



Universität Potsdam

Ansgar Kramer

Organisationale Fähigkeiten des öffentlichen Sektors

Zur Übertragbarkeit der Capability Based View
auf die Öffentliche Verwaltung

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management

Ansgar Kramer

Organisationale Fähigkeiten des öffentlichen Sektors

Zur Übertragbarkeit der Capability Based View
auf die Öffentliche Verwaltung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de/> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2012

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: 2292
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die **Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management** wird herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

ISSN (Online) 2190-4561

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:
Namensnennung – Keine Kommerzielle Nutzung – Weitergabe zu gleichen Bedingungen
3.0 Deutschland

Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/de/>

Potsdam, Univ., Masterarbeit, 2011

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2012/5729/>
URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-57298
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-57298>

Abstract:

The paper explores the explanatory potential of the Capability Based View (CBV) for research on public administrations. It does so by re-examining the – up till now – rather vague concept and sharpening it with a focus on the public sector. Parallels are drawn between the central propositions of the CBV and findings in public administration research. The focus lies on the link between capabilities and performance. Here, special attention is paid to the nexus between capabilities and performance, which originally fueled the interest in the CBV. It is concluded that the CBV is generally a fruitful approach for public administration research, yet with significant shortcomings in respect to its consolidation and clarity. The explanatory power of the CBV could actually be enhanced by applying it to the public sector: the multidimensional and -level understanding of performance in public sector organizations seems to match the propositions of the CBV far better than the one commonly used to evaluate performance in the private sector. The paper concludes with a research agenda summarizing the most important questions and a call for more qualitative empirical research in this emerging field within public management.

Zusammenfassung:

Die Arbeit geht der Frage nach inwiefern die Capability Based View (CBV) einen Erklärungsbeitrag für die Verwaltungsforschung leisten kann. Dazu unterzieht sie die CBV einer kritischen Betrachtung und benennt die wichtigsten Merkmale dieses – nach wie vor unscharfen – Konzepts mit Bezug zum öffentlichen Sektor. Sie zeigt Parallelen von Ansätzen und Ergebnissen der Verwaltungsforschung zur CBV auf und stellt ihre generelle Verwendbarkeit in diesem Kontext fest. Ebenso diagnostiziert sie jedoch signifikanten Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Klarheit des Konzepts. Eine Fokussierung auf den öffentlichen Sektor verspricht eher eine Konsolidierung und Weiterentwicklung der CBV als deren Erforschung im Privatsektor, da das multidimensionale und mehrstufige Verständnis von Performance im öffentlichen Sektor deutlich besser zur Wirkungslogik der CBV passt. Die Arbeit schließt mit einer Forschungsagenda, welche die wichtigsten Fragen zur Weiterentwicklung aufzeigt, und dem Appell für mehr qualitative empirische Forschung in diesem neuen Feld des Public Managements.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	6
1.1. Hinführung.....	6
1.2. Forschungsfragen und Aufbau.....	8
1.3. Entwicklung des Forschungsstands.....	9
2. Ein Parforceritt durch die Capability Based View – Definitionen, Abgrenzungen und Kritik.....	12
2.1. Ausgangsdefinitionen.....	12
2.2. Abgrenzungsfragen.....	17
2.2.1. Untergliederung von Organizational Capabilities.....	17
2.2.2. Abgrenzung von 'verwandten' Begrifflichkeiten – Was sind Organizational Capabilities nicht?.....	19
2.3. Kritik an der Capability Based View.....	21
3. Organizational Capabilities in der öffentlichen Verwaltung – Varianten einer Annäherung.....	23
3.1. Aufgaben und Ziele der Öffentlichen Verwaltung.....	23
3.2. Annäherung an Organizational Capabilities in ausgewählten Themenfeldern des Public Management.....	25
3.2.1. Reformprojekte – Change-Management.....	25
3.2.2. Qualitätsmanagement.....	27
3.2.3. Beratungsprojekte in der Öffentlichen Verwaltung.....	30
3.2.4. Bewertung der Nutzung von Best-Practice Beispielen.....	31
4. Performance-Wirkung von Organizational Capabilities.....	34
4.1. Zusammenhänge zwischen Organizational Capabilities und Performance.....	34
4.1.1. Wie Organizational Capabilities die Performance beeinflussen.....	34
4.1.2. Einflüsse auf Organizational Capabilities und ihre Wirkungsweise.....	36
4.2. Performance und Organizational Capabilities im öffentlichen Sektor.....	41
4.2.1. Besonderheiten von Performance und ihrer Messung im öffentlichen Sektor.....	41
4.2.2. Einflussfaktoren auf Performance im öffentlichen Sektor und ihr Link zur Capability Based View.....	43
5. Entwicklung einer Forschungsagenda zu Organizational Capabilities in der Öffentlichen Verwaltung.....	48
5.1. Parallelen der Capability Based View im Privatsektor und der Öffentlichen Verwaltung.....	48
5.2. Spezifika einer Capability Based View für die Öffentliche Verwaltung.....	49

5.3.Hinweise und Vorschläge zur Forschungsagenda.....	53
6.Schlussbemerkungen.....	58
6.1.Zusammenfassung.....	58
6.2.Einschränkungen.....	60
Literaturverzeichnis.....	62

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Capabilities Pyramid; ergänzt nach Proeller und Siegel.....	18
Abbildung 2: Problemlösungsfähigkeit als zentrale Basiskompetenz der Verwaltung.....	24
Abbildung 3: Ausdifferenziertes CAF Modell.....	29
Abbildung 4: Wirkungskette von Dynamic Capabilities.....	41
Abbildung 5: Wirkungskette von OCs auf Performance in der ÖV.....	55

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über RBV und CBV im Vergleich.....	11
Tabelle 2: Definitionen verschiedener Autoren von OCs bzw. DCs.....	14

Abkürzungsverzeichnis

BSC	Balanced Scorecard
CAF	Common Assessment Framework
CBV	Capabilty Based View
DCs	Dynamic Capabilities
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
OCs	Organizational Capabilities
op.Cs	Operational Capabilities
ÖV	Öffentliche Verwaltung
RBV	Resource Based View

1. Einleitung

1.1. Hinführung

Vom strategischen Management ausgehend, hat sich die Beschäftigung mit Organizational Capabilities (OCs)¹ zu einem Boom-Thema in den Wirtschaftswissenschaften entwickelt (Barreto 2010: 256-257). Die auf Fähigkeiten eines Unternehmens fokussierte Sichtweise, die Capability Based View (CBV), breitete sich in den letzten Jahren vor allem in den Organisationswissenschaften, der Organisationsökonomik, der internationalen BWL, dem Technologiemanagement und der Industrieökonomik aus (Helfat 2003a: 1). Dies verwundert nicht. Die Versprechen, welche mit OCs und insbesondere den Dynamic Capabilities (DCs) – den Fähigkeiten die eine Veränderung des bisherigen Ressourceneinsatzes ermöglichen – einhergehen, klingen verlockend. So verheißt etwa Teece (2007: 1319) „Dynamic capabilities enable business enterprises to create, deploy, and protect the intangible assets that support superior long-run business performance.“

Die Ausläufer dieser Welle haben inzwischen auch das Public Management erreicht. Diese Aufmerksamkeit kommt merkwürdig spät und ist nach wie vor wenig ausgeprägt (Piening 2011a: 1; Proeller/Siegel 2010: 1;14). Immerhin gehört die Frage, wie Managementfaktoren und Performance zusammenhängen zu den wichtigsten aktuellen Forschungsgebieten des Public Management (Hou et al. 2003; Andrews et al. 2006; Andrews/Boyne 2010). Gerade in Zeiten zunehmender finanzieller Probleme von Staat, Ländern und Kommunen drängt sich die Frage nach solchen internen Verbesserungspotenzialen der ÖV auf, um weiterhin ein angemessenes Leistungsspektrum anzubieten (Proeller/Siegel 2010: 1-2). Da die CBV ein strategischer Ansatz ist, der sich stärker auf interne Ressourcen als auf externen Wettbewerb konzentriert, scheint sie für den öffentlichen Sektor besonders geeignet (Pablo et al. 2007: 688; 703).

Nicht nur aus diesen Gründen liegt eine Beschäftigung mit OCs auch für die Verwaltungsforschung schon seit langem nahe. Obwohl sie sich auf "Business Firms" konzentriert, liest sich die Beschreibung von Organisationen, welche die

¹ Um terminologisch bedingte Unklarheiten so weit wie möglich zu begrenzen, werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit größtenteils die englischen Originalbegriffe verwendet. Vgl. dazu auch Kap. 2.2.2.

Evolutionsökonomik bei der Beschäftigung mit OCs besonders im Blick hat, wie eine Charakterisierung der öffentlichen Verwaltung (ÖV): "The organizations we envisage are the ones that face a substantial coordination problem, typically because they have many members, performing many distinct roles, who make complementary contributions to the production of a relatively small range of goods and services. Also, while the organizations we describe are of the sort that have a top management that is concerned with the general direction of the organization, the scale and complexity of the organization are presumed to make it impossible for that top management to direct or observe many of the details of the organizations functioning." (Nelson/Winter 1982: 97). Diese Definition weckt Assoziationen zu klassischen Themen der Politik- und Verwaltungswissenschaften. So liegt der Verweis auf Koordinationsmodi nahe, die helfen sollen, die Komplexität bürokratischer Organisationen zu begrenzen (Scharpf 1973). Auch Parallelen zu Informationsasymmetrien, als Grund für die Nichtkontrollierbarkeit von Teilen der Bürokratie durch die Politik (Niskanen 1979), drängen sich auf.

Zwei Gründe könnten die bisherige Zurückhaltung der Verwaltungsforschung erklären. Erstens ist der OC-Ansatz bislang nicht zu einer konsistenten Theorie gereift (Arend/Bromiley 2009; Helfat/Peteraf 2009). Unterschiedliche Schwerpunkte, Begriffsverständnisse und widersprüchliche Aussagen erschweren ein Verständnis für Wesen und Wirkung von OCs (Barreto 2010: 257-258; Zahra et al. 2006: 917). Das macht den Ansatz schwer greifbar. Wo sich OCs im öffentlichen Sektor manifestieren und was der Erklärungsbeitrag der CBV sein könnte bleibt ungewiss. Zweitens ist die simple Übertragung von Ansätzen aus der Privatwirtschaft in den öffentlichen Sektor fragwürdig. Zu unterschiedlich sind die Ansprüche an öffentliche und private Institutionen und die sich daraus ergebenden Aufgaben. Dies gilt speziell beim Vergleich von Wirtschaftsunternehmen und ÖV (Mintzberg 1996). Privatwirtschaftliche Konzepte können jedoch prinzipiell auch im öffentlichen Kontext fruchtbar sein, wie im Rahmen des New Public Management (NPM) betont wird (Schedler/Proeller 2009; Jann et al. 2006). Oft bedürfen sie dafür jedoch eines fundamentalen Umbaus. Die umfassende Anpassung der Balanced Scorecard (BSC) für die ÖV ist dafür ein gutes Beispiel (Kaplan/Norton 2001).

1.2. Forschungsfragen und Aufbau

Die vorliegende Arbeit setzt an diesen Schwierigkeiten an. Sie will die Übertragbarkeit der CBV für die ÖV prüfen. Dazu soll aufgezeigt werden, wo die Verwaltungswissenschaften bereits in ähnlichen Kategorien denken. Außerdem versucht sie herauszuarbeiten welchen Erklärungsbeitrag die CBV – besonders zum Verstehen von Performance der ÖV – leisten könnte. Darauf aufbauend wird eine Forschungsagenda für die CBV expliziert, die zur Hebung dieses Erklärungsbeitrags notwendig ist. Die sich daraus ergebenden Forschungsfragen lauten: *Inwiefern sind CBV und Verwaltungsforschung zueinander anschlussfähig? Welchen Beitrag könnte die CBV zu einem besseren Verständnis der ÖV und ihrer Performance leisten? Welche Fragen müssen für eine CBV der ÖV geklärt werden?*

Die Forschungsfragen begrenzen den Fokus innerhalb des öffentlichen Sektors auf die ÖV. Obwohl einige der hier vorgebrachten Überlegungen wohl auch darüber hinaus Gültigkeit besitzen, wurde diese Einschränkung bewusst gewählt. In Bezug auf die Frage, was denn nun unter 'dem öffentlichen Sektor' zu verstehen sei, herrscht beileibe keine Einigkeit, so dass der Begriff zu Recht als schwammig kritisiert werden kann (Pollitt 2003: 1-24). Eine einheitliche Definition zu ÖV existiert zwar ebenso wenig (Bogumil/Jann 2009: 65), allerdings ist dieser Begriff eng an bestimmte Eigenschaften geknüpft, die ihn prägen. „Die öffentliche Verwaltung trägt durch die Vorbereitung, den Vollzug und die Kontrolle politischer Entscheidungen und auf diesen beruhenden Handlungen zur Erreichung des Staatszweckes und der durch diesen bestimmten öffentlichen Aufgaben bei. Diese Aktionen erbringt sie in einer speziellen vom Staat bereitgestellten und gesetzlich determinierten Organisation, die ihrerseits teils direkt, teils indirekt demokratisch legitimiert ist.“ (Schedler/Proeller 2009: 15) Damit unterliegt die ÖV – speziell was die Frage ihrer Performance und deren Bestimmung angeht – anderen Kriterien als dies für marktnähere Organisationen innerhalb des öffentlichen Sektors gilt. Die Überprüfung der CBV hinsichtlich ihrer Anschlussfähigkeit und Fruchtbarkeit für die ÖV kann daher auch als Lackmustest für den gesamten öffentlichen Sektor verstanden werden.

Die Konzeptualisierung und das Verständnis von OCs und ihren Wirkungen steckt noch in den Kinderschuhen (Helfat/Peteraf 2009). Dies gilt insbesondere für die ÖV

(Proeller/Siegel 2010: 14). Entsprechend vage ist die Basis für empirische Untersuchungen. In dieser Arbeit sollen daher durch ein theoretisches und literaturbasiertes Vorgehen erste Wegmarken abgesteckt werden, die später einen empirischen Zugang zum Thema erleichtern.

