

Verwaltungsforschung und Verwaltungswissenschaft

—Welche abhängigen und unabhängigen Variablen eignen sich für *raison d'être* der Verwaltungswissenschaft?—

Hisashi Harada¹⁾

Inhaltsverzeichnis

Fragestellung

1. Die abhängigen und unabhängigen Variablen in der Theorie der "political control of bureaucracy"
2. Die abhängigen und unabhängigen Variablen im "*new organizations approach to studying public bureaucracies*"
3. Die für die *raison d'être* der VWW geeigneten abhängigen und unabhängigen Variablen

Fazit

Fragestellung

Auf verwaltungswissenschaftlichen Tagungen in Japan hört man oft den folgenden informellen Kommentar von Verwaltungswissenschaftlerinnen oder Verwaltungswissenschaftlern zu den gehörten Vorträgen:

„Zwar ist das zweifellos Forschung über öffentliche Verwaltung, aber diese Forschung gehört nicht in den Rahmen der Verwaltungswissenschaft.“

Vermutlich haben diese Wissenschaftler ein bestimmtes Bild davon, was die Verwaltungswissenschaft (Abkürzung: VWW) ist und wo der Unterschied zwischen der VWW und anderen Wissenschaften, die sich mit öffentlicher Verwaltung beschäftigen, besonderes der Politikwissenschaft im engeren Sinn liegt. Aber es ist leider selten, daß sie dieses Bild offen darlegen. Meiner Meinung nach liegt der Grund

1) Der Beitrag beruht auf ein Referat, das der Autor am 26. Januar 2009 am Lehrstuhlkolloquium (von Prof. Jann) der Universität Potsdam gehalten hat.

dafür darin, daß es ihnen noch nicht gelungen ist, die VWW systematisch als Wissenschaft zu etablieren.

Was ist die VWW eigentlich? Welche Art der Forschung über die öffentliche Verwaltung sollen wir als verwaltungswissenschaftliche bezeichnen? Mein Forschungszweck in diesem Artikel ist es, das wissenschaftliche Durcheinander zu entwirren und die abhängigen und unabhängigen Variablen, die für die *raison d'être* der VWW in der Politikwissenschaft in weiteren Sinn geeignet sind, aufzuzeigen.

In Allgemeinen wird die Wissenschaft aus der Methodologie, dem Gegenstand, und dem System heraus begriffen. "What government agencies do and why they do it?" (Wilson 1989) - wenn wir diesen klaren Untertitel von *Wilson's* Buch *Bureaucracy* nutzen, um die Eigentümlichkeit der VWW zu erfassen, können wir die Methodologie und den Gegenstand wie folgt verstehen.

Die wissenschaftliche Methodologie besteht erstens darin, das Verhaltensmuster der Verwaltungsbürokratie (Abkürzung: Bürokratie) zu finden und zu beschreiben (d.h. die abhängige Variable durch wissenschaftliche Schlußfolgerung zu bestimmen), zweitens die Kausalbeziehung des Verhaltensmusters zu erklären (die unabhängige Variable durch wissenschaftliche Schlußfolgerung zu finden). Und drittens ist, wenn notwendig, eine wünschenswerte Reform der Bürokratie auf Grund der Kausalbeziehung vorzuschlagen. Das ist nichts anderes als *political science* (King et al. 1994). Der wissenschaftliche Gegenstand ist die Tätigkeit der Bürokratie als politischer Akteur oder (/ und) *policy* als Folge dieser Tätigkeit. Aber in Japan gibt es weniger Einigkeit über das System der VWW als die Methodologie und den Gegenstand.

Ein wichtiger Hinweis dafür, das System der VWW zu konstruieren, bietet die Entwicklungsgeschichte der *Public Administration* (Abkürzung: PA) in den Vereinten Staaten. Laut dem japanischen Verwaltungswissenschaftler *Nishio* (Honorarprofessor an der Universität Tokio, ehemaliger Präsident der japanischen Vereinigung für die Verwaltungswissenschaft) hat die PA sich aus der gegenseitigen Annäherung, der Fusion und der Entfremdung zwischen *organization theory* und *theory of politics - administration* herausgebildet (Nishio 2001). Erstere interessierte sich für die Bürokratie als ein abgeschlossenes Managementsystem und analysierte die Bürokratie ausgehend vom sog. „Innen“ -Gesichtspunkt. Im Gegenteil dazu fragte die "*theory of politics- administration*" gerne danach, wie man die öffentliche Verwaltung von der Politik im engeren Sinn unterscheidet. Mit anderen Worten wurde der „Außen“ - Ansatz zur Funktion und Struktur der Bürokratie in die Theorie mit aufgenommen.

Unter Berücksichtigung dieser Entwicklungsgeschichte hat die VWW drei Bestand-

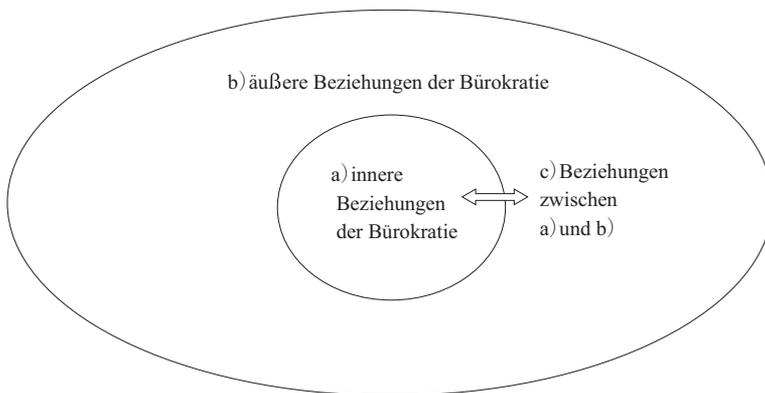
teile (Vgl. Abbildung 1):

a) interne Tätigkeiten der Bürokratie, d.h. Befehls-, Koordinations-, und Mitwirkungsbeziehungen in der Bürokratie ;

b) Tätigkeiten der Bürokratie gegenüber verschiedenen politischen Akteuren im *governmental system*, genauer gesagt die Beziehungen zwischen Politikern und Bürokratie, die zwischen *Public* und *Private*, und die Inter- Regierungsbeziehungen (z. B. Bund- Länder Beziehung) ;

c) die Beziehungen zwischen a) und b), d.h. die Struktur oder der Mechanismus zur Verbindung der Innenbeziehungen der Bürokratie mit den Außenbeziehungen (z.B. Verwaltungsverfahrenrecht, Informationsfreiheitsrecht usw.).

