

schungslücke ist jedoch sowohl aus verwaltungswissenschaftlicher wie aus verwaltungspraktischer Perspektive problematisch, da die Vollzugsorganisation entgegen empirischer Erfahrung (vgl. Mayntz et al. 1978; Fürst/Martinsen 1997; Pamme 2003; Bauer et al. 2007a) zu einer für den Vollzugserfolg *beliebigen* Variable erklärt wird. Mit der Ausbreitung dieser Vorstellung scheint sich einerseits in einem selbstverstärkenden Effekt die Reichweite einzelner Reformprojekte zu erhöhen und der zeitliche Abstand zwischen derartigen Projekten zu verkürzen. Die zentrale neo-institutionalistische Prämisse, dass Institutionen – und damit auch harte Strukturen und Organisationsmodi – einen Einfluss auf Form und Erfolg der Umsetzung politischer Programme ausüben, scheint entweder falsch zu sein oder wird mitsamt ihren Konsequenzen schlicht von der Politik ignoriert.

1.1.2. Organisationsgestaltung als komplexer politischer Prozess

Die beiden zuvor erzählten Kurzgeschichten erfordern eine Konkretisierung auf mehreren Dimensionen. Zum einen vermittelt die Konzentration auf Reformen den Eindruck flächendeckender und mit Leichtigkeit durchgesetzter Vorhaben. Dieser Schein trügt – es wäre eine grobe Fehlinterpretation, die genannten Veränderungen als selbstverständliches Ergebnis politischer Steuerung anzusehen. Die tatsächliche Realisierung derart tiefgreifender Reformprojekte kann getrost immer noch als Sonderfall in der Geschichte der Verwaltungspolitik gelten. Wie andernorts beschrieben, kann die Abwesenheit von Verwaltungspolitik, ein hohes Maß an Statik in der Struktur der öffentlichen Verwaltung und allenfalls inkrementalistischen Veränderungen als Normalzustand angesehen werden (vgl. Bogumil/Ebinger 2008). Die Überwindung der politischen und technischen Hindernisse derartiger Großprojekte ist für Regierungen in der Regel schlicht zu kostspielig und mit einem zu hohen Risiko des Scheiterns verbunden.⁴

Zum anderen mag die Verwendung von Begriffen wie *Reformtrends*, *Reformwellen*, *agency fever* etc. (vgl. bspw. van Thiel 2001; Pollitt et al. 2001) in der die Reformen begleitenden Literatur auf den ersten Blick eine einer spezifischen Zweckrationalität folgende Umgestaltungen der öffentlichen Verwaltung suggerieren. Dagegen, dass dies so ist, sprechen zwei Beobachtungen: Zum einen sei „[d]ie bewusste Setzung von Ordnungen“ zwar immer ein Versuch, „das Handeln einer Vielzahl individueller Akteure auf der Mikroebene so zu steuern, dass daraus ganz bestimmte Zustände auf der Makroebene folgen“ (Czada/Schimank 2000: 25 nach Windhoff-Héritier/Czada 1991: 9-10). Aber angesichts des Wissens um die nur begrenzte Steuerungsfähigkeit sozialer Systeme