Die Arbeit gliedert sich wie folgt. Im Anschluss an die Einleitung werden in Kapitel 2 zunächst Definitions- sowie Abgrenzungsfragen zu anderen Begriffen und die Untergliederung des OC Begriffs geklärt. Daran schließt sich ein Exkurs zu Kritikpunkten an der CBV an. Anschließend folgen zwei als parallel zu verstehende Kapitel. Das dritte Kapitel behandelt verschiedene Varianten sich OCs im öffentlichen Sektor über bekannte Themenfelder der Verwaltungswissenschaft anzunähern. Exemplarisch werden dazu jeweils einige Beispiele aus bestehender Literatur aufgeführt. Das stärker analytische Gegenstück bildet Kapitel 4. Hier wird die Beziehung zwischen OCs und Performance, wie sie die CBV für den Privatsektor darstellt, ausgeführt und ihr Nachweis in empirischen Studien untersucht. Einem Exkurs zur Frage von Performance in der ÖV folgt eine parallele Betrachtung von Studien, die einen Einfluss von OCs auf Performance in der ÖV nachweisen. Auf dieser Basis wird anschließend in Kapitel 5 eine Forschungsagenda zu OCs im öffentlichen Sektor entwickelt. Dabei werden die übertragbaren Aspekte der CBV zusammengefasst sowie der allgemeine Forschungsbedarf des Ansatzes festgehalten. Anschließend sollen die Besonderheiten einer CBV für die ÖV und sich daraus ergebende Fragestellungen benannt werden. Es folgen einige Hinweise zur Bearbeitung dieser Forschungsagenda. Eine Reflektion zentraler Ergebnisse und der Begrenzungen des Vorgehens schließen die Arbeit ab.

1.3. Entwicklung des Forschungsstands

Da sich die gesamte Arbeit einer vertieften Analyse des aktuellen Forschungsstandes widmet, werden an dieser Stelle keine Kernaussagen verschiedener Autoren der CBV gegeneinander abgewogen. Vielmehr werden die Ursprünge der Forschung zu OCs nachgezeichnet. Anschließend wird kurz auf die Literaturlage zu OCs in der ÖV eingegangen.

Die CBV hat sich aus zwei Theorielinien entwickelt. Die einflussreichere² ist die Resource Based View (RBV) des Unternehmens, die auf Penrose (1959) zurückgeht. Obwohl später Weiterentwicklungen³ erfolgten, ist das Grundgerüst, auf dem die CBV aufbaut, bereits in der ersten Version angelegt. Sie beschreibt Unternehmen nicht mehr als materielle Garanten bestimmter Regeln, wie z.B. Coase (1937), sondern als eine Akkumulation von Ressourcen. Ressourcen sind dabei alle materiellen und immateriellen Güter, derer sich das Unternehmen bedienen kann. Die Gründe für Erfolg oder Misserfolg von Unternehmen werden nicht mehr in ihrem Umfeld gesucht, sondern erklären sich aus den Unterschieden in ihrer Ressourcenausstattung. Genauer gesagt sind dies die Möglichkeiten Ressourcen effizienter einzusetzen. Dass diese Effizienzvorteile damit nicht nur aus der Natur der Ressourcen selbst hervorgehen können, sondern auch aus einer besseren Nutzung resultieren, ist ebenfalls schon in der ursprünglichen RBV angelegt: „A firm may achieve rents not because it has better resources, but rather the firm's distinctive competence involves making better use of its resources.“ (Penrose 1959 – zitiert nach Müller-Stewens/Lechner 2005: 360) Unter Hinzunahme von Überlegungen aus der Evolutionsökonomik, setzt die CBV hier an. Indem sie sich den Begriff der OC (Nelson/Winter 1982) aus dieser Forschungsrichtung zu eigen macht, legt sie den Schwerpunkt nicht mehr vorrangig auf bessere Ressourcen. Im Mittelpunkt des Interesses stehen nun spezifische Fähigkeiten der Organisation, die sie in die Lage versetzen besondere Ressourcen zu kreieren (Müller-Stewens/Lechner 2005: 356-364; Helfat/Peteraf 2009). Zentrale Annahmen sowie Unterschiede von RBV und CBV verdeutlicht folgende Tabelle:

2 Obwohl in jüngeren Veröffentlichungen der Einfluss von Organisationstheorien hervorgehoben wird (Helfat/Peteraf 2009: 92), verdeutlicht schon der Titel von Helfat/Peteraf (2003) das lange Zeit dominierende (Selbst-) Verständnis der CBV als einer dynamisierten RBV.

3 Hier werden insbesondere Wernerfelt (1984), Barney (1991) und Peteraf (1993) genannt.

Tabelle 1: Übersicht über RBV und CBV im Vergleich

	Intellektuelle Wurzeln	Organisation als...	Analyseeinheit	Wettbewerbsvorteile durch	Wann entstehen Vorteile
RBV	Penrose, Wernerfelt, Barney	Einzigartige Ansammlung von Ressourcen	Ressource	Wertvolle, seltene, nicht imitierbare und nicht substituierbare Ressourcen ⁴	Statisch: vor der Akquisition einer Ressource
CBV	Penrose, Nelson, Winter, Teece, Helfat	Bündel von Fähigkeiten, die mit Ressourcen „hantieren“	Fähigkeit	Die Fähigkeit Ressourcen unter der Kontrolle der Organisation besonders effektiv zu nutzen	Prozessual: während der Entwicklung der Fähigkeit

Quelle: verändert nach Müller-Stewens/Lechner (2005: 364)

Vor allem der Beitrag von Teece et al. (1997) löste den oben beschriebenen Boom der CBV aus, der bis heute anhält. Seine zentrale Idee der Existenz von DCs – einer superioren Sonderform von OCs, die Unternehmen in die Lage versetzen ihre Fähigkeiten und Ressourcen an ein sich wandelndes Umfeld anzupassen – fand großen Widerhall. Diese Aufmerksamkeit ging allerdings mit einer Vielzahl unterschiedlicher Verständnisse des Begriffs einher. Kritik, widerstreitende Modelle und Missverständnisse im Detail prägen seither das Bild der CBV. Entsprechend kommen aktuelle Review-Artikel übereinstimmend zu dem Schluss die CBV sei „not yet a theory“ (Barreto 2010: 270; Helfat/Peteraf 2009: 99).

Weit weniger umfangreich stellt sich der Forschungsstand für OCs im öffentlichen Sektor oder gar der ÖV dar. So bilanzierten Proeller/Siegel (2010: 14) "Public sector OC's have hardly been explicitly analyzed empirically and/or theoretically in the past.". Es gibt aber Anzeichen für leichte Verbesserung in diesem Bereich. Inzwischen existiert ein (noch unveröffentlichtes) Paper, das einen Überblick über Studien zu DCs im öffentlichen Sektor liefert (Piening 2011a). Es listet alleine für 2011 drei neue Untersuchungen⁵ auf und stellt selbst eine wichtige Grundlage dieser Arbeit dar. Gleichzeitig bestätigt der Überblick den diagnostizierten Forschungsbedarf für die ÖV in Deutschland, indem er gerade einmal eine Studie hierzu aufführt (Ridder et al. 2005).

4 Diese Vorstellung spezifischer Eigenschaften von Ressourcen, die Wettbewerbsvorteile erzeugen (in der inzwischen populären Fassung zu VRIN- oder VRIO-Kriterien verkürzt) gehen zurück auf Barney (1991)

5 Der Beitrag von Guimaraes et al. (2011) wird mit 2010, dem Datum der Vorab-Publikation online angegeben.

2. Ein Parforceritt durch die Capability Based View – Definitionen, Abgrenzungen und Kritik

2.1. Ausgangsdefinitionen

Um es gleich vorwegzunehmen: *Eine* gute oder auch nur befriedigende Definition von OCs gibt es nicht. "The term 'capabilities' floats in the literature like an iceberg in a foggy Arctic sea, one iceberg among many, not easily recognized as different from several icebergs near by." (Dosi et al. 2002: 3). Diese poetische Fassung dessen, was eine Definition von OCs so verkompliziert, ist auch fast 10 Jahre später aktuell. Durch die Popularität der Beschäftigung mit DCs hat sich das Problem seitdem eher weiter vergrößert. „The emergent literature on dynamic capabilities and their role in value creation is riddled with inconsistencies, overlapping definitions, and outright contradictions.“ (Zahra et al. 2006: 917), „Dynamic capabilities are often described in vague terms such as 'routines to learn routines' that have been criticized as being tautological, endlessly recursive, and nonoperational.“ (Eisenhardt/Martin 2000: 1107), oder „[...] the growing literature on this topic has provided successive and distinct definitions of the construct.“ (Barreto 2010: 257) sind nur einige exemplarische Beschwerden dazu.

Diese Diagnosen verwundern wenig, werden OCs doch ganz generell als komplexe und teilweise rätselhafte soziale Phänomene beschrieben (Dosi et al. 2002: 1), wobei der Ansatz sich sowohl aus der RBV als auch der Verhaltensökonomik speist (Helfat/Peteraf 2009: 92-93). Eine allgemein akzeptierte Konzeptualisierung stellt sich also schwierig dar. Erst damit aber, würde der bislang noch als 'Konzept' oder 'Ansatz' bezeichneten CBV ein weiterer Schritt hin zu einer 'echten Theorie' gelingen. Bis dahin aber gilt, was Helfat/Peteraf (2009: 99) für DCs festhalten: "Dynamic capabilities are not yet a theory" aufgrund ungleich weniger Aufmerksamkeit der Managementforscher⁶ umso mehr für die anderen Capability Arten und die CBV insgesamt.

Ein weiterer entscheidender Hinweis auf die Komplexität des OC-Konzeptes und die damit einhergehende Verwirrung sind die Zahl und Regelmäßigkeit von Überblicksartikeln, die

⁶ Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit werden Bezeichnungen für Personengruppen nur in ihrer männlichen Form verwendet. Die weiblichen Äquivalente sind stillschweigend mitgemeint.

versuchen der herrschenden Bedeutungsvielfalt und Begriffsverwirrung Einheit zu gebieten (Eisenhardt/Martin 2000; Winter 2003; Zahra et al. 2006; Ambrosini/Bowman 2009; Helfat/Peteraf 2009; Barreto 2010). Dennoch lassen sich in Anlehnung an Barreto (2010: 257) auch innerhalb dieses „terminologischen Wirrwarrs“ (Moldaschl 2006: 1) einige Hauptlinien ausmachen, zu denen jeweils ein unterschiedliches Set von Herangehensweisen oder Hypothesen existiert. Schwerpunkte auf existierenden DCs (Helfat 2003b; Dosi et al. 2002; Pablo et al. 2007) und auf ihre Entstehung (Helfat 2002; Helfat/Peteraf 2003) können sich gut ergänzen. Konzepte von DCs als Organisationsspezifika (Teece et al. 1997; Teece 2007) bzw. organisationsübergreifenden Gemeinsamkeiten (Eisenhardt/Martin 2000) stehen jedoch in klarem Widerspruch zueinander. Das gilt ebenso für die Vorstellung DCs wären nur in volatilen Umgebungen zu beobachten oder von Nutzen (Teece et al. 1997), der die Annahme gegenübersteht, dass DCs auch in stabileren Kontexten ihre (positive) Wirkung entfalten (Eisenhardt/Martin 2000; Zahra et al. 2006; Drnevich/Kriauciunas 2011). Diese Unterschiede, lassen vermuten, dass bei der Konzeptionalisierung von OCs auch ideologische Differenzen oder zumindest verschiedene Auffassungen über den Hauptnutzen des Konzeptes eine Rolle spielen. Um diesen unterschiedlichen Sichtweisen gerecht zu werden und keine vorschnelle Selektion zu betreiben, soll die folgende Tabelle einen Überblick über verschiedene Definitionen von OCs und DCs – als ihrer prominentesten Ausprägung – geben.

Tabelle 2: Definitionen verschiedener Autoren von OCs bzw. DCs

Quelle	OCs allgemein oder DCs	Definition
(Dosi et al. 2002: 1)	OCs	„The range of activities we have in mind is broad, embracing for example automobile manufacturing, brain surgery, identifying and developing new pharmaceuticals, putting on an effective art exhibition, and shipping a package across a continent. Pending a more thorough discussion of terminology, we identify the term 'organizational capabilities' with the know-how that enables organizations to perform these sort of activities.“
(Winter 2003: 991)	OCs	"An organizational capability is a high-level routine (or collection of routines) that, together with its implementing input flows, confers upon an organization's management a set of decision options for producing significant outputs of a particular type."
(Helfat 2003a: 1)	OCs	"An organizational capability refers to an organizational ability to perform a coordinated task, utilizing organizational resources, for the purpose of achieving a particular end result."
(Teece et al. 1997: 516)	DCs	„We define dynamic capabilities as the firm's ability to integrate, build, and reconfigure internal and external competences to address rapidly changing environments. Dynamic capabilities thus reflect an organization's ability to achieve new and innovative forms of competitive advantage given path dependencies and market positions.“
(Eisenhardt/Martin 2000: 1107)	DCs	„[...] we define dynamic capabilities as: The firm's processes that use resources - specifically the processes to integrate, reconfigure, gain and release resources - to match and even create market change. Dynamic capabilities thus are the organizational and strategic routines by which firms achieve new resource configurations as markets emerge, collide, split, evolve, and die.“
(Zollo/Winter 2002: 340)	DCs	A dynamic capability is a learned and stable pattern of collective activity through which the organization systematically generates and modifies its operating routines in pursuit of improved effectiveness.
(Zahra et al. 2006: 924)	DCs	„We view dynamic capabilities as the abilities to reconfigure a firm's resources and routines in the manner envisioned and deemed appropriate by the firm's principal decision-maker(s).“
(Barreto 2010: 271)	DCs	„A dynamic capability is the firm's potential to systematically solve problems, formed by its propensity to sense opportunities and threats, to make timely and market-oriented decisions, and to change its resource base.“

Die Definitionen der Hauptvertreter – gemessen an der Zitationshäufigkeit und Anzahl ihrer Beiträge zum Thema sowie ihres Einstiegszeitpunktes in die CBV – wurden um eine Definition aus einem besonders umfassenden und aktuellen Review-Artikel ergänzt. Eine eigene Definition von OC oder DC für den öffentlichen Sektor existiert bislang nicht und scheint auch nicht notwendig. Auch die Autoren, welche sich explizit mit OCs im öffentlichen Sektor auseinandersetzen, greifen auf die oben genannten generischen Definitionen zurück (z.B. Piening (2011a: 6-7) auf Zollo/Winter (2002: 340) und Pablo et al. (2007: 688) auf Eisenhardt/Martin (2000: 1107)).

