

3.2.3. Verwaltungsorganisationsmodelle als strukturzentrierte Erklärungsansätze

Der wohl prominenteste Ansatz zur Erklärung administrativer Performanz greift auf die äußeren Strukturen der Verwaltungsorganisation als Explanans zurück. Gerade die klassische deutsche Verwaltungsorganisationsforschung bezieht sich hierbei in institutionalistischer Tradition auf Faktoren des „organisatorischen Makrosystems“ (Mayntz 1997a: 84), erklärt also Unterschiede in Verwaltungshandeln und -leistung durch die äußeren Charakteristika einzelner Behörden.

Es liegt auf der Hand, dass auf behördliche Organisationsmodelle *als Ganzes* abstellende Erklärungsmodelle die Ursachen von Performanzeffekten nicht zufriedenstellend erhellen können. Diese Modelle (klassisch in der deutschen Diktion: Obere Landesbehörden, Mittelinstanzen, Untere Landesbehörden, kommunale Ebene, vgl. Abbildung 1) tragen als *Verwaltungskonfiguration* stets ein ganzes Bündel unabhängiger Variablen in sich. So sind bspw. staatliche Mittelinstanzen mittelbar demokratisch legitimiert, bündeln vielfältige Zuständigkeiten für große Einzugsbereiche und verfügen über einen beträchtlichen Personalstamm in ihren einzelnen Verwaltungseinheiten sowie ggf. über Außenstellen. Im Vergleich dazu sind Stadt- oder Kreisverwaltungen unmittelbar legitimiert, sind ebenfalls multifunktional ausgerichtet, verfügen über keinen nachgeordneten Bereich oder Außenstellen und können für einzelne Aufgaben größenabhängig meist nur eine eher bescheidene Personaldecke aufbieten. Sonderbehörden sind mittelbar legitimiert, verantworten einen eng definierten Aufgabenbereich, verfügen hierzu jedoch über einen großen und spezialisierten Mitarbeiterpool.

Als wesentliche *strukturelle* Charakteristika oder *Designparameter* lassen sich folglich identifizieren: (1) die Legitimation, (2) die horizontale Differenzierung, (3) die vertikale Differenzierung und (4) die Größe einer Behörde bzw. der einzelnen darin angelagerten Verwaltungseinheiten. Jede Behörde verfügt über eine spezifische Ausprägung auf jeder dieser Parameter. Die Wirkung dieser einzelnen Elemente schließt sich, wie Mintzberg (1979: 181) betont, nicht aus, sie wirken vielmehr reziprok. Die Summe dieser Parameter definiert die *strukturelle Konfiguration* einzelner Behörden (vgl. Egeberg 1999). Das in der Verwaltungswissenschaft gepflegte Gerüst von Annahmen über die Wirkung einzelner administrativer Merkmale kann, wie in Kapitel 1.2 dargelegt, als *Doktrin* der Verwaltungsorganisation gelten (vgl. für die Bundesrepublik statt vieler Fonk 1969; Wagener 1981; Mayntz 1997a; Kneip 2000) und prägt auch international – häufig als Ausprägungen des Sammelbegriffs der *Dezentralität* – bis in die Gegenwart die Debatten zur Verwaltungsorganisation (vgl. Peters 1928; Pollitt 2005: 374-376). Entsprechend soll diese Differenzierung hier aufgegriffen und erläutert werden.