4 Zu Voraussetzungen und Problemen vgl. Ellwein (1993: 2ff.); Bogumil (2007: 112).

bleibe es eben beim Versuch, der eine „notwendige Illusion“ sei, um die gesellschaftliche Ordnung aufrecht zu erhalten (Czada/Schimank 2000: 25). Zum anderen folgen politische Akteure bei der Gestaltung von Reformen immer auch Eigeninteressen. Verwaltungspolitik verfolgt deshalb „[...] primär Politics-Ziele, die erst sekundär zur Erreichung allfälliger Policy-Ziele beitragen [...]“ (Sager 2009: 361). Damit werden Verwaltungsreformen als Instrumente der Machtoptimierung erkannt. Ihre Inhalte und die angestrebten Zielstrukturen liegen jedoch nicht alleine in der Hand der Regierungen, sondern werden durch Eigenheiten des jeweiligen politischen Systems – Politikstil, Akteurskonstellationen, Ressourcenverfügbarkeit und die Problemstellung – mitbestimmt (vgl. Jacobsen 2006: 304). Dabei kann die strukturelle Ausgestaltung im Wesentlichen als von drei Einflussfaktoren beeinflusst gelten: Erstens spiegeln die Strukturen den Kompromiss wider, der zur Durchsetzung der Reform notwendig war. Vetospieler sind hier kaum parlamentarische, sondern mobilisierungsfähige gesellschaftliche Kräfte wie Gewerkschaften, Fachverwaltungen und ihre Partner oder Kunden sowie große und gut vernetzte Verwaltungsebenen etc.⁵ Zweitens spielt der Sparzwang, dem in gewisser Form alle öffentlichen Verwaltungen unterliegen, eine wesentliche Rolle bei der Aushandlung der politischen Kompromisse und der resultierenden Wahl der Strukturen (vgl. Dietlein/Thiel 2006: 17). Dies gilt besonders, da die prekäre Haushaltslage gegenüber der Öffentlichkeit als die zentrale Begründung und "Druckkulisse" für die meisten Umstrukturierungen (gleich welcher Art) angeführt wird (vgl. Reiners 2008a: 61f. m.w.V). Drittens versuchen Regierungen, die Struktur von Verwaltungsbehörden nach ihren Interessen auszurichten. Dies kann durch die Übertragung von Kompetenzen – wie insbesondere bei Regulierungsbehörden (vgl. Majone 1996, 1997; Thatcher/Stone Sweet 2002: 4) – durch den Einbau von strukturellen Einflussmöglichkeiten und Vetopositionen oder durch ein vorsätzlich dysfunktionales strukturelles Design zur Hemmung der Funktionsfähigkeit erfolgen (vgl. Moe 1989, 1995). Diese Eigeninteressen werden deshalb, so wird angenommen, die organisationale Ausgestaltung wesentlich prägen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass materialisierte Verwaltungsstrukturen ein Produkt aus der Durchsetzungsfähigkeit der beteiligten Akteure sowie weiteren Kontextfaktoren sind. Aus dieser kurzen Zusammenfassung politischer Motive zur Strukturgestaltung leiten sich unmittelbar die Fragen ab, ob überhaupt Leitlinien zur angemessenen organisationalen Gestaltung existieren, an denen sich ein "objektiv" zielführendes Design orientieren könnte, und wie diese bestimmt wurden. Ohne bereits im Detail in die Findung der erklärenden und erklärten Konstrukte der empirischen

5 Vgl. Czada/Schimank (2000: 28) für entsprechende Strategien zur Durchsetzung politischer Konzepte.

Untersuchung einzusteigen (vgl. Kapitel 2 und 3), lassen sich hierzu zwei grundsätzliche Aussagen treffen:

Der vielleicht vermittelte Eindruck, dass keine fachlichen Maßstäbe der Organisationsgestaltung existierten, ist falsch. Allerdings sind diese Maßstäbe weniger als empirisch belegte Befunde wissenschaftlicher Untersuchungen zu betrachten, denn als *Doktrinen* der Verwaltungswissenschaft. Dieser durch Hood (1991: 4ff.; vgl. Hood/Jackson 1991: 33f.) in einer frühen Sezierung der NPM-Reformen populär gewordene Begriff beschreibt „[...] principles that are simply understood and accepted [...]“ (Frederickson/Smith 2003: 110). Sie verbinden auf eingängige Weise Strukturen mit Performanzeffekten und werden so machtvolle Instrumente in wissenschaftlichen und politischen Debatten, ohne dass die in ihnen formulierten Behauptungen wissenschaftlich überprüft worden wären. Eine der tragenden Doktrinen des NPM ist die bereits oben eingeführte Disaggregation monolithischer Verwaltungsapparate in *agencies* als Voraussetzung um in diesen unabhängigen und übersichtlichen Einheiten unter Anwendung betriebswirtschaftlicher Prinzipien professioneller und wirtschaftlicher arbeiten zu können (Hood 1991: 5). Derartige Doktrinen existierten jedoch auch schon vor den großen Reformwellen: So entstand in den 1960er Jahren, der Blütezeit der wissenschaftlichen Verwaltungsforschung, ein *theoretisches* Gerüst aus Annahmen zu den Effekten subnationaler Verwaltungsgliederung (vgl. Wagener 1969; Bogumil/Kuhlmann 2011). Die damals kompilierten Annahmen zur Wirkung einzelner Strukturmerkmale wie Form der Legitimation, vertikaler und horizontaler Zentralisierungsgrad sowie größenmäßiger Skalierung von Verwaltungseinheiten sind – in dieser abstrakten Form – weitestgehend unumstritten. Entsprechend dieser Annahmen wurde den vier in Abbildung 1 dargestellten, realtypischen Organisationsmodellen ein Leistungsprofil zugewiesen, das bis heute unumstößliche Grundlage der Debatten um Vor- und Nachteile alternativer Organisationsmodelle darstellt (vgl. statt vieler Fonk 1969; Wagener 1981; Mayntz 1997a; Kneip 2000). Demnach sollen von einem Wahlbeamten geführte, kommunale Gebietskörperschaften eine im Vergleich zu staatlichen Behörden überlegene Legitimität und Ortskenntnis aufweisen und so eine zielgerichtete Mittelverwendung garantieren (vgl. Dahl/Tufte 1974; Newton 1982). Eigenständige Fachbehörden sollen sich durch unerreichte Spezialisierung und Fachlichkeit profilieren, die Allgemeine Verwaltung soll sich durch die Erwirtschaftung von Verbunderträgen, die Zusammenführung konfligierender Fachperspektiven und ein regionale Disparitäten ausgleichendes, gebietsbezogenes Wirken auszeichnen (vgl. Becker 1989: 374-396; Hill 1993). Große Behörden schließlich sollen Skalenerträge durch Routine und effiziente Ressourcennutzung erwirtschaften. Diese *Doktrinen* haben vielfältige theoretische Ausdifferenzierungen erfahren, ihr empirischer Test bleibt jedoch hinter den Ansprüchen an eine angewandte Sozial-