Die unterschiedlichen Auffassung von OCs weisen bei allen Differenzen im Detail mehrere Gemeinsamkeiten auf, die es überhaupt erst erlauben, sie unter dem Label CBV zu einem Ansatz zusammen zu fassen. Diese werden im Folgenden aufgeführt, um so zu einem Verständnis zu kommen, das als Basis für die detailliertere Analyse dienen kann. Dort werden dann weitere Ideen zu den Konzepten und ihrem Einfluss auf OCs und ihre Wirkungsweise ausgearbeitet.

Absichtlichkeit: Um von OCs sprechen zu können, müssen die beobachteten Prozesse absichtlich ablaufen. Diese Absicht ist im Sinne einer lokal begrenzten 'deliberaten Strategie' (Mintzberg/Waters 1985) zu verstehen. Eine Aktivität wird ausgeführt um ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen und es besteht eine relativ klare Vorstellung darüber wie diese Tätigkeit zum Erreichen des Ziels beiträgt.

Wissen: Das Ausüben bestimmter Tätigkeiten um zu einem spezifischen Resultat zu gelangen, setzt natürlich Wissen über diesen Zusammenhang voraus. Obwohl damit implizit in allen Definitionen enthalten wird der Wissensaspekt nur bei Dosi et al. (2002: 1) transparent, die OCs direkt als eine Sonderform von Wissen betrachten, welches die Generierung von Outputs überhaupt ermöglicht.

Routinisierung: Ein weiteres allen OC-Definitionen gemeinsames Moment ist die wiederholte Ausübung der als OC beschriebenen Tätigkeit. Diese muss dabei so weit routinisiert oder auch standardisiert sein, dass mit dem gleichen Input immer wieder der gleiche Output erzeugt werden kann. OCs – wie z.B. die automatische Herstellung einer Gesprächsverbindung durch eine Telefongesellschaft – gehen mit Routinen einher, einige wenige Routinen können sogar ihrerseits als Fähigkeiten bezeichnet werden. "Hence, it is

basically well said that 'routines are the building blocks of capabilities' - although routines are not the *only* building blocks of capabilities." (Dosi et al. 2002: 4).

Ergänzend zu diesen Aspekten von OCs, die sich aus einer Zusammenschau der Definitionen ableiten lassen, müssen für ein ausreichend komplettes Verständnis des Begriffs noch zwei Vorstellungen über ihre Entstehung ergänzt werden.

Pfadabhängigkeit: Neue Fähigkeiten fallen nicht vom Himmel. Ihre Entwicklung basiert immer auf etwas Vorhandenem. Dies können z.B. bereits vorhandene Fähigkeiten und Wissen, extern eingebrachte Vorschläge oder Vorstellungen über Lösungsmöglichkeiten aus der Beobachtung anderer sein. Selbst die ersten Fähigkeiten einer komplett neu entstehenden Organisation entwickeln sich in Abhängigkeit vom Wissens- und Fähigkeitserbe ihrer Gründungsmitglieder (Helfat/Peteraf 2003). Es gibt also immer eine Vorgeschichte, die das Wesen von OCs einer Organisation beeinflusst.

Aus dieser Beobachtung wurde die Vorstellung der Nichtübertragbarkeit oder **Inimitierbarkeit** von OCs entwickelt. Wenn diese je nach Vorgeschichte unterschiedlich ausfallen, werden nie zwei identische Fähigkeiten entstehen, da es vollkommen identische Ausgangssituationen, wohl nie geben dürfte. Gleichzeitig ist es der Übertrag einer von Barney (1991) entwickelten Eigenschaft besonders wertvoller Ressourcen.

Zum Abschluss der Beschäftigung mit OC-Definitionen muss der Verweis auf diese Gemeinsamkeiten genügen. Zum einen soll der logische Fehler anderen Review-Autoren vermieden werden, mit einem eigenen Definitionsversuch lediglich zur allseits kritisierten Masse an widerstreitenden Definitionen beizutragen. Zum anderen ist diese Arbeit wohl kaum der geeignete Platz um eine neue Definition vorzuschlagen, von der man sich eine gewisse Breitenwirkung erhofft. Auch weit prominenter publizierende Autoren haben diesbezüglich schon einen fast resignierten Ton angeschlagen: „[...] we are not under the illusion that terminological anarchy is easily suppressed.“ (Dosi et al. 2002: 4).

2.2. Abgrenzungsfragen

2.2.1. Untergliederung von *Organizational Capabilities*

Wenn auch nicht in allen Details so besteht über die Unterscheidung von *operational capabilities* (op.Cs) (Proeller/Siegel 2010) – auch *zero-level* bzw. *ordinary capabilities* (Winter 2003) oder *substantive capabilities* (Zahra et al. 2006) genannt – und DCs in der Literatur inzwischen weitgehend Einigkeit. DCs zeichnen sich demnach dadurch aus Veränderungen der eigenen Prozesse zu gestalten, während op.Cs die Routinen des Tagesgeschäfts bezeichnen (Winter 2003: 992). Hier wird der Begriff op.Cs verwendet, da er bereits eine inhaltliche Vorstellung transportiert, was diese Fähigkeiten von DCs unterscheidet.

Diese Untergliederung von OCs geht auf Teece et al. (1997: 515) zurück, die eine spezielle Form von OCs in die Debatte einführten: "The term 'dynamic' refers to the capacity to renew competences so as to achieve congruence with the changing business environment; [...] The term 'capabilities' emphasizes the key role of strategic management in appropriately adapting, integrating, and reconfiguring internal and external organizational skills, resources, and functional competences to match the requirements of a changing environment." Diese Vorstellung qualitativ höherwertiger OCs, welche Veränderungsprozesse gestalten und Wettbewerbsvorteile speziell unter changierenden Bedingungen erzeugen oder erhalten können, hat sich schnell durchgesetzt. Wie stark die nachfolgenden Arbeiten zu OCs durch diese Arbeit beeinflusst wurden, zeigt die Recherche im webofknowledge, das als sehr komplette und am wenigsten verfälschende akademische Datenbank gilt (Plümper 2008: 42-43)⁷. Zur Suche in 'topic' finden sich für 'organizational capabilities' 378 Artikel, denen 1108 zu 'dynamic capabilities' gegenüberstehen. Auch ist der Beitrag von Teece et al. (1997) mit 2881 Zitationen der mit Abstand am weitesten rezipierte.

Das große Echo auf den Beitrag geht jedoch auch mit einer Überschätzung der Leistungsfähigkeit von DCs einher. Sie bereits als Metafähigkeit zu begreifen (Piening 2011a; Moldaschl 2006) verwischt den Blick auf die Wirkungszusammenhänge der unterschiedlichen Arten von OCs und überfrachtet den Begriff. Der Terminus impliziert

⁷ Plümper bezieht sich auf die Vorgängerversion ISI Web of Science.

das Einnehmen einer Überblicksperspektive, die außerhalb der betrachteten und beeinflussten Tätigkeiten liegt. Für jede Ressourcenänderung kann das schwerlich in Anspruch genommen werden. Wie DCs in ihrem Verhältnis zu anderen OCs abgestuft zu kategorisieren sind, wird deutlicher wenn man ihre Existenz nicht als gegeben betrachtet sondern über ihr Zustandekommen (zumindest in ihrer Urform) nachdenkt. Die plausibelste Erklärung ist eine Weiterentwicklung aus op.Cs heraus (Helfat/Peteraf 2003; Zahra et al. 2006). Winters (2003: 991) Klassifizierung von DCs als "higher order capabilities" drängt sich somit auf, birgt allerdings Verbesserungspotenzial. So bleibt unklar, wodurch sich diese höhere Ordnung der Capabilities manifestiert, also in welchem Sinne sie über anderen Fähigkeiten stehen. Ohne einen solchen gemeinsamen Nenner können auch aber keine Cluster von OCs mehr gebildet werden. So erscheinen OCs als infinit aufeinander aufbauend und steigerbar. Was aber eine OC n-ter Ordnung ausmacht, außer dass sie auf diejenige n-1ter Ordnung einwirkt, bleibt ungeklärt. Abhilfe sowohl für eine unterkomplexe Zweiteilung in rein operative und Metafähigkeiten als auch für eine rein systematische damit aber beliebige Vierteilung bietet die von Proeller und Siegel (2010: 7) vorgeschlagene "capabilities pyramid". Hier wird eine leicht erweiterte Version vorgeschlagen, die um Definitionen anderer Autoren zur Ebene der op.Cs und DCs direkt im Schaubild ergänzt ist.

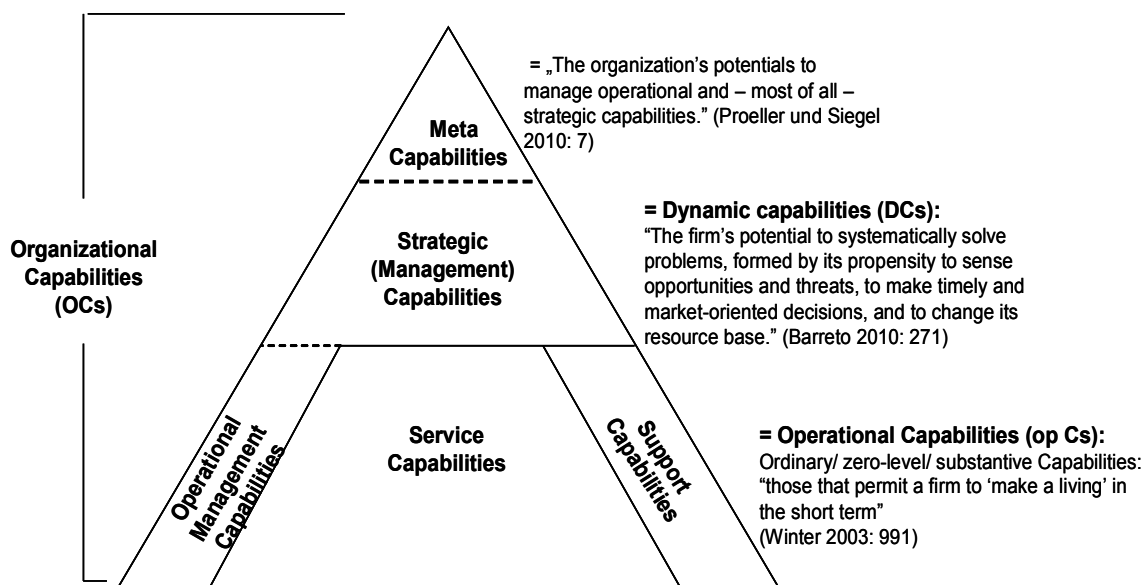


Abbildung 1: Capabilities Pyramid; ergänzt nach Proeller und Siegel (2010, S.7)

Winters Definition für op.Cs wurde gewählt, da sie in knapper Form Hauptaufgabe und Wichtigkeit dieser Fähigkeitsebene vor Augen führt. Die Definition Barretos für DCs ist Ergebnis seines sehr umfassenden Review-Artikels. Es gelingt ihr den aktuellen Stand der Forschung in einer Definition zu verdichten und mehrere Dimensionen des Konzepts zusammen zu bringen. Die Idee einer zusätzlichen Fähigkeitsebene über DCs ist weit weniger verbreitet. Lediglich die Überlegungen von Ambrosini et al. (2009) zur Dreiteilung von DCs gehen in eine ähnliche Richtung, beziehen sich aber auf unterschiedliche Umweltwahrnehmungen der Führungskräfte. Für diese Systematik wurde daher die Beschreibung bei Proeller und Siegel übernommen. In dieser um Definitionen jeder Ebene ergänzten Version scheint das Modell geeignet der "[...]proliferation of confusing discussions regarding substantive capabilities and dynamic capabilities." (Zahra et al. 2006: 922-923) und den dadurch entstandenen Unklarheiten entgegen zu wirken. Insofern kann die Grafik auch als Definition für das Verständnis von OCs gesehen werden, das dieser Arbeit zu Grunde liegt.

2.2.2. Abgrenzung von 'verwandten' Begrifflichkeiten – Was sind Organizational Capabilities nicht?

Offenbar herrschen bei der Definition von OCs geradezu babylonische Zustände. Ein Versuch diesen beizukommen, darf nicht nur darin bestehen die unterschiedlichen Zugänge zu diskutieren und aus diesen auszuwählen. Er wird vor allem dadurch fruchtbar, klar festzulegen was OCs nicht sind. Nur so kann die Beliebigkeit des Begriffs der OCs vermieden werden. Auch für die abzugrenzenden Begriffe gilt, dass ihre unterschiedlichen Ausprägungen und Wechselwirkungen mit OCs in den Folgekapiteln spezifiziert werden.

Obwohl der Begriff **Routine** bei den Definitionen als gemeinsames Element ausgemacht wurde, muss er hier für eine Abgrenzung nochmals aufgeführt werden. Die Meinungen, wie stark die Routinisierung fortgeschritten sein muss, gehen weit auseinander. Während Helfat/Peteraf (2003: 1003) den capability-Begriff schon bejahen bevor "[...] the capability becomes more deeply embedded in the memory structure of the organization.", definieren andere genau diese tiefe Routinisierung als Kernkriterium um von einer OC sprechen zu können (Winter 2003: 992-993; Zahra et al. 2006). Ein noch stärkerer Bezug zu Routinen wird durch Gleichsetzung von DCs und Routinen in gemäßigt dynamischer Umgebung hergestellt. Laut Eisenhardt/Martin (2000) zeichnen sich unter diesen

Marktbedingungen DCs durch die Verwendung bekannten Wissens und dessen Anwendung in strukturierten und formalisierten Prozessen aus, so dass sie dem Routinebegriff entsprechen. Im Normalfall sind Routinen jedoch keineswegs das Gleiche wie OCs. Das verdeutlicht die Forderung nach einem neuen Verständnis von Routine als wiederkehrendes Muster statt als starre Abfolge bestimmter Tätigkeiten. Nur in dieser großzügigen Auslegung könnte er auch Entwicklungs- und Beratungsfunktionen abdecken, die unter dem klassischen Routinebegriff schwerlich zu subsumieren wären (Nelson/Winter 1982: 97).

