

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

angesehen wird. Hierzu ist die eingenommene *Perspektive* im Sinne der zur Bewertung herangezogenen Stakeholdergruppe festzulegen und ein *Zielsystem* zu definieren. Hinsichtlich der *Perspektive* der Betrachtung wird ein erweiterter Zielansatz mit Rückgriff auf die Einschätzungen der Mitarbeiter gewählt. Da eine umfassende Performanzerfassung im Sinne des Systemansatzes mangels eines flächendeckenden Zugangs zur „Umwelt“ der Verwaltungseinheiten nicht realisiert werden kann, erscheint dieser Ansatz die hier angestrebte Performanzanalyse am vielversprechendsten. Das *Zielsystem* umfasst drei Dimensionen:

- Die *rechtsstaatlich-politische Dimension* zielt auf die Erfassung der demokratietheoretisch herleitbaren Leistung von Verwaltungen ab: Gesetzmäßigkeit, Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit (vgl. Kapitel 2.3.3.1) und ihre grundsätzliche Haltung gegenüber Bürgern und Kunden (vgl. Kapitel 2.3.3.2.1). Dabei wird davon ausgegangen, dass diese Form der Performanz primär zur Sicherung der Legitimation einer Verwaltungseinheit dient. Wird einer Verwaltungseinheit die Leistungsfähigkeit auf dieser Dimension von relevanten Stakeholdern abgesprochen, so ist ihre Existenz grundsätzlich in Gefahr.
- Die *wirtschaftlich-funktionale Dimension* zielt auf wirtschaftliche Qualität, Professionalität und Responsivität des Verwaltungsvollzugs ab (vgl. Kapitel 2.3.4; 2.3.3.2). Damit wird einerseits die Relation der eingesetzten *Inputs* zu den produzierten *Outputs* erfasst, andererseits auch die Erreichung explizierter inhaltlicher wie politischer Ziele berücksichtigt.
- Die *kontextuelle Dimension* bildet die Prozessqualität innerhalb einer Behörde ab. In Anlehnung an das Konzept des *Corporate Citizenship Behavior* wird dabei davon ausgegangen, dass die Funktion und Leistung einer Behörde stark vom nicht direkt über Anreizsysteme steuerbaren Verhalten ihrer Mitarbeiter abhängt. Inwiefern Mitarbeiter die als förderlich angesehenen Einstellungen und Verhaltensweisen zeigen, liefert demnach Hinweise auf ihre Gesamtperformanz (vgl. Kapitel 2.3.5).

Wie in Kapitel 2.3.1 dargestellt, unterliegen diese verschiedenen Dimensionen einem Spannungsverhältnis, da davon ausgegangen wird, dass sie sich nicht beliebig und unabhängig voneinander optimieren lassen. Vielmehr weisen die einzelnen Performanzdimensionen untereinander beträchtliches Konfliktpotential auf. Eingängige Beispiele aus der administrativen Praxis sind die Leistungsqualität verbessernde, aber teure und zeitraubende Beteiligungs- und Widerspruchsmöglichkeiten in administrativen Verfahren, das Verhältnis politischer Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten gegenüber Fachexperten oder die Realisierung von Einsparpotentialen auf dem Rücken der Mitarbeiter der Verwaltung. Die Wirkung der einzelnen strukturellen erklärenden Variablen muss separat für die verschiedenen Performanzdimensionen diskutiert werden. Für die Aspekte der Füh-

rungskultur ist hingegen eine Gleichrichtung möglich, so dass über alle Dimensionen eine einheitliche Wirkung auf die Performanz angenommen werden kann.

4.4 Das Kausalmodell

Aufbauend von den genannten handlungstheoretischen Prämissen soll nun ein detailliertes Erklärungsmodell administrativer Performanz entwickelt werden. Die Grundannahmen dieses Modells sind in Anlehnung an Wilson (1989: 91-93), dass öffentliche Verwaltungen (1) nicht ausschließlich über legislative Programmsteuerung kontrolliert werden, sondern (2) sich ambiguen Zieldefinition von Politik und Umwelt gegenüber sehen, welche (3) potenziell eine beträchtliche Varianz im individuellen und kollektiven Handeln über alle Hierarchieebenen zulässt, und (4) dieses Handeln die Performanz von Organisationen beeinflusst. Gegenstand dieser Untersuchung ist, wie unterschiedliche Ausgestaltungen der genannten Spielräume auf die Performanz wirken. Die Sichtung der qualitativen und quantitativen Analysen legt nahe, dass administrative Performanz von einem Zusammenspiel vielfältiger, sowohl *äußerer, struktureller Faktoren* als auch *innerer, prozessbezogener Faktoren* beeinflusst wird. Diese beiden Erklärungsstrategien sollen im Folgenden vorgestellt und ein integratives Modell zur Erklärung administrativer Performanz entwickelt werden.

Ausgangspunkt zur Erörterung der ersten, auf äußere Erklärungsfaktoren abzielenden Strategie stellt die auf Gulick (1937) zurückgehende und in der Erforschung von verselbständigten Verwaltungseinheiten prominent vertretene *strukturell-instrumentelle Perspektive* dar (vgl. Læg Reid et al. 2005: 11; Læg Reid/Verhoest 2010: 6f.) Dieser folgend geht die vorliegende Arbeit von der Grundannahme aus, dass äußere organisationale Charakteristika Auswirkungen auf das Verhalten der Organisationsmitglieder haben. Læg Reid, Christensen und Rubecksen (2005: 11) fassen die Bedeutung, die diesem äußeren Rahmen zugeschrieben wird, folgendermaßen zusammen:

„A structural-instrumental approach presumes that one has to study how the public sector is organized in order to understand how it works. It makes a difference whether central government is an integrated system under ministerial responsibility or a disintegrated system of autonomous or semi-autonomous organizations, whether it is centralized or decentralized, and whether it is specialized according to the principle of geography and/or other principles [...].“

Für die Funktionsweise von Behörden spielt es also eine Rolle, auf welcher Verwaltungsebene sie angesiedelt sind und welche Aufgaben nach welchen Organisationsprinzipien in ihnen gebündelt werden. Entsprechend der im vorausgehenden Unterkapitel postulierten Wirkmechanismen von Institutionen wird hier angenommen, dass strukturelle Merkmale von Behörden auf zweierlei Weise wirken.