Abbildung 1: Bestandteile der VWW



Quelle: eigene Darstellung

Wenn wir die oben beschriebene Wissenschaftsgeschichte als eine „Stärke“ der VWW oder als *raison d'être* der VWW in der Politikwissenschaft im weiteren Sinn umdenken, soll die VWW gerade jene Forschung sein, die alle drei Faktoren a), b) und c) als abhängige oder unabhängige Variablen einschließt. Enthielte die VWW nur den Bestandteil a) oder b), würde das die Wiederkehr zur ehemaligen *organization theory* oder zur Theorie der *politics - administration* bedeuten. Es kann keine Forschung im Rahmen der VWW geben, die nur c) ohne a) und b) behandeln würde, weil a) und b), der Logik gemäß, die Voraussetzungen von c) sind.

Bemerkenswert ist es in diesem Zusammenhang, daß *Jann* eine ähnliche Forschungs-

strategie für die Weiterentwicklung der VWW postuliert, nämlich die Reintegration von *Public Policies* und *Public Administration*. Nach ihm scheint,

„es inhaltlich sinnvoll und notwendig zu sein, die Perspektiven von der internen und externen Steuerungsprobleme des öffentlichen Sektors, also *Public Administration* und *Public Policies*, wieder zusammenzufügen. Der offensichtlich gemeinsame Bezugspunkt liegt in Fragen der intra- und gleichzeitig interorganisatorischen Steuerung sowie deren Grenzen und Voraussetzungen“ (Bogumil und Jann 2009: 293).

Wenn wir seiner Behauptung folgen stellt sich jedoch die Frage, wie es eigentlich möglich sein soll, die Reintegration auf der Ebene der positiven Verwaltungsforschung zu erreichen? Meine Antwort darauf ist, daß der Schlüssel in einer geeigneten Auswahl von abhängigen und unabhängigen Variablen unter Berücksichtigung der *raison d'être* der VWW liegt.

In erstem Kapitel dieses Artikels nehme ich die typische positive Verwaltungsforschung, die das wissenschaftliche Interesse auf die Beziehung zwischen b) und c) aus der Abbildung 1 fokussiert, unter die Lupe. Im zweiten Kapitel überprüfe ich dann die positive Verwaltungsforschung, welche die Beziehung zwischen a) und b) in Abbildung 1 aufzuklären versucht. Dabei berufe ich mich in erster Linie auf positiven Forschungen zur Bürokratie²⁾ (der größere Teil davon stammt leider fast nur aus den Vereinigten Staaten), weil man in den Forschungen unbedingt durch „Messung“ verdeutlichen muss, was die abhängigen und die unabhängigen Variablen sind.

Auf Grund dieser Arbeiten mache ich im dritten Kapitel darauf aufmerksam, daß Verwaltungswissenschaftlerinnen und Verwaltungswissenschaftler immer zumindest einen inner-bürokratischen Faktor als unabhängige Variable in die Verwaltungsforschung aufnehmen sollten und es oft pluralische und zwar gleichwertige Outputs der Bürokratie als abhängige Variablen in der Verwaltungsforschung geben kann.

1. Die abhängigen und unabhängigen Variablen in der Theorie der *“political control of bureaucracy”*

In den Vereinigten Staaten ist seit den achtziger Jahren die Theorie der *political*

2) Über die Situation der „empirischen“ Verwaltungsforschung in Deutschland bis Jahr 2000, vgl. Derlien 2000.

control of bureaucracy oder *bureaucratic politics* ein Hauptstrom der positiven Analyse der Bürokratie geworden. Die Besonderheit der Theorie ist, daß sie das aus der neoklassischen Mikro-Ökonomie entlehene *principal-agent* Modell (Abkürzung: PA) erst in die Politikwissenschaft eingeführt hat und Vertragsgesichtspunkte im Modell zur Analyse der Beziehungen von politischen Akteuren positiv eingeschätzt hat. In Deutschland ist die Theorie schon bekannt (Döhler 2007: 29). Auch in Japan wird bereits ein politikwissenschaftliches Lehrbuch auf Grundlage dieses Modells publiziert und von einem breiten Publikum gelesen (Kume et al. 2003).

In diesem Kapitel beschreibe ich die Entstehung und die Weiterentwicklung der Theorie und untersuche danach, ob diese Theorie diejenigen abhängigen und unabhängigen Variablen, die im Hinblick auf die *raison d'être* der VWW geeignet sind, aufgenommen hat oder nicht³⁾.

(1) Die abhängigen und unabhängigen Variablen im Prototyp des PA Modells

Die Forschung zur *political control of bureaucracy* wird zumeist auf die bahnbrechende Studie von Moe zurückgeführt. In seiner Abhandlung aus dem Jahr 1982 hat er untersucht, ob und wie der Präsident die Arbeit einer unabhängigen Kommission effektiv kontrollieren kann (Moe 1982). Er hat durch seine Forschung empirisch bestätigt, daß die Parteilichkeit jedes Präsidenten eine bestimmte Einflußnahme auf das Ergebnis hat. Zwar hat er das PA Modell nicht in seinem Artikel erwähnt, aber auch durch seine späteren Veröffentlichungen wird deutlich, daß seine damalige Forschung bereits auf dem PA Modell basierte (Moe 1984: 756; Moe 1985: 1097).