Eine allgemein anerkannte Abgrenzung bietet die Beschäftigung mit dem Routinebegriff jedoch auch an. Die Fähigkeit zur ad-hoc Problemlösung, meist als Reaktion auf externen - oft auch aufgezwungenen - Wandel, ist nicht zu verwechseln mit DCs. **Ad-hoc Lösungen** fehlen dazu meist wesentliche der oben definierten Attribute der planvollen, strukturierten Veränderung, die auf Annahmen zu Wirkungszusammenhängen im bearbeiteten Problemkontext basiert (Winter 2003: 992-993).

OCs basieren zwar auf **Wissen**, dürfen damit aber nicht einfach gleichgesetzt werden. Auch bei Dosi et al. (2002) ist von OCs als einer Sonderform von Wissen die Rede. Um eine eindeutige Unterscheidung zu wahren, bietet sich als sinnvolle Erweiterung die Perspektive auf den Prozess der Umwandlung von Wissen in *Capabilities* an: "Central to the theory is analysis of the mechanisms through which knowledge is integrated within firms in order to create capability." (Grant 1996: 375).

Eine klare Terminologie wird durch Übersetzungsunschärfen zusätzlich erschwert. So lassen sich die englischen Begriffe *Capability*, *Skill* und *Ability* allesamt am treffendsten mit Fähigkeit übersetzen. Welche zusätzliche Konfusion eine eigene Übersetzung auslösen kann, ist am Beispiel von Moldaschl (2006) nachzuvollziehen, der *Capability* mit *Kompetenz* und an manchen Stellen mit *Vermögen* übersetzt. Gerade diese beiden Begriffe haben im Deutschen zwei Konnotationen, welche im Kontext der CBV beide sinnvoll erscheinen. Kompetenz kann gerade in der ÖV zum einen – in diesem Falle korrekt – als Fähigkeit (meist fachlicher Natur) aufgefasst, zum anderen aber auch als Ermächtigung oder Verfügungserlaubnis im juristischen Sinne verstanden werden (Hood/Lodge 2005: 807; Proeller/Siegel 2010: 5). Das Wort Vermögen wird vermutlich sogar häufiger für Vermögenswerte als im Sinne von Können verwendet. Auch eine Unterscheidung in *Skill*

für Individuen und *Routine* für Organisationen wie von (Dosi et al. 2002: 5) angeregt, funktioniert im Deutschen nicht.

2.3. Kritik an der Capability Based View

Nach Lektüre der Unterkapitel zu Definitionen und Abgrenzungen liegt zur Illustration eines immer wiederkehrenden Kritikpunktes ausreichend Material vor. Das Verständnis zentraler Begriffe ist alles andere als einheitlich und entsprechend schwammig das Gesamtkonzept (Piening 2011a: 6). Die Kritik, es mangle an einer halbwegs einheitlichen Operationalisierung des Konzepts für empirische Studien (Arend/Bromiley 2009), ist lediglich als Sonderform dessen zu verstehen.

Der Hauptvorwurf gegen die CBV aber geht auf die allzu direkte Verknüpfung von OCs (meist DCs) und Performance zurück (Arend/Bromiley 2009: 78; Proeller/Siegel 2010: 20). OC-Verständnisse wie „Capabilities are conceived as the efficiency with which a firm employs a given set of resources (inputs) at its disposal to achieve certain objectives (outputs).“ (Dutta et al. 2005: 277) nehmen ihre Annahme eines positiven Zusammenhangs von OCs und Performance definitiv vorweg, anstatt sie in Form einer Hypothese zu präsentieren. Da sie so eine Falsifizierbarkeit von vornherein ausschließen, sind sie als Tautologie abzulehnen (Plümper 2008: 20-21). Gleiches gilt für die Beschreibung einer Capability als Ability etwas zu tun, verweist sie doch auf nichts als sich selbst und ist damit zirkulär (Moldaschl 2006: 3). Definitionen die OCs durch ihren Beitrag zu Performance charakterisieren, verunmöglichen eine Konkretisierung des Zusammenhangs zwischen OCs und Performance. So auch Zahra et al. (2006: 923): "From a theoretical point of view, the requirement that dynamic capabilities are only those that result in competitive advantage represents an unsatisfying tautology." Inzwischen scheint die Kritik Früchte zu tragen. Teece (2007) etwa hat den Zusammenhang von DCs und Performance gegenüber dem zehn Jahre älteren Beitrag (Teece et al. 1997) in hilfreicher Weise konkretisiert. Diese Neufassung spiegelt sich auch in der oben verwendete DC Definition Barretos (2010: 271). Auch beschreiben inzwischen die meisten Autoren empirischer Studien DCs unabhängig von ihrer Performancwirkung bzw. untersuchen diese getrennt (s. Kapitel 4).

Die Theoriebildung zu dynamic capabilities wird durch das breite theoretische Fundament erschwert. So birgt das große Potenzial für Ergänzungen höhere Risiken für Inkonsistenz und Unklarheiten (Helfat/Peteraf 2009: 93). Dass dieses Risiko längst eingetreten ist, wird an den oben katalogisierten Unterschieden allein in der Definition von OCs bzw. ihrer prominentesten Ausprägung DCs deutlich. Wie die Spitzen von Eisbergen sind sie nur der kleine, leicht sichtbare Teil grundsätzlicher Differenzen im Verständnis von OCs, ihrer Charakteristika und vor allem ihrem Zweck bzw. ihrer Wirkungsweise.

Dennoch wirkt manch massive Kritik an der CBV, die für eine schnellstmögliche Einstellung dieses Forschungszweiges plädiert (Moldaschl 2006; Arend/Bromiley 2009), überzogen. Die Kritiker scheinen nicht zuzugestehen, dass sich die CBV auch ein Vierteljahrhundert nach ihren Anfängen in einem vergleichsweise frühen Stadium der Theorieentwicklung befindet. Auch andere Ansätze wie die Transaktionskostentheorie oder Evolutionsökonomik waren zunächst eher vage und es dauerte Jahrzehnte bis eine wirklich testfähige Operationalisierung gelungen war (Helfat/Peteraf 2009: 91-92).

Da die CBV ihrer weiten Anwendung und Diskussion zum Trotz aus dem strategischen Management kommt, ist die unterschiedliche Perzeption von DCs nicht verwunderlich. Die verschiedenen Charakterisierungen wie "set of specific and identifiable processes" (Eisenhardt/Martin 2000: 1105) bzw. "learned and stable patterns of collective activity" (Zollo/Winter 2002: 340) erinnern doch sehr an die 5 Ps von Mintzberg (Mintzberg 2003: 12-19) mit denen dieser die divergierenden Grundfunktionen und -verständnisse des Strategiebegriffs benennt. Das bedeutet die Frage wie OCs verstanden werden hat viel mit der Zugehörigkeit der Autoren zu einer Denkschule zu tun – sei dies innerhalb des strategischen Managements (Mintzberg et al. 2005) oder aus einer ganz anderen Fachrichtung.

3. Organizational Capabilities in der öffentlichen Verwaltung – Varianten einer Annäherung

Im folgenden Kapitel wird auf zwei Arten eine explorative Annäherung an OCs der ÖV unternommen. Zunächst werden die Aufgaben und Ziele der ÖV aufgegriffen und daraus Schlussfolgerungen über OCs zu ihrer Erledigung gezogen. Außerdem werden auf Basis spezifischer Verwaltungseinheiten Überlegungen zum Charakter ihrer OCs präsentiert.

Im nächsten Schritt werden ausgesuchte Themenfelder des Public Managements hinsichtlich ihrer Ansatzpunkte für die CBV untersucht. Hierfür scheinen Verwaltungsreformen, Qualitätsmanagement und Beratungsprojekte in der ÖV besonders fruchtbar. Damit folgt der Autor dem Appell bestehende Literatur im Lichte der CBV zu betrachten (Helfat/Peteraf 2009: 98-99; Proeller/Siegel 2010: 14). Warum das gewählte Themenfeld dazu geeignet erscheint, welche Zugänge außerdem gewählt werden könnten und welche Vor- und Nachteile diese Vorgehensweisen haben, wird in den jeweiligen Abschnitten kurz beschrieben. Da besonders durch die Analyse von Best-Practice Beispielen die derzeitige empirische Forschungsbasis verbessert werden könnte, schließt dieses Kapitel mit einer kurzen Würdigung ihrer Rolle ab.

3.1. Aufgaben und Ziele der Öffentlichen Verwaltung

Ein naheliegendes Vorgehen beim Versuch OCs der ÖV zu bestimmen ist sich die Aufgaben und Ziele der ÖV anzuschauen und anhand der Frage 'Welche OCs braucht die ÖV dazu?' Schlussfolgerungen über das benötigte Set von Fähigkeiten zu ziehen. Das kann auf einem hohen Aggregations- und Abstraktionsniveau erfolgen, wenn man allgemeine Staatsaufgaben und Ziele der ÖV in den Blick nimmt. Einige Überlegungen zu den Herausforderungen für die ÖV und den zu ihrer Bewältigung notwendigen Fähigkeiten sind bereits von der CBV inspiriert. Deutlich wird dies z.B. wenn Schedler/Siegel (2005: 217) diese Fähigkeiten für die kommunale Ebene mit einem Zitat aus dem Unterkapitel zur CBV bei Müller-Stewens/Lechner (2005: 360) genauer umreißen: „Fähigkeiten werden als komplexe Interaktions-, Koordinations- und Problemlösungsmuster einer Organisation verstanden. Oft sind sie mit der spezifischen Wissensbasis verbunden. Sie werden in

langwierigen Entwicklungsprozessen aufgebaut, und sie sind aufgrund ihrer komplexen Zusammensetzung und organisatorischen Verankerung weder zu transferieren noch käuflich zu erwerben. (...) Die zentrale Aufgabe des strategischen Managements liegt in der Anpassung, Integration

und Rekonfiguration von internen und externen Fähigkeiten und Ressourcen. Ziel ist es, jeweils den Anforderungen einer sich kontinuierlich verändernden Umwelt gerecht zu werden“. Auf Basis dieses Fähigkeitsverständnis entwerfen sie eine einleuchtende Systematik, welche großen Gruppen von DCs Kommunen benötigen und und wie diese untereinander in Verbindung stehen. Obwohl im kommunalen Kontext entwickelt, scheint sie für die gesamte ÖV einschlägig.

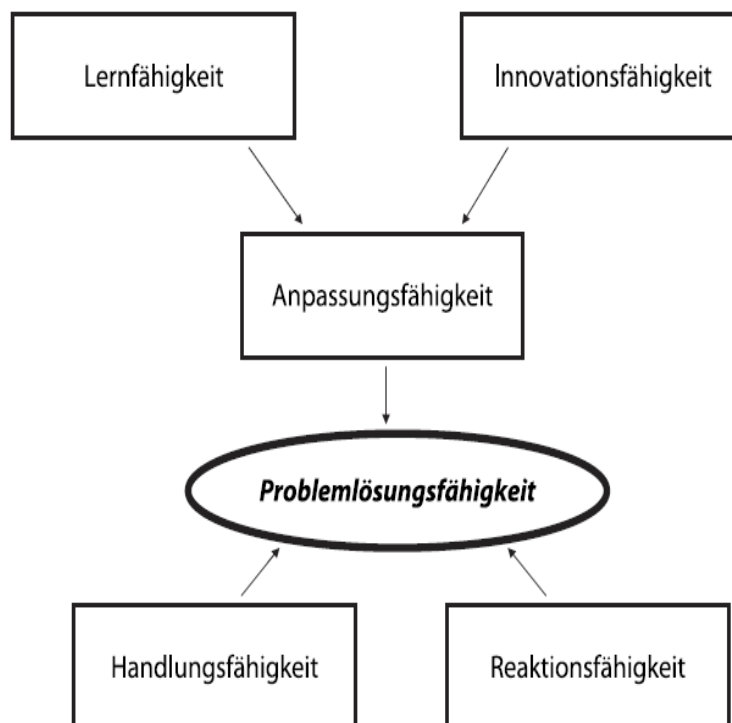


Abbildung 2: Problemlösungsfähigkeit als zentrale Basiskompetenz der Verwaltung; (Schedler/Siegel 2005: 218)

Von den Aufgaben der Bürokratie ausgehend wird deutlich, dass der Schwerpunkt der OCs in der deutschen ÖV bei Rechtsetzung, -anwendung und -durchführung sowie in der Erbringung politisch beschlossener Leistungen liegt. Die Vorstellungen Max Webers (1967) über die Arbeitsweise einer Verwaltung wirken hier weiter fort (König/Beck 1997: 14). Dazu hat die Bürokratieforschung ergeben, dass vor allem Routineaufgaben erfolgreich erledigt werden, wohingegen die ÖV nach weberschem Idealtypus bei der

Bewältigung wechselnder oder unbekannter Herausforderungen unter Unsicherheit wenig erfolgreich ist (Dose 2008). Entsprechend ist ein Großteil der OCs in der ÖV im Bereich der op.Cs anzusiedeln. Dass die Klassifizierung Deutschlands als weberianische Verwaltung in zentralen Punkten nach wie vor gilt, verdeutlicht der internationale Vergleich von Auswirkungen der NPM-Reformen auf den Staat. So haben die NPM-Reformen den deutschen Staat zwar beeinflusst, er ist aber weder als 'Modernizer' noch als 'Marketizer' zu bezeichnen. Vielmehr gehört er in die neu entstandene Gruppe der 'neo-weberian-states', die zwar NPM-Elemente eingeführt haben, mit diesen aber ihre alte Verwaltungskultur und -struktur nicht ersetzt sondern ergänzt haben. „Rechtsstaatliche Verfasstheit bildet weiterhin den Hauptrahmen für die Gesellschaft, [...] [auch] bleibt die traditionelle 'Regelungskultur' beherrschend und wird nur peripher von Kontraktmanagement ergänzt.“ (Bouckaert 2004: 34-35). Empirische Befunde zur Einführung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) weisen sogar auf eine Abkehr von neo-weberianischen Strukturen und eine „Rückkehr zu Max Weber“ hin (Bogumil et al. 2007b: 318).

