprechend zur Entwicklung eines umfassenden Erklärungsmodells administrativer Performanz.

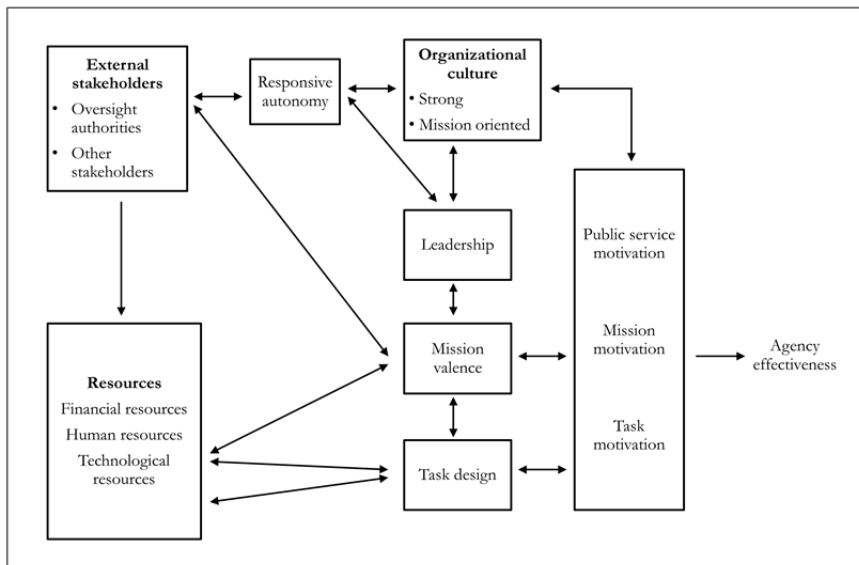


Abbildung 2: Charakteristiken effektiver Regierungsbehörden

Quelle: Rainey/Steinbauer 1999: 12, Exhibit 3.

Brewer/Selden (2000) modifizieren aus forschungspragmatischen Gründen das von Rainey/Steinbauer vorgeschlagene Modell, indem sie die verschachtelten Zusammenhänge durch die Annahme einer parallelen Wirkung der Erklärungs-

faktoren ersetzen. Dieses vereinfachte Modell erfasst die unmittelbare Performanzwirkung der einzelnen Komponenten. Sein Test erfolgt unter Rückgriff auf den großzahligen *Merit Systems Protection Board* (MSPB) Datensatz aus dem Jahr 1996, welcher Mitarbeiter-Befragungsdaten aus den 23 größten US-Regierungsbehörden der föderalen Ebene bündelt. Die Befunde legen einen positiven Einfluss jener Variablen nahe, die eine Einbeziehung der Mitarbeiter mit sich bringen: *Zielgerichtetheit der Arbeit, Gruppenarbeit, Mitarbeiterentwicklung, Arbeitsorganisation, Mitarbeiterschutz, Gemeinwohlförderung* und eine generell *motivierende Tätigkeit* (vgl. Brewer/Selden 2000: 703).

Lynn, Heinrich und Hill (2001) entwickeln in ihrem Buch *Improving Governance. A new Logic for Empirical Research* ebenfalls einen analytischen Rahmen zur Untersuchung komplexer organisationaler Zusammenhänge. Dabei übertragen sie das *Governance*-Konzept – welches in der Verwaltungswissenschaft originär zur Beschreibung des komplexen steuerungsrelevanten Umfelds von Bürokratien verwendet wird – auf den Binnenbereich von Verwaltungen. Die daraus resultierende *public sector governance* definiert sich nach Lynn et al. als „regimes of laws, rules, judicial decisions, and administrative practices that constrain, prescribe, and enable the provision of publicly supported goods and services“ (2001: 7). Die genannten Faktoren beeinflussen aus dieser Sichtweise das formale und informale Zusammenspiel der Agenten im öffentlichen und privaten Sektor und bilden ein individuelles und dynamisches *governance-regime* (Forbes et al. 2006: 257). Mit dieser Heuristik einer *logic of governance* (LoG) lassen sich die zahlreichen, in den verschiedenen Forschungssträngen identifizierten Determinanten einordnen (Lynn et al. 2001: 34).⁶⁷ Als Leitkonstrukte identifizieren die Autoren *Umweltfaktoren, Klientelcharakteristiken, Strukturen, Verfahren* und *Managementaspekte* (Lynn et al. 2000: 244, 2001: 34).