Moe schreibt,

“The principal - agent model is an analytic expression of the agency relationship, in which one party, the principal, considers entering into a contractual agreement with another, the agent, in the expectation that the agent will subsequently choose actions that produce outcomes desired by the principal.... Often he may lack specialized knowledge or legal certification that the agent possesses, and the principal’s decision

3) In diesem Artikel wird *The Forging of Bureaucratic Autonomy* von Carpenter (Carpenter 2001), das jede Bürokratieforscher durchlesen müssten, nicht behandelt, weil im Buch nicht sicher ist, ob seine Schlussfolgerung in Bezug auf die Vorbedingung für die Autonomie der Bürokratie vor dem Zweiten Weltkrieg auf die gegenwärtige Diskussion über die politische Kontrolle der Bürokratie anwendbar ist.

problem is far more involved than simply locating a qualified person - for there is no guarantee that the agent, once hired, will in fact choose to pursue the principal's best interests or to do so efficiently. The agent has his own interests at heart that the incentive imposed in their contract renders such behavior advantageous" (Moe 1984: 756).

In dieser Erläuterung wird ausdrücklich auf die zwei Kernfaktoren des PA Modells hingewiesen, das heißt die Asymmetrie der Informationen und die unterschiedlichen Präferenzen zwischen Prinzipal und Agent.

Der wichtigste wissenschaftliche Beitrag des PA Modells in der Politikwissenschaft war erstens die Strukturierung eines formellen Modells der Beziehung zwischen Prinzipal und Agent beruhend auf die Faktoren sowie die Erbringung eines empirischen Nachweises des formellen Modells. Zweitens fokussiert das PA Modell mehr auf die ex-ante Kontrolle über die Bürokratie als auf die ex-post Kontrolle. Besonderes interessant ist aus meinem Gesichtspunkt, daß "McNollgast" die Funktion des "*notice and comment*" -Verfahrens im Verwaltungsverfahrenrecht als die Bedingung der ex-ante Kontrolle (das entspricht dem Teil c) in Abbildung 1) erkannt hat, durch den Interessenverbände Beschwerde gegen die Bürokratie wegen des ungünstigen Inhalts einer Rechtsverordnung führen können. Diese Information über die Beschwerde gilt wiederum als „Feuer-Alarm“ für den Kongress zur Kontrolle der Bürokratie (McCubbins and Schwartz 1984 ; McCubbins, Noll and Weingast 1987). Drittens war es das Verdienst des PA Modells, die sogenannte administrative Dominanztheorie zum Umdenken zu drängen, nach der Politiker die Bürokratie wegen der raschen Erweiterung der öffentlichen Verwaltung und des Mangels an Fachwissen nicht mehr kontrollieren kann (Huber and Shipan 2006: 256-257).

Allerdings aus meinem Gesichtspunkt, der hauptsächlich auf die abhängigen und unabhängigen Variablen im Hinblick auf die *raison d'être* der VWW gerichtet ist, muß ich auf ein unübersehbares Defizit des PA Modells hinweisen, weil das Modell die Funktion der Bürokratie als Organisation außerhalb der wissenschaftlichen Betrachtung läßt (Rockman 2001: 21 ; Meier and Krause 2003: 293; Döhler 2005: 238). Genauer gesagt wird die Bürokratie im PA Modell als ein integriertes Subjekt angenommen, während das PA Modell keine Einsicht in die wirklichen inneren Tätigkeiten der Bürokratie bietet. Deshalb behandelt das Modell das Ergebnis der politischen Kontrolle über die Bürokratie (den Teil b) in Abbildung 1) als abhängige Variable und die Struktur zur Verbindung der Innenbeziehung der Bürokratie mit der Außenbeziehung (den Teil c) in Abbildung 1) als eine unabhängige Variable, andererseits das Innere

der Bürokratie (der Teil a) in Abbildung 1) im Modell, als ob es eine “*black box*” in politischen System wäre.

Am Ende kann man nicht sagen, daß das PA Modell die abhängigen und unabhängigen Variablen in einer Weise aufnimmt, die im Hinblick auf die *raison d'être* der VWW geeignet wäre. Meiner Ansicht nach gehört das Modell nicht in die Sphäre der VWW, sondern in die Sphäre der Politikwissenschaft im engeren Sinn⁴⁾.

Wenn dem so ist, besteht dann aber eigentlich die Möglichkeit, das klassische Modell in Bezug auf die abhängigen und unabhängigen Variablen an die VWW anzupassen? Eine Möglichkeit besteht darin, das Innere der Bürokratie (den Teil a) in Abbildung 1) als eine andere unabhängige Variable einzufügen. Eine andere Möglichkeit liegt vielleicht darin, das Innere der Bürokratie (den Teil a) in Abbildung 1) selbst aus dem PA Modell heraus zu analysieren, danach das Ergebnis des Außeres der Bürokratie entlang dem Ergebnis der Analyse zu analogisieren, da man jede Politik als eine Kettenstruktur vom Prinzipal zum Agenten denken kann (Moe 1984).

(2) Interesse für inneren Faktoren der Bürokratie

Huber und *Shipan* haben neuerdings gezeigt, daß es früher in der Theorie der *political control of bureaucracy* am Interesse für die inneren Faktoren der Bürokratie fehlte, weshalb die Forschung auf diesem Gebiet zur wichtigsten Weichenstellung der Bürokratieforschung in der Zukunft führen werde (Huber and Shipan 2006: 270). Es gibt fast keine Studien, welche die Beziehung zwischen der politischen Kontrolle über die Bürokratie und den inneren Faktoren der Bürokratie zu erklären versuchen. Eine Ausnahme ist die Forschung von *Whitford*, welche die Einflußnahme der Dezentralisierung in der Bürokratie auf die politischen Kontrolle über die Bürokratie positiv untersucht (Whitford 2002).