3.2.3.1 Legitimation

Der Aspekt der Legitimation beschreibt, ob Aufgaben auf einer *eigenständig* legitimierten Verwaltungsebene angelagert sind. Mit der Unterstellung unter einen Wahlbeamten und/oder einen Rat wird eine Verschiebung der Prioritäten hin zu “den“ Interessen der Wahlbürger angenommen, welche durch die örtliche Nähe, Mobilisierungsfähigkeit und Gewicht als Stimmbürger unmittelbar Einfluss auf die Entscheidungsfindung nehmen können. Hierin kann eine Stärkung der demokratischen Verantwortlichkeit und Kontrolle gesehen werden (Kuhlmann et al. 2011: 30ff.). Gleichzeitig unterliegt das Verwaltungshandeln sehr viel stärker der politischen Rationalität der Entscheider, die eher fachfremde, an Parteienwettbewerb oder der Befriedigung von Partialinteressen orientierte Ziele verfolgen können (Bauer et al. 2007: 208f.). So wird angenommen, dass Rechtsförmigkeit und Professionalität des Vollzugs unter kommunalpolitischem Druck schwächer ausgeprägt sind (vgl. Richter/Kuhlmann 2010: 397 m.w.V.). Staatliche Behörden sind zwar lediglich mittelbar demokratisch legitimiert. Gerade deshalb bieten sie jedoch einen deutlich besseren Schutz vor fachfremder Einflussnahme und stehen im Ruf überlegener Fachlichkeit (Ebinger/Bogumil 2008: 165f.).

3.2.3.2 Vertikale Differenzierung

Die *vertikale Differenzierung* kann als die Entscheidung über die Ebene einer Aufgabenanlagerung (vulgo *Dezentalisierungsgrad*) bezeichnet werden. Die im vorhergehenden Abschnitt diskutierte Frage der *Legitimation* des Vollzugs spielt dabei ebenso wenig unmittelbar eine Rolle, wie die von Pollitt (2005: 376) angemerkte Alternative der *horizontalen Dezentalisierung* in nicht-hierarchischen Netzwerken. Betrachtet man also ausschließlich die Ebene der staatlichen, hierarchisch geschichteten Verwaltungsorganisation, so stellt sich die Frage, in welcher Weise eine Veränderung des Grades der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung auf die Performanz des Verwaltungsvollzugs wirken sollte. Wie so häufig finden sich ähnliche Antworten sowohl in der historischen, wie auch der aktuellen Verwaltungsforschung; hier sind sich die Autoren einig, dass die *Politiknähe* einen entscheidenden Einfluss auf die Steuerungsintensität habe: So bemerkte Wagener (1976: 40), dass mit jeder zusätzlichen organisationalen Ebene der politische Steuerungsimpuls einen „Einflussknick“ erfahre, der als Verfälschung und Abschwächung interpretiert werden kann. In den frühen Begründungen des *New Public Management* findet sich ebendiese Grundannahme, die hier jedoch verbunden mit der Chance auf ein professionelleres, auf das Organisationsziel – und nicht auf erratische politische Ziele – gerichtetes Management (vgl. bspw. Osborne/Gaebler 1992) verknüpft wird. Trotz des missionarischen Eifers dieser Re-

formprotagonisten (und später formulierter Skepsis hinsichtlich der Tragfähigkeit ihrer Annahmen – vgl. Lynn 1996), fanden sie doch starken Anklang unter den Reformpraktikern insbesondere angelsächsischer Staaten und können als theoretische Begründung des vermutlich grundlegendsten Umbaus staatlicher Verwaltungsorganisation in der Neuzeit angesehen werden. Mit der in der Folge in zahlreichen Ländern verfolgten Strategie der *Agencification* – der Verselbständigung administrativer Vollzugseinheiten – (vgl. Pollitt et al. 2001, 2004) lieferten diese Reformen auch Anstöße einer erneuten theoretischen und empirischen Diskussion der propagierten Effekte einer *Depolitisierung* des Verwaltungsvollzugs (vgl. Blinder 1997; Pettit 2004; Flinders/Buller 2006; Egeberg/Trondal 2009; Ebinger/Schmitt 2010). Die Befunde der empirischen Arbeiten legen nahe, dass eine größere Entfernung vom politischen Entscheidungszentrum tatsächlich zu einer Veränderung der *wahrgenommenen* Entscheidungsfreiheit *zumindest* auf Ebene der Behördenleitungen führt.