wissenschaft zurück und beruht vornehmlich auf (widersprüchlicher) anekdotischer oder fallbezogener Evidenz (vgl. ausführlicher in Kapitel 3).

Zum anderen wurde aus den Ausführungen offensichtlich, dass die Festlegung von Bewertungsmaßstäben administrativen Handelns an große konzeptionelle Probleme stößt, die letztlich nur über eine normative Definition überwunden werden können. So ist nicht "objektiv" zu klären, wann neutrale Expertise wichtiger ist als politische Responsivität, welche Fachziele sich politischen Zielen unterordnen müssen und wie viel Autonomie der Vollzugsebene zugestanden werden darf, um nicht von einer Technokratie, sondern noch von einer demokratischen Volksherrschaft sprechen zu können. Institutionenökonomisch können die Präferenzen für einzelne organisatorische Lösungen aus den abweichenden Zielssystemen von Politik, Wissenschaft und Fachebene erklärt werden. Die Politik berücksichtigt vorrangig politische Kosten der Anbahnung von Reformen sowie kontinuierliche Kosten der politischen Steuerung berücksichtigt. Wissenschaft (und idealisierend auch die Praxis) betrachtet jedoch aufgrund der an sie gerichteten Erwartungen in einer funktionalistischen und technokratischen Sichtweise überwiegend⁶ operative Aspekte „alleiniger Wahrheit“ (Landfried 1986: 113f.) i.S.v. Effizienz, Effektivität oder demokratietheoretischer Qualität etc. Da allgemeine verwaltungswissenschaftliche Leitsätze aufgrund ihrer Defizite in der Berücksichtigung machtpolitischer Aspekte für die Praxis weitgehend unbrauchbar sind und ihre Erfolgskriterien darüber hinaus nicht mit den von der Politik angestrebten Zieldimensionen übereinstimmen, wäre eine Orientierung an ihnen für die Politik irrational. Verwaltungswissenschaft könnte ihre normative Aufladung zwar überwinden und zu einer verwaltungsbezogenen Herrschaftswissenschaft werden, dafür müsste sie jedoch den sozial gewünschten Anspruch, funktionale *best practice* Lösungen zu liefern, gänzlich aufgeben. Vor einer Evaluation muss folglich eine Definition des Performanzbegriffs erfolgen, die jedoch zwangsläufig zentrale politische Bewertungskriterien nicht abbilden wird können, da diese von den beteiligten Akteuren nicht offengelegt Partialinteressen betreffen.

1.2 Bürokratie und Performanz – Forschungserträge und Forschungslücken

Der schnelle und vielgestaltige Wandel im Kontext des *New Public Management* inspirierte die verwaltungswissenschaftlichen *public administration* Forschung. Im skandinavischen und angelsächsischen Raum gewann die starke Forschungstradition in diesem Bereich neue Dynamik. Jüngere, eher einer quantitativ-analytischen Tradition entstammende Forschungsstränge befassen sich implizit

6 Selbstverständlich berücksichtigt verwaltungswissenschaftliche Politikberatung schon heute Aspekte politischer Kosten und Durchsetzbarkeit.