Basierend auf einer quantitativen Studie von Regulierungsbehörden für Atomkraft zweifelt er an der herrschenden Meinung der politischen Kontrolle über die Bürokratie:

“are incentive systems and supervision so perfected that an agency responds to political control – regardless of its internal structure?” (Whitford 2002: 169)

4) Natürlich verneine ich den Wert des Modells an sich in der Politikwissenschaft in engeren Sinn gar nicht. Ich frage nur nach dem theoretischen Potential des Modells für die VWW.

Seine These besagt, daß die Delegation der Regelungsbefugnisse zu einer Zweigbehörde die zentrale Kontrolle durch ein Ministerium behindert und im Ergebnis auch die politische Kontrolle insgesamt vermindert. Nach seiner Meinung,

“organizational structure in bureaucracy is paramount, just as structure in legislatures and electoral systems. Structure is the backbone of bureaucracy. Congressional or presidential control of federal bureaucracies is not a certainty, but rather a possibility that depends in part on structural choices” (Whitford 2002: 169).

Er weist zutreffend auf eine Lücke des PA Modells hin, das völlig über die vertikalen Befugnisse in der Bürokratie hinwegsieht, und erklärt, daß die politische Kontrolle über die Bürokratie teilweise davon abhängt, welche vertikale Struktur die Bürokratie hat. Aber sein Schluß an sich ist nicht neu in der Politikwissenschaft, vielmehr gehört es zum *common sense*, daß “*organization structure matters*” (Vgl. Scharpf 1977). Sein Beitrag besteht deshalb in einer exzellenten Bestätigung des *common sense* mittels statistischer Methoden. Ferner handelt es sich mehr um Ressourcenmanagement (z. B. Anschaffung und Verteilung des Personals, des Gelds, der Information usw.) als um formelle Strukturen in Bezug auf die inneren Beziehungen der Bürokratie (den Teil a) in Abbildung 1).

Es gelingt ihm daher meiner Einschätzung nach nicht, die für die *raison d'être* der VWW geeigneten abhängigen und unabhängigen Variablen zu zeigen, da er wesentliche Funktionen innerhalb der Bürokratie als unabhängige Variablen nicht annimmt.

(3) Die Anwendung des PA Modells auf die inneren Beziehungen der Bürokratie
Während *Whitford* den inneren bürokratischen Faktor unabhängigen Variablen der politischen Kontrolle über die Bürokratie hinzufügt, liegt die Besonderheit der Theorie von *Brehm* und *Gates* darin, daß Sie die inneren Beziehungen der Bürokratie an sich mit dem PA Modell zu analysieren versuchen.

Ihr theoretisches Interesse ist “who, or what controls the policy choices of bureaucrats?” (*Brehm and Gates 1997: 21*) Genauer, ihre Analyse ist auf die Tätigkeiten von einzelnen Bürokraten gerichtet, im Gegensatz zum oben geschriebenen Prototyp des PA Modells, der die gesamte Bürokratie als analytische Einheit annimmt. Der Grund liegt ihrem Gedankengang nach darin, daß

“to understand issues of control and oversight *over* an organization (*interorganiza-*

tional control), one must understand issues of compliance *within* an organization (*intraorganizational control*)” (Brehm and Gates 1997: 2).

Sie schlagen ein eigenes verbessertes PA Modell, das sog. *enhanced principal agency model* (EPA model) zur Analyse der inneren Beziehung der Bürokratie vor (Brehm and Gates 1997: chap.2 ; Brehm, Gates, and Gomez 2003: 137). Das Modell korrigiert das frühere PA Modell dahingehend, daß der Agent in der Bürokratie verschiedene Handlungsoptionen außer der passiven Unterwerfung hat und der Prinzipal sich gegenüber der Bürokratie oft in Schwierigkeiten bezüglich der Kontrolle über den Agent sieht. Sie bestätigen das Modell empirisch durch eine Umfrage unter Bürokraten, und kommen zum Ergebnis, daß es mehr auf den Charakter des Agenten als auf die Art und Weise der Überwachung durch den Prinzipal ankommt (unabhängige Variable), ob die Kontrolle des Prinzipals über den Agent erfolgreich ist (abhängige Variable).

Sie ziehen aus dieser Analyse mit einiger Übertreibung den Schluß,

“bureaucrat’s own preferences have the greatest effect upon performance. First and foremost, bureaucrats control their own behavior.... Supervisors matter, too, but not to the extent implied by prior principal agency approaches” (Brehm and Gates 1997: 196).

Ihr Vorbehalt gegenüber ihrem eigenen Schluß ist auch sehr interessant, daß nämlich die *organizational culture*, zum Beispiel die *SOP* (standard operating procedure) oder auch das Lernen von Kollegen eine bestimmte Einflußnahme auf die Tätigkeitsrichtung des Bürokraten hat. Daraus kann man eine positive Einschätzung der Mikro-Organisationstheorie von *Barnard* und *Simon* ablesen.

Ein nennenswerter Vorteil der Theorie von *Brame-Gates* ist, daß sie das PA Modell erfolgreich korrigieren können, um die Prinzipal-Agent-Beziehung in der Bürokratie zu beschreiben und zu analysieren. Aber sie interessieren sich vorwiegend an den Teil a) in Abbildung 1, andererseits kommentieren sie über den Teil b) in Abbildung 1 nur,

“all the work in this book does not counter the possibility that Congress and the President can have significant effects upon the performance of bureaucracy, and that bureaucracies might appear to be responsive to the preferences of political principals” (Brehm and Gates 1997: 200-201).