Das schließt Wandel in der ÖV jedoch nicht aus. Genauso wenig kann von erfolgreichen Veränderungsprozessen auf das Vorhandensein von DCs geschlossen werden. Auch das Vorhandensein von op.Cs allein kann für erfolgreiche Veränderungsprozesse ausreichend sein (Helfat 2003a). Ob DCs in verstärktem Maße als notwendig zur Erfüllung der Staatsaufgaben angesehen werden, hängt vom jeweiligen Staatsbild ab. Wer etwa der Vorstellung eines proaktiv gestaltenden Staates wie z.B. dem aktivierenden Staat anhängt, wird – im Unterschied zu z.B. Fürsprechern des Gewährleistungsstaates – auch aus den Staatsaufgaben weit mehr notwendige DCs aber gleichzeitig weniger op.Cs ableiten (Voßkuhle 2001).

3.2. Annäherung an Organizational Capabilities in ausgewählten Themenfeldern des Public Management

3.2.1. Reformprojekte – Change-Management

Die meisten Untersuchungen zu OCs im öffentlichen Sektor beziehen sich nicht auf die ÖV, sondern rücken marktnähere Organisationen wie Krankenhäuser in den Fokus (vgl.

Piening 2011a: 31-34). Dennoch zeigen sie auf, wie man sich der Existenz von OCs in der ÖV annähern kann. Diese Studien beschäftigen sich allesamt mit der Umsetzung von Reformen in den untersuchten Organisationen. Ein klassischer Weg ist also die Annäherung an OCs über Reformprojekte. Typische Ansatzpunkte für die ÖV in Deutschland sind daher Untersuchungen zur Einführung von Elementen des NPM wie etwa Jann et al. (2004) oder Jann et al. (2006). Diese Literatur beschäftigt sich jedoch vornehmlich mit Veränderungen oder Konsequenzen für die Politik oder strukturellen Fragen (vgl. z.B. Wollmann 2007; Reichard 2007).

Alle Studien zu Verwaltungsreformen betonen die Bedeutung einer Veränderung der Organisationskultur. Als klassische Erklärung für Misserfolg wird die Unfähigkeit angeführt, eine durch „das hergebrachte Dienstrecht [verstärkte] Mentalitätshürde“ (Harms 2006: 346-347) zu überwinden. Spiegelbildlich wird als Grund für erfolgreich Modernisierungsmaßnahmen eine veränderte – oder von Beginn an atypische – Verwaltungskultur gesehen (so z.B. Rienaß 2004: 195-196; Saatweber 2004: 244). Daraus ergibt sich als offenbar teils vorhandene aber generell ausbaubedürftige OC die Fähigkeit zum Kulturwandel. Ein Ergebnis von gelungenem Kulturwandel ist die als Erfolgsfaktor bezeichnete Fähigkeit zur Kundenorientierung (Bogumil et al. 2007a).

Wie sich dieses DC-Cluster zum Change-Management zusammensetzt, beschreiben Armenakis et al. (2001) als Konzept der Herstellung von Veränderungsbereitschaft und Institutionalisierung von Wandel, einer Weiterentwicklung und Spezifizierung des „Unfreezing – Moving – Freezing Modells“ (Lewin 1947). Zentral für einen erfolgreichen Wandel ist demnach zunächst die Fähigkeit eigene Annahmen zu überprüfen. Da eigene Paradigmen sowohl die Diagnose von Problemen als auch Vorstellungen über gute Lösungen beeinflussen, sind diese Annahmen zu überprüfen. Im Bewusstsein für Fehlannahmen können dazu etwa Diagnosemodelle genutzt werden, Diskussionen mit Kollegen oder Externen geführt oder die Plausibilität eigener Annahmen mit quantitativen Verfahren überprüft werden (Armenakis et al. 2001: 634-637). Voraussetzung für eine positive Wirkung solcher Verfahren ist die Bereitschaft die eigenen Annahmen aufgrund neuer Informationen zu verändern (Etscheid 2009). So werden wichtige Qualitätsfaktoren hinsichtlich der Botschaft des Wandels gesichert. Um diese umsetzen zu können müssen außerdem folgende Tätigkeiten strategisch koordiniert werden: Die Nutzung möglichst vielfältiger Verbreitungswege des neuen Ansatzes, die aktive Beteiligung aller Mitarbeiter,

eine überzeugende Kommunikation, die Kontrolle von internen wie externen Informationen zum Veränderungsprozess, die Integration des Personalmanagements, Verstärken erwünschten Verhaltens durch Feiern und Riten und schließlich die Formalisierung von Praktiken (Armenakis et al. 2001: 639). Ein Beispiel in dem Mitarbeiterbeteiligung, überzeugende Kommunikation und die Deutungshoheit über interne Informationen zusammen fallen, bietet die Einführung der wirkungsorientierten Steuerung im Landeseinwohneramt Berlin. Hier überzeugte die Amtsleitung die Beschäftigtenvertreter, dass ihnen aus der geplanten konkreten Festschreibung und Messung von Leistungen Vorteile für die Interessenvertretung von Beschäftigten entstünden. Den Befürchtungen, es gehe um Arbeitsverdichtung oder personenbezogene Kontrolle, wurde so der Boden entzogen (Rienäß 2004: 196).

Einige wenige konkrete OCs lassen sich außerdem aus der Betrachtung einzelner Reformstränge gewinnen. Für die Einführung des doppelten Rechnungswesens lauten die Befunde etwa, dass die Fähigkeiten zur eigentlichen Buchung schnell erlernt wurden, die Nutzung steuerungsrelevanter Informationen bleibt jedoch hinter den Möglichkeiten zurück (Deutscher Städtetag/PricewaterhouseCoopers AG 2011).

3.2.2. Qualitätsmanagement

Großbritannien ist Vorreiter in puncto angewandter CBV in der öffentlichen Verwaltung. Das dort eingeführte *Capability Review* (National Audit Office 2009) wird von van Stolk und Wegrich (2009) als weiter ausdifferenziertes Performance Management System bezeichnet, das den Fokus nicht mehr rein auf Performance legt, sondern die Frage beantwortet, welche Fähigkeiten notwendig sind, um Leistungsziele zu erreichen. Damit stehe es international an der Spitze ähnlicher Programme. Die genannten Vergleichsprogramme als Performance Management Systeme zu bezeichnen, mutet zunächst seltsam an, wird doch auch das Common Assessment Framework (CAF) der Europäischen Union genannt. Dabei handelt es sich aber eindeutig um ein Qualitätsmanagementsystem (Bundesverwaltungsamt 2006). Der Hinweis wird hier trotzdem aufgegriffen, da die Parallelen von Qualitätsmanagementsystemen und der CBV unübersehbar sind. Die Annahmen zur (Weiter-)Entwicklung von OCs (Helfat 2002; Helfat/Peteraf 2003) weisen viele Gemeinsamkeiten mit dem Deming-Cycle⁸ (Deming

⁸ Interessanterweise lehnt Deming (2000: 88) selbst diesen weit verbreiteten Begriff ab. Er selbst habe den Ansatz von Shewart übernommen. Durch seine Vorträge zu Total Quality Management in Japan und die

2000: 88) auf. Die CBV unterteilt in DCs und op.Cs, wobei DCs eine verbesserte Verwendung von op.Cs bewirken sollen und damit die Performance treiben (Winter 2003; Zahra et al. 2006; Piening 2011a). Insofern sind Parallelen zum Performance-Management, wie oben genannt, nicht abwegig. Ganz ähnlich kann die Teilung in Befähiger- und Ergebniskriterien bei Qualitätsmanagementkonzepten im öffentlichen Sektor verstanden werden. Diese ursprünglich dem EFQM-Modell (EFQM 2011) eigene Klassifizierung wurde inzwischen auch in das CAF integriert (Saatweber 2004: 229). Überhaupt hat sich das CAF immer stärker dem EFQM-Modell angenähert. So wurde in einigen Pilotstaaten – jedoch nicht in Deutschland – inzwischen auch ein Element externen Feedbacks eingeführt um die Selbsteinschätzung zu überprüfen und ergänzen (European Institute of Public Administration 2011). Im Folgenden wird daher nur noch auf das Beispiel des auf die ÖV spezialisierten und von der EU und den nationalen Regierungen in seiner Umsetzung unterstützten CAF abgestellt, das inzwischen von europaweit 2.000 Verwaltungen in vollem Umfang eingesetzt wird (Staes/Thijs 2010: 14-15).

OCs der ÖV können leider nur aus dem Instrument selber geschlussfolgert werden. Eine Veröffentlichung zur Anwendung von CAF, deren Einblicke über den Umsetzungsstand hinaus gehen, existiert nicht. Zu vermuten ist, dass die Ergebnisse eines CAF-Durchlaufs auch in Zukunft nicht publiziert werden, da dies aktuelle Nutzer verärgern und potenzielle neue Nutzer abschrecken könnte. Die Basisfähigkeit um CAF anzuwenden, ist Analysefähigkeit. Die an der Beantwortung der Fragen Beteiligten müssen also in der Lage sein, eine realistische Selbsteinordnung vorzunehmen. Einige weitere OCs lassen sich direkt aus dem CAF-Modell (Bundesverwaltungsamt 2006: 5) ablesen. In der folgenden Abbildung wurden die großen Bereiche des CAF bereits weiter ausdifferenziert, so dass alle Kriterien, die als Befähiger angegeben sind, als OCs der ÖV verstanden werden können.

dortige Umsetzung unter dem Begriff Deming-Cycle sei es zur Verbreitung dieses Begriffs gekommen.

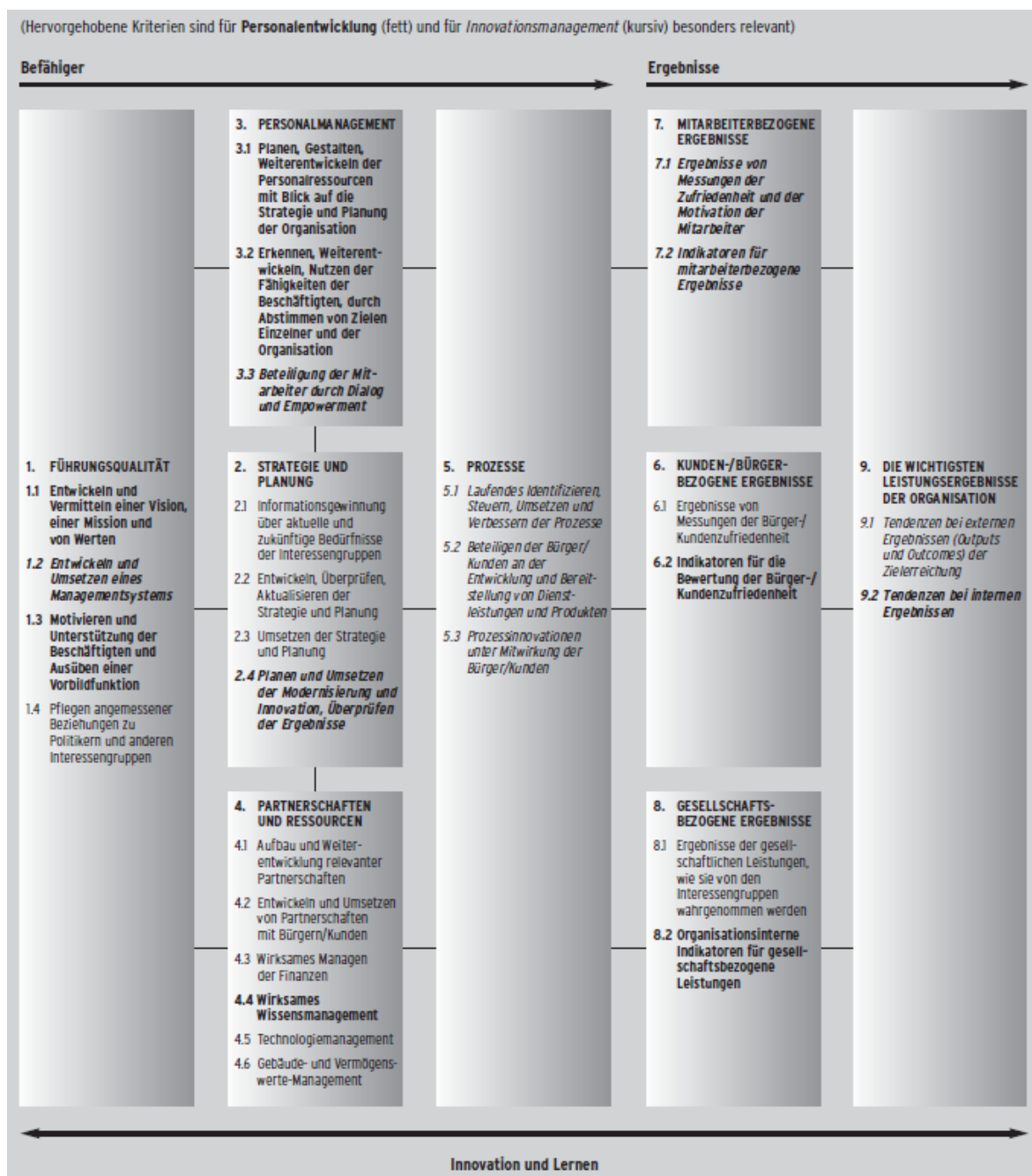


Abbildung 3: Ausdifferenziertes CAF Modell; (Etscheid 2009: 80)

Aufgrund des speziellen Zuschnitts auf die ÖV, sowie zwei Evaluationen mit anschließender Anpassung des Instruments (Etscheid 2009: 79), darf davon ausgegangen werden, dass diese Liste passgenau und einigermaßen umfassend ausfällt. Die wichtigste Fähigkeit zu den Ergebniskriterien ist es, diese Ergebnisse nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern daraus Schlussfolgerungen für die Veränderung des Verwaltungshandelns zu ziehen bzw. die „Lernfähigkeit der Organisation [zu] verbessern“ (Etscheid 2009: 78). Die hohe Quote an Verwaltungen in Deutschland, die das CAF nur

einmal durchführen und danach terminieren, deutet auf Mängel in diesem Bereich hin (Staes/Thijs 2010: 34).