Boyne (2003) greift in einer Meta-Analyse diese Bemühungen zur Identifikation und Strukturierung der Einflussfaktoren administrativer Performanz auf und entwickelt insbesondere aus den Arbeiten von Boyne/Dahya (2002), Heinrich/Lynn (2000), Meier/O’Toole (1999) und Rainey/Steinbauer (1999) ein *model of government performance and service improvement*. Dies bezeichnet fünf Cluster außerhalb und innerhalb der Verwaltungen liegender Faktoren, denen ein Einfluss auf die Verwaltungsperformanz zugesprochen wird: *Ressourcenausstattung, organisationale Aspekte, Wettbewerbssituation der bedienten Märkte, äußere Regulierung* und *Managementaspekte* (Boyne 2003: 368-372). Boyne entwickelt zwei für diese Arbeit nützliche Differenzierungen: Erstens unterscheidet er zwischen *externen* und *internen* strukturellen Einflussfaktoren. Zwar sind die behördenexternen Aspekte aufgrund der angelsächsischen Provenienz der zu-

67 Einen vergleichbaren Ansatz verfolgten Kiser/Ostrom (1982) mit ihrem Konzept der „three worlds of action“: *constitutional choice, collective choice* und *operational choice*.

grundlegenden Literatur wie schon bei Rainey/Steinbauer (1999) verhältnismäßig eng gefasst – hier finden insbesondere *service contracting*, *Kontraktmanagement* und die *Häufigkeit von Außenkontakten* sowie die *Größe der Organisationen* Berücksichtigung. Der Erweiterung dieses Kanons um die insbesondere im deutschen Fall relevante Dimension der administrativen Organisationsformen steht jedoch nichts im Wege. Für die behördeninternen Aspekte identifiziert Boyne die *Zentralisierung von Verantwortlichkeit*, die *Formalisierung von Prozessen* und die *Kontrollspanne* als regelmäßig verwendete Indikatoren. Seine Analyse zeigt, dass die Zentralisierung von Zuständigkeiten nachweisbare positive Effekte auf die Performanz hat (Boyne 2003: 382). Die zweite nützliche Konkretisierung Boynes betrifft den managementbezogenen Aspekt, den er in *Führungsstil*, *Organisationskultur*, *Personalmanagement*, *Strategieprozesse* und *Strategieinhalte* ausdifferenziert (Boyne 2003: 370). Aufbauend auf diese Gliederung wurden die Befunde aus 56 empirischen Untersuchungen zur Performanz öffentlicher Verwaltungen ausgewertet.⁶⁸ Die Analyse zeigt, dass die Aspekte *Ressourcenausstattung* und *Management* über eine große Zahl von Studien hinweg einen robusten Einfluss auf die Performanz auszuüben scheinen, während die Befunde für die anderen Erklärungsfaktoren eher schwach oder gar in sich widersprüchlich sind (Boyne 2003: 390). Es zeigt sich, dass die genannten Verfeinerungen ihren Platz in einem holistischen Erklärungsmodell finden sollten.

Auch Yang und Pandey (2008: 335) betonen schließlich die Wichtigkeit von Untersuchungen, welche die spezifischen Rahmenbedingungen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung berücksichtigen und verweisen auf die mittlerweile zu Standardwerken gewordenen Aufsätze von O’Toole/Meier (1999) sowie Rainey und Steinbauer (1999). Aufbauend auf Pandey und Wright (2006) entwickeln die Autoren ein theoretisches Wirkmodell über die Zusammenhänge zwischen *Verwaltungsumwelt*, *Verwaltungsstrukturen* und dem *Handeln in Verwaltungen*. Dieses testen sie auf Basis detaillierter Operationalisierungen der identifizierten Indikatoren im Rahmen eines Strukturgleichungsmodells. Die Autoren stellen fest, dass die Wahrnehmung politischer Unterstützung positiv verbunden ist mit der Implementation von Managementprogrammen, zielführender interner Kommunikation sowie Zielklarheit und ein negativer Zusammenhang mit dem Bürokratisierungsgrad interner Strukturen besteht (Yang/Pandey 2008: 347-353).

Aus diesem kurzen Überblick über integrative Untersuchungsmodelle und ihren empirischen Tests können nicht nur die wichtigsten potenziell relevanten Determinanten administrativer Performanz isoliert, sondern diese können auch in

68 Hierzu wurden alle sich mit der Erklärung der Performanz öffentlicher Verwaltungen auseinandersetzenden Artikel in den führenden *Public Administration Journals* – *Administration and Society*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Public Administration*, and *Public Administration Review* von 1970 bis 2002 berücksichtigt.

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