Diese Einseitigkeit ihrer Analyse hängt damit zusammen, daß sie nur die sozio-

psychologischen Forschungen über die einzelnen Organisation gerne zitieren, dagegen die Weiterentwicklung der Organisationstheorie nach *Barnard* und *Simon*, welche die Organisation als “*open system*” begreift, in ihrer Diskussion leider nicht beachtet wird.

Deshalb kann man nicht sagen, daß die Studie von *Brehm* und *Gates* die abhängigen und unabhängigen Variablen in einer für eine *raison d'être* der VWW geeigneten Weise aufnimmt, weil sie die Teile a) und b) in Abbildung 1 nicht gleichzeitig in die Analyse einbezieht.

Am Ende dieses Kapitels möchte ich daher die folgenden Schlußfolgerungen treffen:

(1) Der Prototyp des PA Modells, das die Theorie der politischen Kontrolle über die Bürokratie gern als theoretischen Kern aufnahm, behandelte die inneren Beziehungen der Bürokratie als “*black box*”.

(2) Aber es erschienen später interessante Forschungen, die einen Teil der “*black box*” aufzuklären oder das PA Modell direkt auf die inneren Beziehung der Bürokratie anzuwenden versuchen.

(3) Ungeachtet dessen kann man nicht sagen, daß sie die abhängigen und unabhängigen Variablen, die für die *raison d'être* der VWW geeignet wären, aufnehmen.

In nächstem Kapitel nehme ich die typische positive Verwaltungsforschung, die das wissenschaftliche Interesse auf die Beziehung zwischen dem Teil a) und dem Teil b) in Abbildung 1 fokussiert, unter die Lupe.

2. Die abhängigen und unabhängigen Variablen im “*new organizations approach to studying public bureaucracies*”

(1) Überblick über den “*new organizations approach to studying public bureaucracies*”

Einen Gegenpol zur Verwaltungsforschung auf Grundlage des PA Modells stellt die Studie von *Meier* und *O' toole* dar. Sie versuchen die Leistung der Bürokratie (abhängige Variable) nicht nur aus der Struktur zur Verbindung der Innenbeziehungen der Bürokratie mit den Außenbeziehungen (dem Teil c) in Abbildung 1), sondern auch aus dem Teil a) in Abbildung 1, insbesondere den Managementfunktionen in der Bürokratie (unabhängige Variablen) zu erklären. Neuerdings bezeichnen Sie ihren Ansatz als “*new organizations approach to studying public bureaucracies*”

oder als "bureaucentric" Fokus (Meier und Krause 2003: 292-293).

Sie kritisieren die Forschungen auf Grund des PA Modells wie folgt:

"this work typically ignores or obscures the central role of public bureaucratic organizations and how they behave on institutional and organizational levels. Instead, it treats bureaucratic performance as the result of political bargaining between some combination of the president, Congress, and the courts, yet it fails to reserve a place for the bureaucracy at the table" (Meier und Krause 2003: 292).

Das erste Merkmal ihres Forschungsansatzes ist, das Interesse nicht auf demokratische Institutionen, z.B. den Kongress oder den Präsident, sondern auf die Bürokratie an sich zu fokussieren, um die Funktionsweise des Verwaltungsstaates zu verstehen. Das bedeutet eine Kritik an der Theorie der politischen Kontrolle über die Bürokratie, in der die Bürokratie nur als naiver oder passiver politischer Akteur wahrgenommen wird. Das zweite Merkmal ist eine nachweisbare deduktive oder induktive Methodologie zur Analyse der Bürokratie zu nutzen. Dies beruht auf einer negativen Einschätzung der amerikanischen *public administration*, die oft eine Neigung zu einer normativen und praxis-orientierten Forschung der Bürokratie hat und die Einführung von positiver Methodologie außer Acht läßt.

(2) Das O'Toole-Meier Modell

O'Toole und Meier haben basierend auf diesem Ansatz ein Modell aufgezeigt, das die Leistung der Bürokratie erklären soll: das O'Toole-Meier Modell (Meier and O'Toole 2006: Appendix; Meier and O'Toole 2008). Von meinem Gesichtspunkt aus ist interessant, daß in diesem Modell die zentralen unabhängigen Variablen die Managementfunktionen in der Bürokratie sind. In einer mathematischen Formel läßt sich das Modell folgendermaßen ausdrücken:

$$O_t = B_1 (S + M_1) O_{t-1} + B_2 (X_t / S) (M_3 / M_4) + \varepsilon_t \quad [1]$$

In der Formel steht O für das Resultat einer Organisation, S stellt die Maßnahmen zu einer stabilen Organisationsleistung dar. M sind die Managementtätigkeiten: M₁ ist die Managementtätigkeit zur Erhaltung der Organisationsstabilität ohne Beziehung zur Hierarchie oder zur Struktur. M₃ zeigt die Managementtätigkeit mit dem Ziel, die Organisationsumwelt vorteilhaft für sich selbst zu kontrollieren und zu entwickeln. M₄ stellt die Managementtätigkeit zur Dämpfung der externen Einflußnahme aus der

Organisationsumwelt dar. X bedeutet den Vektor von wirtschaftlichen, politischen, und sozialen Einflußnahmen in der Organisationsumwelt.

Meine Forschungsabsicht in diesem Artikel besteht nicht in der Überprüfung der Angemessenheit der Operationalisierung verschiedener Variablen und der Glaubwürdigkeit der Daten auf der empirischen Nachweisephase ihrer Forschung⁵⁾. Vielmehr interessiere ich mich dafür, daß sie den Teil a) in Abbildung 1 als Variable in die Bürokratieforschung aufnehmen und das schon beschriebene Defizit in der Theorie der politischen Kontrolle über die Bürokratie zu überwinden versuchen. Meier sagt, "management is an important variable and it can be isolated and studied systematically (Meier 2008 : 3)."