3.2.3. Beratungsprojekte in der Öffentlichen Verwaltung

Als OCs der öffentlichen Verwaltung, die offenbar nicht in dem benötigten Maße vorhanden sind, können solche Leistungen identifiziert werden, die sich die Verwaltung von Beratungsunternehmen einkauft. Einige Argumente sprechen für ihre Bezeichnung als OCs: So sind die im Beratungsprozess eingebrachten Fähigkeiten eindeutig immaterielle Ressourcen. Für die Beratungsunternehmen ist der Prozess zumeist routinisiert – z.B. wenn sie ein typisches ggf. selbst entwickeltes Beratungstool einsetzen – oder eine neue Fähigkeit wird auf Basis bestehender Routinen generiert. Es ist anzunehmen, dass es sich um nicht vorhandene Fähigkeiten handelt und nicht etwa um eine bloße Kapazitätserhöhung, da ansonsten andere, spezialisiertere und oftmals preisgünstigere Dienstleister zum Zuge kämen. Die Notwendigkeit der Fähigkeiten für die ÖV folgt aus ihrer Zahlungsbereitschaft für die Bereitstellung der OCs.

Ein typisches Beispiel für ein Beratungsprojekt ist die Vorbereitung von Haushaltskonsolidierungen. Die eingekauften OCs umfassen dabei: Aufgabenkritik, Benchmarking, oft gepaart mit Recherchen und inhaltlicher Analyse, Planungen über einzelne Fachgebiete hinaus (Vgl. exemplarisch PricewaterhouseCoopers AG 2011). Letzteres innerhalb der ÖV eigenständig durchzuführen, wird durch die „Fachbruderschaften“ (Wagener 1979) der ÖV erschwert.⁹ Von den Beratungsunternehmen werden Ursachen für Abweichungen beim Benchmarking gesucht oder Zukunftsszenarien entwickelt, indem verwaltungsinterne Kennzahlen mit zusätzlichen Daten angereichert werden. So soll eine bessere Basis für strategische Entscheidungen geschaffen werden. Ein Beispiel dafür ist der Bericht von PwC zur Haushaltsstrukturkommission im Saarland, der unter anderem aufzeigt, dass die demografische Entwicklung nicht mit der vom Saarland angenommenen Entwicklung der Förder- und Integrationsschülerzahlen zusammen passt. Als Grund wurde eine mangelnde Zugangssteuerung vermutet, mit deren Verbesserung das Land Einsparungen im Millionenbereich realisieren könnte (PricewaterhouseCoopers AG 2011: 28-29). Die mangelnde Fähigkeit der ÖV, mit den eigens gewonnenen Zahlen umzugehen, weist

⁹ Zur Machtasymmetrie zugunsten von Spezialisten und zu Lasten von Querschnittspolitikern oder -bürokraten vgl. Jann/Wegrich (2009)

Parallelen zum doppelten Rechnungswesen, vor allem aber den bekannten Fragen hinsichtlich Phänomenen aus dem Performance-Management der ÖV auf. Kennzahlen werden von der ÖV zwar erhoben, aber nicht – wie konzeptionell gedacht – als Grundlage für Entscheidungen im jeweiligen Bereich herangezogen (Behn 2002; de Lancer Julnes/Holzer 2001)¹⁰.

Die Auswertung von Beratungsleistungen ist aufgrund der Nutzung von Quellen, die stets auch einen gewissen Werbeeffect erzielen wollen, als eher hemdsärmelig denn hochwissenschaftlich zu bewerten. Seine größte Schwäche liegt jedoch darin, dass neben dem vermuteten Bedarf nach OCs, die intern nicht bereitgestellt werden können, konkurrierende Erklärungen für den Einkauf von Beratungsleistungen in Betracht gezogen werden müssen. Drei von fünf Gründen, die eine empirische Untersuchung zum Thema zu Tage förderte, plausibilisieren die Annahme eines OC-Einkaufs. Politik und 'Verwaltung sind am Wissen der Beratungen interessiert, schätzen die methodische Unterstützung und den Zeitgewinn bei der Umsetzung von Veränderungsprozessen. Daneben existieren mit dem Wunsch nach externer Legitimierung politischen Handelns und individualtaktischen Überlegungen zwei weitere Motivgruppen, die andere Gründe als OCs in den Vordergrund rücken (Raffel 2006: 123-133). Eine eindeutige Zuordnung dieser Motive innerhalb von Projekten und besonders eine Isolierung der zwei letztgenannten wird nicht realisierbar sein.

3.2.4. Bewertung der Nutzung von Best-Practice Beispielen

OCs anhand Beispielen erfolgreicher Verwaltungsarbeit zu untersuchen liegt nahe. Allerdings beziehen sich Best-Practice Beispiele derzeit fast ausschließlich auf die erfolgreiche Umsetzung von Reformprojekten. Über die oben identifizierten OCs im Rahmen von Change- Management hinaus lassen sich für die gesamte ÖV daher kaum Schlüsse ziehen. Zu kontextspezifisch sind die jeweiligen Ergebnisse und eventuelle Schlussfolgerungen. Erklärungsmuster für den Umsetzungserfolg bleiben meist vage, auch eine kritische Diskussion des tatsächlich Erreichten findet dort selten statt. Grund dafür dürfte sein, dass die meisten Best-Practice Beispiele als Erfahrungsberichte von Praktikern vorliegen. Diese beschreiben dort selber ein (vergleichsweise) erfolgreich umgesetztes

¹⁰ Für eine ausführliche Diskussion der tatsächlichen Nutzung und möglicher Gründe vgl. van Dooren und van de Walle (2008).

Reformprojekt, was eine objektive Bewertung zusätzlich erschwert (z.B. Pokorny 2004; Rienaß 2004).

Allerdings, bieten sich diese Autoren für Fallstudien zu OCs der ÖV als besonders fruchtbare Gesprächspartner an.¹¹ Aus der Reflexion über den beschriebenen Prozess sind ihnen die angewendeten und als fehlend bemerkte OCs sehr präsent. So war in den Gesprächen mit o.g. Autoren ein Mangel an Personalmanagement ein wiederkehrendes Thema, ein Aspekt der auch von Wissenschaftsseite als zentraler „institutionenspezifischer Erfolgspotentialfaktor“ (Wagner 1998: 24) ausgemacht wird. Best-Practice Beispiele bieten sich also vor allem abseits der Literatur als Ansatz für den Feldzugang an. Besonders hilfreich für die Fokussierung auf OCs ist es dabei, im Vorfeld aus der Literatur ein Verständnis zu entwickeln, wie OCs zu den eingeführten Managementarten oder -werkzeugen stehen. Sie bieten eine analytische Hilfe um OCs zu erfassen – wie oben am CAF demonstriert – und vereinfachen das Gespräch, da die Systematiken den Gesprächspartnern vertraut sind.

Der Zugang über Best-Practice Beispiele birgt eine Gefahr, die den bisherigen Ansätzen OCs 'post hoc' zu erfassen gemein ist und etwa von Zahra et al. (2006: 923) folgendermaßen kritisiert wird: "[...] capabilities have been conceptualized and assessed in ways that make it difficult or even impossible to separate their existence from their effects." Entsprechend gering bleibt auch das Wissen darüber, ob der Einsatz bestimmter OCs tatsächlich einen Einfluss auf Performance ausübt. Wenn alle erfolgreichen Führungskräfte eine oder zwei Gemeinsamkeiten aufweisen, ist trotzdem nicht klar, ob diese den Erfolg hervorrufen. Es fehlt eine Kontrollgruppe nicht erfolgreicher Manager, die diese Dinge entsprechend unterlassen haben müssten (Kelman/Myers 2011: 241). Dennoch soll dieser Zugang hier nicht komplett verworfen werden. Für eine erste Annäherung und den Versuch OCs in praktischen Kontext zu bestimmen ist er durchaus geeignet und würde den derzeitigen Wissenstand erweitern. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass ein guter Teil der Beschäftigung mit der CBV in den Wirtschaftswissenschaften auf das Versprechen von OCs als Schlüssel zum Erfolg zurückzuführen ist. Für die Betrachtung der ÖV durch die Brille der CBV ist daher im Einzelfall abzuwägen, ob methodische Rigidität und forschungsethische Erwägungen einer

¹¹ Dafür spricht zumindest die Erfahrung des Autors aus jeweils einem Interview mit Hr. Rienaß und Hr. Pokorny in anderem Kontext.

solchen Parallelisierung von OCs und Erfolg den Riegel vorschieben, oder pragmatisch gewonnenen Erkenntnisse besser sind als keine.

Zwischen den Zugängen über Reformen, Best-Practice Beispielen, Qualitätsmanagement und Beratungsprojekten bestehen große Überschneidungen. Sowohl Qualitätsmanagement als auch Best-Practice Projekte lassen sich unter Reformprojekte subsumieren. So hat Qualitätsmanagement in Folge des NPM Einzug in die deutsche Verwaltung gehalten (Saatweber 2004) und als Erfolgsprojekte kommen nur solche in den Fokus der Forschung, die eine Neuerung mit guten Ergebnissen umgesetzt haben. Auch wird bei der Umsetzung von Reformen häufiger auf Beratungsleistungen zurückgegriffen als im Tagesgeschäft. Ebenfalls fällt auf, dass zentrale Verweise auf OCs in der ÖV aus allen diesen Zugängen in eine ähnliche Richtung deuten. Gefragt ist vor allem die Führungsebene – und zwar als Führende mit entsprechenden DCs. Sei es um Notwendigkeit und Chancen von Reformen überzeugend zu kommunizieren, die zur Verfügung stehenden Informationen auch zu Steuerungszwecken zu nutzen, oder Bürger mit in vormals reine Verwaltungsprozesse einzubeziehen.

4. Performance-Wirkung von Organizational Capabilities

Von einigen Autoren werden DCs als Schlüssel für Wettbewerbsvorteile gesehen. An einem einfachen kausalen Zusammenhang gibt es aber Zweifel (Winter 2003: 991; Helfat/Peteraf 2009: 97). Dieses Kapitel widmet sich daher der Frage, die OCs für Wissenschaft und Praxis so interessant macht: Welches Verhältnis besteht zwischen verschiedenen Arten von OCs und Performance? Zuerst werden die allgemein zwischen OCs und Performance theoretisierten und erwiesenen Zusammenhänge vorgestellt. Nach einem kurzen Exkurs zum Verständnis von Performance im öffentlichen Sektor werden bekannte Einflüsse auf Performance in der ÖV und ihre Parallelen zur CBV diskutiert. Diese Überlegungen bauen auf dem oben entwickelten Verständnis von OCs und den vorgeschlagenen Quellen, Verfahren und Beispielen zur Annäherung an OCs der ÖV auf.

4.1. Zusammenhänge zwischen Organizational Capabilities und Performance

4.1.1. *Wie Organizational Capabilities die Performance beeinflussen*

Eine zentrale Erkenntnis zur Wirkung von OCs auf Performance wurde durch die oben aufgeführte Kritik an der CBV (s. Kapitel 2.3) bereits deutlich. Das Vorhandensein von OCs als solches kann Leistung nicht erklären. Eine direkte Auswirkung auf die Performance kann nur bei der Leistungserstellung selbst – also auf Ebene der op.Cs – erfolgen (Zahra et al. 2006; Helfat et al. 2007; Ambrosini/Bowman 2009). Das führt von einer Managementperspektive aus zu der Frage wie op.Cs für gute – oder bessere – Performance beschaffen sein müssten und wie diese verändert werden können. Hier setzen auch die zumeist neueren Konzepte von DCs an, die nicht in die 'Falle' (Proeller/Siegel 2010: 20) getappt sind, Performance und OCs gleichzusetzen. Sie zeigen vielmehr auf, dass DCs auf op.Cs einwirken können um diese – und damit meist auch ihre Performance – zu verändern. (Eisenhardt/Martin 2000¹²; Zahra et al. 2006; Helfat et al. 2007; Ambrosini/Bowman 2009) Besonders das Modell von Teece (2007) gibt zusätzlich

12 Als Modell skizziert werden ihre Ausführungen bei Helfat/Peteraf (2009).

Auskunft über Mechanismen von DCs. So führt es aus, dass DCs den Organisationserfolg in drei Stufen mehren: durch permanente Beobachtung und Analyse der Umwelt (*sensing*), Ergreifen dieser Möglichkeiten durch Ressourcenzuweisung für ihre Exploration (*seizing*) und schließlich durch Anpassung der bisherigen Arbeitsweise an die neuen Möglichkeiten (*transforming*).

Die empirische Forschung hinkt der Theorieentwicklung in diesem Bereich offensichtlich hinterher. Die Zahl der empirischen Studien ist nach wie vor zu klein um belastbare Aussagen über die Wirkung von DCs auf Performance zu treffen. Da sie unterschiedliche Operationalisierungen vornehmen und kein klares – vor allem aber kein einheitliches – Verständnis besitzen, *wie* DCs Performance verbessern, kann kaum verallgemeinert werden. Problematisch ist zudem, dass die meisten empirischen Studien zur Wirkung von DCs entweder die oben kritisierte Gleichsetzung von OCs und Performance vornehmen, oder einen direkten Zusammenhang zwischen DCs und Performance herstellen (Arend/Bromiley 2009). Dass die Operationalisierung eines indirekten Zusammenhangs erst einige Jahre nach theoretischen Überlegungen dazu erfolgt sein kann, scheint ein plausibler Grund dafür zu sein, stimmt aber mit den vorliegenden Studien nicht überein. Selbst eine aktuelle Studie aus dem Jahr 2011, die eine explizite Unterscheidung in op.Cs und DCs vornimmt, misst die Performance Änderung durch beide Fähigkeitsarten direkt (Drnevich/Kriauciunas 2011). Stattdessen wäre zu überprüfen gewesen, ob die Anwendung von DCs die op.Cs verändert hat und sich diese Veränderung in besseren Ergebnissen niederschlägt. So ist zwar ein (in diesem Falle positiver) Zusammenhang nachgewiesen, die Aussagekraft bleibt aber beschränkt. Da der Mechanismus, wie sich op.Cs verändert haben, im Dunkeln bleibt, kann nicht verallgemeinert werden. Anders bei zwei deutlich länger zurückliegenden Studien (de Saa-Perez/Garcia-Falcon 2001; Haas/Hansen 2005). Beide Studien werden hier kurz umrissen. Sie sollen den indirekten Zusammenhang zwischen OCs und Performance illustrieren, wie er sich aus aktuelleren theoretischen Überlegungen ergibt und hier verstanden wird.

De Saa-Perez und Garcia-Falcon (2001) untersuchen den Einfluss strategischen Personalmanagements – durch Personalauswahl und Entwicklungskonzepte – im spanischen Bankensektor. Dabei kommen sie zu dem Ergebnis, dass es Banken mit stärkerem Personalmanagement gelingt, fähigere (z.B. im Kundenkontakt) und

motiviertere Mitarbeiter anziehen und zu entwickeln als der Konkurrenz. Auch die Profitabilität der Banken korreliert mit diesen Maßstäben.