3.2.3.3 Horizontale Differenzierung

Die Frage der *horizontalen Differenzierung* thematisiert die *Spezialisierung* der Behörden einer Verwaltungsebene als Ganzes, im Sinne der Breite der bearbeiteten Themenfelder. Die beiden klassischen administrativen Organisationsmodelle – das *Gebietsorganisationsmodell* nach dem *Territorialprinzip* und das *Aufgabenorganisationsmodell* nach dem *Realprinzip* (vgl. Fonk 1969: 11ff.; Wagener 1976: 35ff.; Wagener 1981: 73ff.) – sind die Extrempunkte auf dieser Dimension. Ersteres beschreibt den gebündelten Vollzug aller innerhalb eines territorial definierten Verantwortungsbereiches anfallender Aufgaben, letzteres zeichnet sich durch den Vollzug eng gefasster Aufgabenbereiche in selbständigen Verwaltungszweigen aus (vgl. Wagener/Blümel 1998; Miller 1998: 47f.; Benz 2002; Wollmann 2004a). In der Literatur werden diesen beiden idealtypischen Organisationsprinzipien ein fester, theoretisch hergeleiteter Kanon an Vor- und Nachteilen zugeschrieben (vgl. Reiter et al. 2011; Kuhlmann et al. 2011: 24f.): Eine an Aufgaben, d.h. funktionalen Grundsätzen orientierte Verwaltungsorganisation zielt auf die Optimierung des Vollzugs der *einzelnen* Verwaltungsbereiche ab. Dies lässt sich durch eine Stärkung der arbeitsteiligen Organisation und damit einhergehender Spezialisierung sowie bei größeren Zuständigkeitsbereichen durch die Häufigkeit des Aufgabenanfalls und damit verbundener Skalenerträge durch Routine und Senkung der Fixkosten erreichen (vgl. Mayntz 1997a: 84ff.; Pollitt 2005: 381; Swianiewicz 2010: 185f.). Nachteil dieser Organisationsform sind Ortsferne und damit einhergehende fehlende Ortskenntnis, das Risiko eines Averch-Johnson Effekts (Averch/Johnson 1962), d.h. eines über das wirtschaftlich notwendige erhöhten Kapitaleinsatzes (sog. *gold plating*), sowie erschwerte

politische Steuerbarkeit durch überlegene Fachkenntnis, Betonung von Fachlogiken (vgl. Wagener 1976: 45) und Einbettung in ein Netzwerk sich gegenseitig stützender Experten, der bereits erwähnten Fachbruderschaft. Territorial organisierten Verwaltungseinheiten werden Performanzvorteile durch die Bündelung miteinander in Verbindung stehender Aufgabenbereiche zugeschrieben. Diese sollen durch die erleichterte Kommunikation und Koordination unter einem Behördendach (vgl. Baron/Besanko 1992: 238f.) und die Möglichkeit zur Priorisierung widerstreitender Fachinteressen durch die Behördenleitung und die damit verbundene Verfolgung fachübergreifender Aspekte erreicht werden können. Geringere Spezialisierung und die Prioritätenabwägungen in frühen Phasen der Lösungsentwicklung bringen jedoch auch Nachteile mit sich, insbesondere eine fachlich schwächere, „suboptimale Aufgabenerfüllung“ (Bogumil/Grohs 2010: 96; vgl. Oebbecke 1987: 868ff.).