Aber auch in ihrer Studie verbleibt von meinem Standpunkt aus gesehen ein wichtiges Problem. In ihrer Forschung konnten die Autoren glücklicherweise das Organisationsresultat von Schulen in einem Teilstaat der Vereinigten Staaten, *the Texas Assessment of Akademic Skills* (das Ergebnis von Abschlußprüfungen) als abhängige Variable benutzen. Aber es gibt viele öffentliche Organisationen, bei denen man das Resultat der Organisation oder den Output nur schwer oder gar nicht messen kann. Nach *Wilson's* Klassifikation von öffentlichen Organisationen kann man das Modell zumindest nicht auf den Typ "coping organization" anwenden (Wilson 1989: 159-171).

Abbildung 2: Klassifikation von öffentlichen Organisationen

Output	Resultat	Typ
meßbar	meßbar	product organization
meßbar	unmeßbar	procedural organization
unmeßbar	meßbar	craft organization
unmeßbar	unmeßbar	coping organization

Quelle: Wilson 1989: 159

Deshalb kann man das formelle Modell nicht als für alle Bürokratien anwendbar verstehen, weil die theoretische Tragweite des Modells wesentlich begrenzt ist⁶⁾.

5) In der Fachzeitschrift *Administration & Society* diskutieren *Meier, O'Toole* und andere Wissenschaftler darüber, wie man eine angemessene Operationalisierung der Variablen durchführt oder wünschenswerte Daten für die positive Bürokratieforschung schafft. Vgl. *Luton 2007 ; Meier and O'Toole 2007 ; Andrews, Boyne, and Walker 2008 ; Luton 2008.*

In diesem Kapitel habe ich die typische positive Verwaltungsforschung, die das wissenschaftliche Interesse auf die Beziehung zwischen dem Teil a) und dem Teil b) in Abbildung 1 fokussiert, unter die Lupe genommen. Zum Ende des Kapitels möchte ich folgende Schlußfolgerungen abgeben:

(1) *O' Toole* und *Meier* versuchen das theoretische Defizit der Theorie der politischen Kontrolle über die Bürokratie dadurch zu überwinden, daß sie den Teil a) in Abbildung 1 als Variable, insbesondere die inneren Managementfunktionen in der Bürokratie als unabhängige Variablen in das formelle Modell aufnehmen.

(2) Ungeachtet dessen begleitet das Modell ein anderes Problem, das heißt es fehlt dem Modell an umfassender Gültigkeit in Zusammenhang mit den abhängigen Variablen.

(3) Also kann man nicht sagen, daß das Modell die für die *raison d'être* der VWW geeigneten abhängigen und unabhängigen Variablen aufnimmt.

Im dritten Kapitel kehre ich wieder zur Frage von *Wilson* "What governmental agencies do and why they do it" zurück und zeige schließlich Hinweise darauf, was die für die *raison d'être* der VWW geeigneten abhängigen und unabhängigen Variablen sind.

3. Die für die *raison d'être* der VWW geeigneten abhängigen und unabhängigen Variablen

(1) erneute Überlegung der *Wilsons* zwei Fragen

"What government agencies do and why they do it" - die Theorie der politischen Kontrolle über die Bürokratie, die ich schon im ersten Kapitel behandelt habe, war eine epochemachende Forschung, weil damit erstmals ein formelles Modell in Bezug auf die Bürokratie geschaffen und auf dieser Grundlage eine empirische Bestätigung entwickelt werden konnte. Aber in der Theorie bleibt das unübersehbare Defizit, daß die inneren Faktoren in der Bürokratie nicht als unabhängige Variable angenommen werden. Mit anderen Worten, das Defizit betrifft die zweite Frage von *Wilson*: "why they do it."

6) In seiner Studie über die politische Kontrolle der Bürokratie benutzt *Carpenter* die Frist bis zur Entscheidung der Bürokratie oder *the timing* statt der Leistung der Bürokratie, um "the power to wait" der Bürokratie zu greifen (*Carpenter* 2003).

Andererseits versuchten *O' Toole* und *Meier*, wie ich schon im zweiten Kapitel beschrieben habe, das Defizit damit zu überwinden, daß sie dem Modell die inneren Managementfunktionen in der Bürokratie als unabhängige Variablen hinzufügten. Sie entwickelten als Alternative zur positiven Analyse der Bürokratie ein neues Modell der Leistung der Bürokratie, das O'Tool-Meier Modell. Trotz ihrer Bemühungen war die theoretische Tragweite wesentlich begrenzt, weil sie nur das Resultat der Organisation als abhängige Variable in der Bürokratieforschung annehmen. Anders ausgedrückt, die Begrenztheit des Modells bezieht sich auf die erste Frage von *Wilson*: "what government agencies do".

Auf Grund dieser Erwägungen kann man feststellen, daß es wünschenswert wäre, den inneren bürokratischen Faktor immer als unabhängige Variable in der VWW anzunehmen und die abhängigen Variablen so weit wie möglich zu erfassen, wenn man die *raison d'être* der VWW als wichtig für die Verwaltungsforschung betrachtet.

Damit bleibt mir in diesem Kapitel die Aufgabe, zu verdeutlichen, welche abhängigen Variablen es außer dem Resultat der Bürokratie in der VWW gibt. Wenn man die Klassifikation von *Wilson* erneut berücksichtigt, ist es klar, daß man den Output der Bürokratie als eine andere abhängige Variable in der VWW annehmen kann. In diesem Zusammenhang kann daran erinnert werden, daß der schwedische Organisations-theoretiker *Brunsson* bereits pluralische Outputs zur Organisationsforschung gezeigt hat.