Haas und Hansen (2005) erforschen wie sich die Nutzung von Wissensmanagement auf die Angebotserstellung einer Beratungsfirma auswirkt. Sie kommen zu dem Schluss, dass unerfahrene Teams von kodifiziertem Wissen profitieren. Ihre Angebote konnten sich öfter gegen die Konkurrenz durchsetzen, wenn sie auf die Datenbank des Unternehmens zurückgriffen. Erfahrene Teams verschlechterten durch Nutzung der Wissensdatenbank hingegen die Chance, dass ihr Angebot vom Kunden ausgewählt wurde. Wissensmanagement verhinderte innovative Lösungsvorschläge für Kundenwünsche, die ansonsten auf Intuition und Erfahrung der Teammitglieder zurückgingen.

Dass die Untersuchung von Haas/Hansen (2005) einen negativen Zusammenhang zwischen DCs und Performance herstellt, mag zunächst verwundern. Denn die Literatur erzeugt eher den Eindruck, dass sich OCs grundsätzlich positiv auf die Leistungserbringung auswirken. Entsprechend wird der CBV ein Bias in Richtung positiver Resultate attestiert (Arend/Bromiley 2009), obwohl der Ansatz inzwischen als agnostisch bezüglich der Ergebnisse von DCs gesehen werden muss. Das verdeutlichen Autoren, die explizit – wenn auch meist nicht sehr ausführlich – thematisieren dass DCs auch einen negativen Einfluss haben können (Zahra et al. 2006; Helfat et al. 2007: 140; Ambrosini/Bowman 2009: 38).

4.1.2. Einflüsse auf Organizational Capabilities und ihre Wirkungsweise

Ob OCs eine negative oder positive Wirkung haben hängt von weiteren Faktoren ab, die sie entweder in ihrer Entstehung oder in ihrer Anwendung beeinflussen. Welche Faktoren das sind und wie sie das tun, soll im Folgenden skizziert werden.

Ein erster Aspekt ist die Nutzung von OCs, die von ihrem reinen Vorhandensein zu unterscheiden ist. In diesem Zusammenhang argumentieren Eisenhardt/Martin (2000) überzeugend gegen die verbreitete Meinung, OCs seien grundsätzlich schwer zu erlangen und ihr (Nicht-)Vorkommen daher eine ausreichende Erklärung für Performance-Unterschiede. Sie halten dem zweierlei entgegen: Erstens führen sie die Existenz auffälliger Parallelen von OCs an. Dies lässt sich z.B. an Prozessen festmachen, die sich branchenweit durchsetzen, weil sie zu einem gegebenen Zeitpunkt als bestmögliche

Lösung angesehen werden. Zweitens verweisen sie auf unterschiedliche Entwicklungspfade mit (nahezu) identischen Ergebnissen. Mit diesem Argument der 'Equifinalität' widerlegen sie auch das Argument, dass DCs als solche Wettbewerbsvorteile (oder gute Performance) bedingen. Sie schlagen vielmehr vor, dass Vorteile aus der umfassenden Nutzung der erworbenen Capabilities resultieren (ebd. S.1117), eine Analyse die Piening (2011b) in seiner Untersuchung teilt und empirisch bestätigt.

Auch die Nutzungshäufigkeit beeinflusst die Qualität von OCs. Generell nimmt die Wahrscheinlichkeit ihres erfolgreichen Einsatzes bei längerem Nichtgebrauch ab. So verliert eine Fähigkeit bei längerem Brachliegen ihren Routinecharakter. Gerade dieser zeichnet aber besonders effektive OCs aus (Dosi et al. 2002: 3). Alternativ kann sie nach längerer Zeit ihren Nutzen teilweise oder ganz eingebüßt haben, weil sie nicht mehr zu den inzwischen veränderten Rahmenbedingungen passt (Ambrosini et al. 2009: 40; Helfat/Peteraf 2003). Obwohl die Routinisierung von op.Cs im Normalfall ihre Fähigkeit einen bestimmten Output optimal zu erstellen verbessert, kann ihr langfristig unveränderter Gebrauch negative Auswirkungen auf Performance hervorrufen. Wenn eine Tätigkeit von der ausübenden Person auf diesem Wege perfektioniert wurde, geht der Anreiz diese zu ändern gegen Null. Gerade wegen ihres bislang hohen Outputs fehlt die Einsicht in die Notwendigkeit diese zu reformieren. Op.Cs, die eine lange Nutzungsgeschichte haben, sind somit nur schwer zu verändern (Zahra et al. 2006: 928).

Eng mit der Frage nach der Nutzungshäufigkeit von DCs verbunden ist die Frage ihrer Kosten. Die Entwicklung und die Anwendung von OCs verursacht Kosten (Zahra et al. 2006; Helfat et al. 2007: 7; Arend/Bromiley 2009). Das können direkte Kosten z.B. für Fortbildungen, Beratungsleistungen, zusätzliches Personal oder neue Geräte sein, die in diesem Zusammenhang erforderlich werden. In jedem Falle entstehen jedoch Opportunitätskosten im Bereich der Mitarbeiter, da die auf eine Prozessveränderung aufgewendete Zeit nicht mehr für den Prozess selber aufgewendet werden kann. Eine häufige Umstellung ist jedes Mal mit neuen Kosten verbunden. Außerdem verhindert sie das Erkennen von Effizienztreibern aus der Prozessbeobachtung und damit das Heben von Einsparpotenzialen. Obwohl so die Anpassung an neue Entwicklungen (intern und extern) oft noch vor anderen vollzogen wird und bei richtiger Antizipation des Managements durchaus Effektivitätsvorteile bieten kann, ist die dauernde Rekonfiguration damit auf mittlere bis lange Sicht kostspielig. Umgekehrt gilt ein zu seltener Neuausrichtungs- oder

Anpassungsprozess als besonders teuer. Wenn erwartet wird, bis eine Anpassung an veränderte Bedingungen bereits unumgänglich geworden ist, sind die Routinen stark ausgeprägt und hochspezialisiert. Damit ist die Abschreibung sehr hoch und darüber hinaus ist mit starken Widerständen bei der Neuausrichtung zu rechnen. Daraus resultieren extrem hohe einmalige Kosten (Zahra et al. 2006). Um das Verhältnis von DCs und Performance optimal zu gestalten, muss also ein goldener Mittelweg gefunden werden. Eine gelegentliche, eher inkrementelle Neukonfiguration bestehender Ressourcen gilt als langfristig sparsamster Weg ohne das organisationale Überleben zu riskieren. Eine gut integrierte DC zeichnet sich also durch bewusst regulierte Nutzung aus: "A key direct value of the exercise of dynamic capabilities is that they keep substantive capabilities flexible, but at a short-term cost. Firms will typically develop a rhythm or habit in their application of dynamic capabilities, establishing a pattern that regulates their propensity to alter substantive capabilities." (Zahra et al. 2006: 929).

Wissen ist für die Qualität von OCs einer Organisation ein weiterer zentraler Faktor. Zum einen ist Wissen Kernelement von OCs an sich (s. Kapitel 2.1). Speziell um DCs zu kreieren, muss das Wissen der einzelnen Organisationsmitglieder kombiniert und integriert werden (Grant 1996). Vor allem jedoch beeinflusst es die Wahrnehmung von Organisationsmitgliedern und ihre Entscheidungen. Zentral ist dieser Einfluss auf der Managementebene, da diese z.B. die Art der Weiterentwicklung einer OC festlegen (Helfat/Peteraf 2003) oder darüber entscheiden ob überhaupt Veränderungsbedarf besteht (Ambrosini/Bowman 2009; Eisenhardt/Martin 2000).

Mit ihrem Konzept der DCs haben Teece et al. (1997) deren Wirkung klar auf Reaktionen in dynamischer Umgebung und vor allem externe oder zumindest extern induzierte Veränderungen eingegrenzt. Diese Sichtweise, wonach DCs nur in volatilen Märkten existieren oder sinnvoll eingesetzt werden können, ist jedoch mit Verweis auf intern eingeleitete Veränderungsprozesse (Zahra et al. 2006: 924) und proaktive Gestaltung des eigenen Umfeldes (Teece 2007; Helfat/Peteraf 2009) zu verwerfen. So können sie z.B. dazu dienen neue Tätigkeitsfelder zu erschließen und Fähigkeiten von einer Nutzungsart auf eine andere zu transferieren (Helfat/Peteraf 2003). Obwohl die bestehende Literatur den Eindruck vermittelt, dass DCs in besonders dynamischen Märkten einen größeren Wert haben, ist ein solcher Markt für die Nutzung von DCs nicht notwendig (Zahra et al. 2006: 922; Zollo/Winter 2002). Außerdem muss jegliche Umwelt als zumindest gemäßigt

dynamisch verstanden werden (Ambrosini/Bowman 2009: 40). Inzwischen wird Marktdynamik daher nicht mehr als notwendiger Teil von OCs (oder DCs) verstanden, sondern als Einflussfaktor auf ihre Wirksamkeit betrachtet. Drnevich und Kriauciunas (2011) haben vergleichende Messungen des Einflusses von OCs (op.Cs und DCs) auf Performance bei unterschiedlicher Marktdynamik vorgenommen. Dabei wurde deutlich, dass der Effekt von op.Cs in volatiler Umgebung immer weniger stark nachweisbar ist, während DCs in dynamischeren Märkten relativ wertvoller sind. Gegenüber des Gesamteffekts von Marktdynamik ließ sich jedoch für beide Arten von OCs nur ein geringer Effekt auf das Gesamtergebnis feststellen. Die Umkehrung dieser Sichtweise scheint für ein Verständnis des wechselseitigen Einflusses von DCs und Marktdynamik sowie Performance zielführend. Daraus folgt, dass effektive DCs je nach Marktdynamik erhebliche Unterschiede aufweisen. Während sie in stabileren Umfeldern insbesondere auf vorhandenem Fachwissen beruhen und dabei sehr ausgefeilt und strukturiert sind, zeichnen sich DCs in in sehr dynamischen Märkten vor allem durch ihre Reduktion auf wenige klare Regeln oder Prinzipien aus (Eisenhardt/Martin 2000). Durch ihre Einfachheit helfen sie vor allem große Mengen an Informationen zu durchdringen und damit Entscheidungen unter Unsicherheit zu vereinfachen und zu beschleunigen (Eisenhardt 1989).

Alle bisher genannten Einflüsse kommen unter dem Begriff der Pfadabhängigkeit zusammen. Das Bewusstsein dafür, dass die Vorgeschichte einen Einfluss auf die Anwendung und Entwicklung von OCs hat ist entsprechend ausgeprägt und Merkmal aller Überlegungen zu OCs (Barreto 2010, vgl. auch Kap. 2.1). Allerdings scheint dabei ein übermäßig vereinfachtes Verständnis von Pfadabhängigkeit vorzuherrschen. Pfadabhängigkeit ist nicht einfach gleichzusetzen mit dem Ausbleiben von Veränderungen oder der Kontinuität im Handeln von Organisationen (so z.B. Piening 2011a). „History matters“ lautet eine weitere Umschreibung, die jedoch nur einen Teil des Pfadabhängigkeitsbegriffs wiedergibt. Neben dem Einfluss des Bisherigen, bedeutet Pfadabhängigkeit auch, dass für die zukünftigen Entwicklung einige nicht im Vorhinein zu benennende Bifurkationspunkte existieren. Je nach (auch unbewusst) gewählter Gabelung führen diese zum Erreichen der angestrebten Ergebnisse oder nicht. Pfadabhängigkeit bedeutet also auch die Möglichkeit eines Evolutionsversagens. Dabei darf Pfadabhängigkeit jedoch nicht einfach mit Ineffizienz gleichgesetzt werden (Ackermann 2001: 22-45). Auf die CBV bezogen bedeutet dies, dass sich die Faktoren je nach ihrer Geschichte nicht nur zu Lasten von OCs und/ oder Performance auswirken können,

sondern diese auch verstärken. Auch hier ist wieder auf die zentrale Rolle von Führungskräften hinzuweisen. So können Manager sowohl ein sich langsam entwickelndes Abweichen vom wahrscheinlichsten Weg, als auch einen Pfadbruch durch absichtliche Veränderung des Organisationsdesigns bewirken (Augier/Teece 2008, 2009).

Der Interpretation von Pfadabhängigkeit als Hauptgrund für unterschiedliche OCs und OC-Qualitäten von Organisationen wird hier widersprochen. Mehrheitlich wird die Sicht vertreten, dass OCs sich nicht imitieren ließen, da sie pfadabhängig entstehen (Proeller/Siegel 2010: 9). Ihre pfadabhängige Entstehung soll hier auch nicht in Frage gestellt werden. Allerdings überzeugen die von Eisenhardt/Martin (2000: 1106) in die Debatte eingebrachten Überlegungen, dass die Entwicklung von OCs aufgrund beobachtbarer Gemeinsamkeiten (Best Practices) und unterschiedlicher Entwicklungspfade mit vergleichbaren Ergebnissen nicht so kompliziert sein dürfte, wie vielfach angenommen. Hauptgrund für die o.g. Sichtweise dürften daher weniger die tatsächlichen Schwierigkeiten beim Erwerb von OCs sein, als vielmehr einerseits die Probleme der Wissenschaft ausreichend konkrete Hinweise zu finden bzw. zu formulieren, wie dieser Erwerb funktioniert und andererseits die Probleme der beobachteten Organisationen genau die OCs zu erlangen, welche sich positiv auf Performance auswirken.

Das folgende Modell stellt die groben Zusammenhänge der oben geschilderten Wirkungskette von DCs auf Performance zusammenfassend dar. Es zeigt außerdem auf an welchen Punkten externe und interne Faktoren besonders starken Einfluss nehmen.