3.2.3.4 Größe

Die *Größe* von Verwaltungseinheiten wird in der klassischen Organisationstheorie traditionell als wichtiger Prädiktor organisatorischen Handelns erachtet (vgl. Pollitt et al. 2001: 282 m.w.V.). Die naive Annahme einer linearen Beziehung zwischen der Größe und der Performanz von Verwaltungseinheiten fand ihre Widerlegung in der Bürokratieexpansion der 1970er Jahre (vgl. Boyne 2003: 369). Am naheliegendsten ist die Annahme eines glockenförmigen Zusammenhangs zwischen den beiden Faktoren, ab dessen Scheitelpunkt die Kontroll- und Koordinationskosten die erzielten Skalenerträgen übersteigen (vgl. Lüchinger/Stutzer 2002: 29-31). Die verwaltungswissenschaftliche Auseinandersetzung mit Größeneffekten von öffentlichen Verwaltungen erschöpft sich denn auch größtenteils in Kritiken an (zu) großen und im Verhältnis zu den aufgewendeten *Inputs* schlechtleistenden Verwaltungsapparaten. So beschrieb bspw. Downs (1967: 143) den negativen Effekt der Behördengröße auf die Steuerungskapazität der Verwaltungsleitung. Wagener (1976: 37, FN 10 mit Verweis auf Wolff 1970: 94; Thieme 1967: RN 446) kritisierte die mit der Größe einhergehende Schwerfälligkeit der Apparate. Diese Betrachtungen beziehen sich i.d.R. auf die Größe von Gesamtbehörden und thematisieren Koordinationskosten (vgl. Hill 1993: 30). Eine Beschäftigung mit der Frage der optimalen Größe integrierter, mit eigenständigen Aufgaben betrauter Verwaltungseinheiten erfolgte seit Wagners (1969) umfassender Betrachtung kaum noch. Dabei entwickelt gerade das Extrem der *Unterschreitung* einer für den Vollzug komplexer Aufgaben notwendigen Mindestgröße von Verwaltungseinheiten zunehmend praktische Relevanz (vgl. Ebinger/Bogumil 2008). Dass Verwaltungseinheiten abhängig von ihrer Aufgabe eine Mindestgröße erfordern, um einerseits eine Arbeitsteilung und ent-

sprechende Spezialisierung der Mitarbeiter und andererseits eine effiziente Auslastung der aufgewandten Sachmittel gewährleisten zu können, sollte seit Taylor (1911; vgl. Mayntz 1997a: 85) nachvollziehbar sein.

3.2.4. Managementorientierte Erklärungsansätze

Welche Rolle das Management von Verwaltungseinheiten bei der Erklärung ihrer Performanz spielt, wird seit Woodrow Wilson (1887) in der *public administration* Literatur diskutiert. Mittlerweile liegen stichhaltige Belege für den systematischen Einfluss managementbezogener Aspekte und insbesondere des Führungsstils auf Handeln und Leistung öffentlicher Verwaltungen vor (vgl. O'Toole/Meier 1999; Moynihan/Pandey 2005). Das unüberschaubare Spektrum der diskutierten Determinanten kann stark vereinfachend in drei unmittelbar mit der Performanz in Verbindung gebrachten Erklärungsansätze aufgeteilt werden: Erstens Aspekten der Ressourcenbereitstellung – materieller und immaterieller Art – durch die Vorgesetzten. Dieser Aspekt beschreibt die Qualität der *Unterstützung* und kann insofern als unabhängig von einer größenabhängigen Ressourcenverfügbarkeit angesehen werden. Der zweite Aspekt thematisiert das weite Feld der *Goal Ambiguity*, bzw. der durch die Führungskräfte den Mitarbeitern vermittelten *Zielklarheit* im Vollzug ihres Arbeitsauftrages (vgl. Chun/Rainey 2005 m.w.V.). Und schließlich erscheint als dritter Aspekt die der Vollzugebene von ihren Führungskräften zugestandene *Handlungsautonomie* in verschiedenen Kompetenzbereichen von Bedeutung für die administrative Performanz zu sein (vgl. Wilson 1989: 365; Brewer/Selden 2000: 687; Frederickson/Smith 2003: 54). Die Sichtung der Literatur legt nahe, dass diese Aspekte des managementorientierten Erklärungsansatzes bei der Entwicklung eines umfassenden Erklärungsmodells ausdifferenziert und berücksichtigt werden sollten.

3.2.5. Originär individuelle Merkmale der Mitarbeiter

Bei der Untersuchung von Organisationen und ihrer Eigenschaften stellt sich regelmäßig die Frage, ob neben institutionellen Merkmalen nicht auch die individuellen charakterlichen Eigenschaften der Beschäftigten einbezogen werden müssen (vgl. Rhoades/Eisenberger 2002: 701). Eine ähnliche Stoßrichtung verfolgt die Forschung zur *Public Service Motivation* (vgl. Perry/Hondegheem 2008). Moderne Forschungsansätze, die auf organisationspsychologische Theorien und Erkenntnisse zurückgreifen (wie bspw. die Forschung zu *Occupational Stress*, Motivation, Arbeitszufriedenheit, *Organizational Commitment*), gehen von rezip-