(2) "Talk" und "decision" als organisatorische Outputs

Brunsson sagt, daß die Organisation ohne die Unterstützung ihrer Umwelt nicht bestehen kann. Die organisatorische Offenheit für die Umwelt ist ein wichtiger Grund und gleichzeitig auch ein Risiko für die Organisationslegitimität (*Brunsson* 1989: 150). Nach ihm ist die Organisation auf zwei Faktoren in ihrer Umwelt angewiesen : erstens verschiedene Ressourcen (Geld, Personal, Material, usw.), die verfügbar für die Organisation sind, und zweitens die äußere Unterstützung zur Erhaltung der Organisation (*Brunsson* 1989: Kap.1).

Basierend auf diesen zwei für die Schaffung der Organisationslegitimität notwendigen Faktoren zeigt er zwei Idealtypen von Organisationen, die "action organization" und die "political organization". Der erste Typ ist nur auf die Ressourcen angewiesen, während der zweite nur auf die Unterstützung angewiesen ist. Nach dieser Definition ist es eine wichtige Aufgabe der "political organization", auf verschiedene und zwar oft gegenüberstehende Normen oder Anforderungen in der Umwelt so zutreffend wie möglich zu antworten.

Diese schwierige Aufgabe wird durch “talk” und “decision” erledigt, die gleichwertig mit dem Output im engeren Sinn sind. Zur besonderen Art von “talk” gehört “decision” (Brunsson 2007: 111). Beide haben keine Substanz, weshalb ideologisch sind. Nicht nur die Lieferung von *goods* und *services* durch die Organisation, sondern auch ideologische Outputs wie “talk” oder “decision” können die gegenüberstehenden Anforderungen in der Umwelt gut abdecken. Letzteres kann Ersteres oft kompensieren, weil es ganz üblich ist, daß die Organisation *goods* und *services*, die sich entgegen stehen, jedem Unterstützer nicht gleichzeitig liefern kann (Brunsson 2007: 115).

Er sagt,

“Talk, decisions, and products are mutually independent instruments used by the political organization in winning legitimacy and support from the environment.... In the political organization the talk, decision, and products do not have to be connected [on the contrary to the action organization]. We expect to find inconsistencies between them: in order to reflect inconsistencies in the environment the political organization can employ inconsistencies, not only within the separate areas of talk or decisions or products but also between them. In other words hypocrisy is a fundamental type of behavior in the political organization: to talk a way that satisfies one demand, to decide in a way that satisfies another, and to supply products that in away that satisfies a third” (Brunsson 1989: 27).

Es ist aus meinem Standpunkt interessant, daß er die organisatorische Hypokrisie durch eine Fallstudie der Haushaltsplanung und Stadtplanung in schwedischen Gemeinden gefunden hat (Brunsson 1989: Ch.3~7). Also ist die Verwaltungsbürokratie ein typisches Beispiel einer “political organization”, die sich Mühe gegeben hat, durch “talk” und “decision” Organisationslegitimität zu schaffen.

Er sagt auch,

“Organizational structures, processes, and ideologies have been regarded traditionally as important instruments of coordination, and necessary to the efficient production which ensures a satisfactory output. Here [in his book] I shall describe these same phenomena not as instruments but as results ; they are in themselves important organizational outputs” (Brunsson 1989: 10).

Seiner Einschätzung nach liegt das Wesen moderner Organisationen, unter anderem

der Verwaltungsbürokratie, die sich oft verschiedenen Normen oder Anforderungen gegenüber sieht, nicht in der Lieferung von Produkten, sondern gerade in der vorherigen Phase oder dem Prozeß der Lieferung, das bedeutet "talk" und "decision" (Brunsson 1989: 174-175).

Wenn es die Hypokrisie um die Organisation nicht gäbe, wäre einer befriedigend mit dem Output von Organisation, der andere aber oft nicht. Erst durch die Hypokrisie können die Interessen beider Seiten erfüllt werden. Normalerweise sind manche Akteure, die von Belang für den Output der Organisation sind, Zuschauer, die das Organisationshandeln nicht direkt überwachen können (Brunsson 2007: 119). Deswegen halten die Akteure "talk" oder "decision" für fast identisch mit der tatsächlichen Organisationshandlung.

Ein Vorteil von *Brunssons* Theorie ist, daß er die Verschiedenheit der Organisationsoutputs der Verwaltungsbürokratie aus dem Charakter als "political organization" ableitet. Außerdem ist es auch interessant, daß er die ideologische Organisationsoutputs "talk" und "decision" als gleichwertig mit "action" versteht. Deshalb ist es voll möglich und auch wünschenswert, daß ein physisches Output der Organisation und ein inhaltlich ihm gegenüberstehenden ideologischen Output gleichzeitig koexistieren. Diese Outputs sind gleichwertig und ergänzend gegeneinander in der Bürokratie.

Schließlich möchte ich zum Schluß dieses Kapitels folgendes zusammenfassen:

(1) Es ist wünschenswert, immer einen "burocentric" Faktor als unabhängige Variable in der VWW anzunehmen, wenn man die raison d'être der VWW in der Verwaltungsforschung für wichtig hält.

(2) Gleichzeitig ist es bedeutungsvoll für die Entwicklung der positiven VWW, nicht nur die Lieferung von *goods* und *services* in engeren Sinne von Organisationsoutput, sondern auch verschiedene Outputs als abhängige Variablen in der VWW aufzugreifen.

(3) Dabei ist zu berücksichtigen, daß Outputs wie "talk" und "decision" sich oft inhaltlich entgegen stehen, eben darum gleichwertig und ergänzend gegeneinander in der Bürokratie sein können.

Fazit

In diesem Artikel habe ich die abhängigen und unabhängigen Variablen, die für die raison d'être der VWW geeignet sind, aufgezeigt. Es gelingt japanischen Verwaltungswissenschaftlerinnen und Verwaltungswissenschaftler nach wie vor nicht, die raison

d'être der VWW innerhalb der Politikwissenschaft in weiteren Sinn klar zu zeigen. Die Situation in Deutschland sieht nicht so anders als in Japan aus. Deswegen ist diese Arbeit zwar ein kleiner, aber unentbehrlicher Schritt zur Entwicklung der positiven VWW in beiden Ländern.

Literaturverzeichnis

- R.Andrews, G.A.Boyne, and R.M.Walker 2008. Reconstructing Empirical Public Administration: Lutusum or Scientific Realism? *Administration & Society* (AS) 40, pp.324-330.
- J. Bogumil und W. Jann 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland : Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, 2.Aufl. (Wiesbaden: VS-Verlag).
- J. Brehm and S.Gates 1997. *Working, Shirking, and Sabotage* (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- J.Brehm, S.Gates, and B.Gomez 2003. Donut Shops, Speed Traps, and Paper Work: Supervision and the Allocation of Time to Bureaucratic Tasks, in: G.A.Krause and K.J.Meier (eds.), *Politics, Policy, and Organizations - Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy* (Ann Arbor: University of Michigan Press), pp.133-159.
- N.Brunsson 1989. *The Organization of Hypocrisy* (New York: John Wiley & Sons).
- N.Brunsson 2007. *The Consequences of Decision-Making* (Oxford: OxfordUniversity Press).
- D.P.Carpenter 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy* (Princeton: PrincetonUniversity Press).
- D.P.Carpenter 2003. Why do Bureaucrats Delay? Lessons from a Stochastic Optimal Stopping Model of Agency Timing with Applications to the FDA, in: Krause and Meier (eds.), *op. cit.*, pp.23-40.
- H.U.Derlien 2000. Stand der empirischen Verwaltungsforschung, in: K.König (ed.), *Verwaltung und Verwaltungsforschung* (Speyer Forschungsbericht 211), pp.15-44.
- M.Döhler 2005. Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung. In: S. Ganghof und P. Manow (eds.), *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktionen im deutschen Regierungssystem* (Frankfurt am Main / New York: Campus), pp.215-243.
- M.Döhler 2007. *Die politische Steuerung der Verwaltung* (Baden-Baden: Nomos)
- J.D.Huber and C.R.Shipan 2006. Politics, Delegation, and Bureaucracy, in: B.R.Weingast and D. A.Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy* (Oxford: Oxford University Press), pp.256-272.
- G.King et al. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (Princeton: PrincetonUniversity Press).
- IKume et al. 2003. *Political Science: Scope and Theory* (Japanisch) (Tokio: Yuhikaku)
- L.S.Luton 2007. Deconstructing Public Administration Empiricism. AS 39, pp.527-544.
- L.S.Luton 2008. Beyond Empiricists versus Post Modernists. AS 40, pp.211-219.
- M.D.McCubbins and T.Schwartz 1984. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol

- versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science* (AJPS) 28, pp.165-179.
- M.D.McCubbins, R.Noll and B.Weingast 1987. Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics and Organization* 3, pp.243-277.
- K.J.Meier 2008. The Scientific Study of Public Administration: A Short Essay on the State of the Field, *International Journal of Public Administration* (South Korea) 13, pp.1-10.
- K. J. Meier and G. A. Krause 2003. Conclusion: An Agenda for the Scientific Study of Bureaucracy, in: Krause and Meier (eds.), *op.cit.*, pp.292-307.
- K.J.Meier and L.J.O'Toole 2006. *Bureaucracy in a Democratic State: a Governance Perspective* (Baltimore: John HopkinsUniversity Press).
- K.J.Meier and L.J.O'Toole 2007. Deconstructing Larry Luton: Or What Time Is the Next Train to Reality Junction? *AS* 39, pp.786-796.
- K. J. Meier and L. J. O'Toole 2008. Management Theory and Occam's Razor: How Public Organizations Buffer the Environment. *AS* 39, pp.931-958.
- T.M.Moe 1982. Regulatory Performance and Presidential Administration. *AJPS* 26, pp.197-224.
- T.M.Moe 1984. The New Economics of Organization. *AJPS* 28, pp.739-777.
- T. M. Moe 1985. Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB. *American Political Science Review* 79, pp. 1094-1116.
- M.Nishio 2001. *Die Verwaltungswissenschaft* (Japanisch), 2.Aufl. (Tokio: Yuhikaku).
- B.A.Rockman 2001. Theory and Inference in the Study of Bureaucracy: Micro- and Neoinstitutionalist Foundations of Choice. *Journal of Public Administration, Research and Theory* 11, pp.3-27.
- F. W. Scharpf 1977. Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the Ministerial Bureaucracy. *Organization and Administrative Sciences* 8, pp.149-168.
- A.B. Whitford 2002. Decentralization and Political Control of the Bureaucracy. *Journal of Theoretical Politics* 14, pp.167-193.
- J.Q.Wilson 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books)

〔附記〕

本稿は、2009年1月26日(木)にポツダム大学にて開催されたヤン(W. Jann)教授主催の研究報告会(Lehrstuhlkolloquium)にて筆者が報告した原稿に加筆・修正を加えたものである。ヤン教授からは草稿段階において有意義なコメントを頂戴し、また、グレフ氏(A. Gräff)及びティーテン氏(D. Tidten)は草稿における不適切な表現や文法上の誤りを指摘してくださった。ここに記して3氏に感謝したい。

また、上記報告会では、本稿で示したリサーチ・デザインに基づき、日本の意見公募手続(いわゆるパブリック・コメント手続)における原案修正率が省庁間で異なるのはなぜかについて計量分析を試みた。しかし、在外研究中は当該手続に関して用いるデータが限られていたため、分析が不完全とならざるを得なかった。この点については別の機会に公表を予定している。