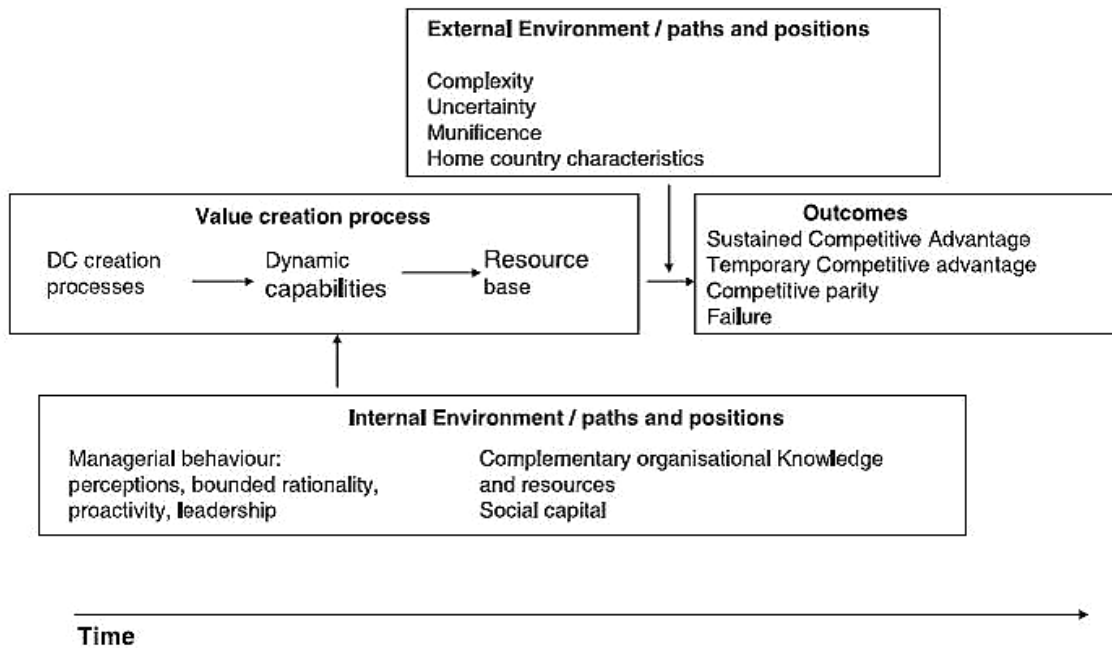


Abbildung 4: Wirkungskette von Dynamic Capabilities; (Ambrosini/Bowman 2009: 43)

4.2. Performance und Organizational Capabilities im öffentlichen Sektor

4.2.1. Besonderheiten von Performance und ihrer Messung im öffentlichen Sektor

Performance ist in der ÖV nach wie vor ein umstrittenes Konzept. Dabei reicht die Idee öffentliche Organisationen auf ihre Leistung hin zu untersuchen zurück in die 1970er Jahre. Zu dieser Zeit entwickelte sich das heute meist angewandte Verständnis des Erfolgs einer öffentlichen Organisation. Im Fokus stand zunehmend weniger die Existenz der Organisation, so dass Erfolg schon durch bloßes Überleben bejaht wurde, sondern die Erbringung einer angemessenen Leistung für die Öffentlichkeit. In seltenen Fällen durch ein physisches Produkt, meist jedoch in Form einer Dienstleistung für die Bürger oder durch Erfüllung einer spezifischen Funktion (Mayntz 1997: 38-39; Andrews/Boyne 2010: 443). Obwohl inzwischen Leistungsmessung oder sogar Performance Management in der ÖV weit verbreitet sind (Proeller/Siegel 2009), wird insbesondere die Quantifizierung öffentlicher Leistungen nach wie vor in Frage gestellt (Bogumil 2004: 393). Dahinter steht die Erfahrung, dass Quantifizierung oft Monetarisierung bedeutete. Allerdings entziehen sich gerade öffentliche Leistungen oft einer nachvollziehbaren oder sinnvollen Erfassung in Geldwerten. Dies zeigt z.B. die Debatte um einen neuen Wohlstandsindikator jenseits

des Bruttoinlandsprodukts, welche sogar zur Einberufung einer eigenen Enquetekommission im Deutschen Bundestag führte (Deutscher Bundestag 2010).

Tatsächlich muss Performance im öffentlichen Sektor anders verstanden werden als in der Privatwirtschaft. Auch Managementforscher erkennen die unterschiedlichen Grundfunktionen und Ausrichtungen der zwei Sphären an und sprechen sich dafür aus, diesen Rechnung zu tragen. Ein immer wieder geforderter einfacher Import von Effizienzkriterien und -mechanismen aus der Wirtschaft in die ÖV sei unklug (Mintzberg 1996). Als Antwort auf dieses Problem – nicht nur in der ÖV – wurden verschiedenste Verständnisse von Performance operationalisiert (Selden 2004: 396). Dabei hat sich die Verwendung von multidimensionalen Konzepten von Performance als besonders vielversprechend erwiesen, um verschiedenen Rationalitäten Rechnung zu tragen (Pollitt 2003: 18; 112-126). Auch ist es wichtig, nicht nur objektive sondern auch subjektive Kriterien in die Messung mit aufzunehmen (Selden 2004).

Ein Beispiel dafür, wie solche verschiedenen Dimensionen in einem Konzept gemeinsam quantifiziert werden können – wenn auch mit leichter Schlagseite zugunsten objektiver Kriterien – bietet der *Core Service Performance Score* des National Audit Office in Großbritannien. Im Rahmen des *Comprehensive Performance Assessments* lokaler Gebietskörperschaften von 2002 bis 2008 bildete er die gewichtete Addition von erhobenen Performancedaten ab. (Palmer/Kenway 2004) Die Indikatoren decken dabei sechs Aspekte von Performance ab: Anzahl der Outputs (z.B. Zahl der Haushaltshilfe für Ältere), die Qualität der Outputs (z.B. Zahl schwerer Verletzungen auf Fernstraßen), Effizienz (z.B. Kosten je geltend gemachter Beihilfe), formale Effektivität (z.B. durchschnittliche Quote der Schüler, die mit 16 Jahren ihre Schulabschluss erreichen), Gleichbehandlung (z.B. gleicher Zugang zu öffentlichem Wohnraum) und Kundenzufriedenheit (z.B. Zufriedenheit mit der Müllbeseitigung) (Damanpour et al.: 661-662).

Einem solchen Performance-Verständnis folgend, ist die Sicht von DCs als Schlüssel zu Wettbewerbsvorteilen (Winter 2003: 991) für eine Übertragung auf den öffentlichen Sektor problematisch. Das NPM versucht zwar Wettbewerb ins meist monopolistische System ÖV zu bringen, bislang ist eine Wettbewerbsorientierung – zumindest in Deutschland – jedoch nicht sehr verbreitet (Schedler/Proeller 2009: 81-82). Daher scheint auch das

Erlangen von Wettbewerbsvorteilen, die hernach gegen die Konkurrenz abgeschottet werden, kein besonders plausibles Ziel. Bürokraten maximieren zwar durchaus ihr Budget, allerdings richten sich solche Maximierungsbestrebungen vorrangig auf Ausbeutung von Informationsasymmetrien gegenüber der Regierung als Prinzipal (Niskanen 1979). Darüber hinaus ist Budgetmaximierung kein dominierendes Motiv der Mehrheit der Bürokraten wie schon bei Downs (1964) deutlich wird. In aktueller Form verdeutlicht das heute vor allem die Diskussion über eine spezifische Motivation zur Arbeit im öffentlichen Sektor (Perry/Hondeghem 2008).

4.2.2. Einflussfaktoren auf Performance im öffentlichen Sektor und ihr Link zur Capability Based View

Wie oben gezeigt, ist die Beziehung zwischen OCs und Performance eher unbestimmt, auch wenn anzunehmen ist, dass DCs grundsätzlich hilfreich sind um op.Cs zu verbessern und so einen positiven Einfluss auf Performance ausüben. Diese Unbestimmtheit bedeutet auch, dass nahezu jeder in der Verwaltungsforschung diskutierte Einfluss auf Leistung der ÖV argumentativ anschlussfähig erscheint. So ist z.B. nachgewiesen, dass ein weberianisches Verwaltungsmodell positiv auf die politische Steuerungsfähigkeit wirkt (Schnapp 2004: 5). Dies beeinflusst auch die Binnenstruktur bürokratischer Organisationen und hat damit Auswirkungen auf die vorhandenen und angewendeten OCs. Wie die Wirkungskette dazu aussieht bleibt allerdings im Dunklen. Allen Performanceeinflüssen in der ÖV nachzugehen würde entsprechend eine eigenständige Studie erheblichen Umfangs ergeben. Daher sollen an dieser Stelle die wichtigsten Ergebnisse aus vorliegenden Arbeiten skizziert werden, deren Nähe zur CBV sich an die bisherigen Überlegungen anschließt.

Als erstes kommt daher die Übersicht über bisherige Studien zu OCs im öffentlichen Sektor in den Blick (Piening 2011a: 31-34). Hier lässt sich feststellen, dass zwar einige Studien zu OCs in der ÖV vorliegen, aber keine die explizit die indirekte Performance-Wirkung von DCs erforscht. So existieren Studien, die zwar einen positiven Effekt von DCs auf op.Cs aufzeigen, aber keine Auskunft über die daraus resultierende Performance geben. Es sind positive Effekte von Improvisation auf Innovationen im Servicebereich von US-Gemeinden erwiesen (Vera/Crossan 2005), oder dass der Erfolg von IT-Outsourcing in koreanischen Regierungsbehörden von der Fähigkeit Wissen zugänglich zu machen und

weiterzugeben abhängt (Lee 2001). Ebenso konnte ein positiver Einfluss der grundsätzlichen Fähigkeit zur Neuordnung bestehender Prozesse festgestellt werden. Sie wirkt auf die Wahrnehmung der Angestellten, wie gut ihre Organisation auf Veränderungen vorbereitet ist. Dies erleichterte die Umstellung auf ein neues Computersystem in einem Landesministerium im australischen Queensland (Jones et al. 2005). Guimaraes et al. (2011) beschreiben, wie ein auf der BSC basierendes Managementmodell am obersten Gerichtshof Brasiliens eingeführt und weiterentwickelt wurde. Das deckte neue Bedarfe auf und so wurden Prozessmanagement und die Arbeit mit elektronischen Akten als neue op.Cs eingeführt. Dass sich diese neu gestalteten op.Cs positiv auf das Erreichen der eigentlichen Organisationsziele auswirken, darf vermutet werden, ist jedoch nicht erforscht.

Eine Studie, die 99 Lokalverwaltungen in Israel abdeckt (Carmeli/Tishler 2004), weist hingegen einen positiven Einfluss von „intangible organizational elements“ auf Performance nach. Performance wird dabei zwar multidimensional aber nur anhand objektiver Kriterien gemessen (z.B. Eigenquote an den Gesamteinnahmen, Arbeitslosenquote, Wanderungssaldo). Auch sind die unabhängigen Variablen nicht eins zu eins mit dem OC-Begriff kompatibel. So werden etwa neben Managerial capabilities auch Sozialkapital oder Arbeitsbeziehungen zu Performance in Beziehung gesetzt. Eine Nähe zum OC-Begriff ist hier zwar gegeben, für eine eindeutige OC-Performance Relation nach obigem Modell müsste jedoch auch erklärt werden, wie DCs zum Entstehen dieser Zwischenprodukte beigetragen haben.

Die Parallelen zur OC-Performance Relation der CBV im Privatsektor, setzen sich für die Einflüsse auf die Wirkungsmechanismen von DCs in der ÖV fort. Der Einfluss von Nutzungshäufigkeit auf die Wirksamkeit von DCs ergibt sich etwa aus der von Vera und Crossan (2005) festgestellten Notwendigkeit effektiver Routinen für Zusammenarbeit und Kommunikation von Teams, wenn Improvisation zu Verbesserungen bestehender Prozesse führen soll. Auch Wissen spielt dafür eine wichtige Rolle. Nur wenn die Improvisation in einem Feld erfolgte, in dem die Beteiligten sowohl über Fach- als auch Prozesswissen verfügten, führte die Improvisation zu Innovationen. Wie pfadabhängig die DC Nutzung gerade in der ÖV ist, zeigt die Beobachtung von Jas/Skelcher (2005). In ihrer Langzeitstudie von 15 unterdurchschnittlich leistungsfähigen Gemeinden in Großbritannien zeigen sie, dass frühere Erfolge den objektiven Blick auf aktuelle Leistung

trüben. Die Doppikeinführung in einigen Kommunen Nordrhein-Westfalens wurde durch eingespielte Koordinationsmechanismen erschwert, die sich auch in der Arbeit von Projektteams widerspiegeln. Außerdem hatte der Widerstand von Führungskräften, die dem alten Buchungssystem verhaftet waren, einen negativen Einfluss (Ridder et al. 2005). Die zentrale Rolle des Managements betonen neben diesen beiden Studien auch Pablo et al. (2007). Sie zeigen in einer Fallstudie, wie Manager im kanadischen Gesundheitswesen die medizinische Grundversorgung verbesserten, obwohl die Zuweisungen der Regierung zurückgeführt wurden. Die Manager suchten nach Verbesserungsmaßnahmen und erkannten, dass im Gesundheitswesen Lernen durch Experimentieren eine verbreitete DC ist. Sie konnten daher Ärzte und Krankenschwestern dafür gewinnen, erfolgreiche Methoden aus anderen Kontexten auszuprobieren. Das entwickelte sich zu einer eigenen Art Qualitätsmanagementsystem weiter. Neben der positiven Rolle von Management, das an vorhandene DCs anschließt, betonen Pablo et al. (2007) auch die hohen Kosten in Form von intensivem Personaleinsatzes das mit der Integration von DCs einher geht.

Im Rahmen der ÖV besser empirisch geprüft wurde der Zusammenhang zwischen Capacity und Performance (vgl. z.B. Hou et al. 2003; Andrews/Boyne 2010). Auch hier ist ein positiver Zusammenhang nicht eindeutig erwiesen und die Wirkung des Managements auf ein verbessertes Tagesgeschäft wird kaum expliziert. Einige Studien, die bei Andrews und Boyne (2010: 444) aufgeführt werden, haben sich vor allem damit beschäftigt, ob Management in der Verwaltung einen Einfluss auf die Ergebnisse hat. Sie kommen zu folgenden Ergebnissen: Umweltmanagement-Capacity der Verwaltungen in U.S. Bundesstaaten hat sowohl direkte als auch indirekte positive Auswirkungen auf Innovationen in der Abfallentsorgung (Jennings/Woods 2007). Heckman (2007) stellte fest, dass die Verbesserung von Luftverschmutzung mit einem ganzen Set allgemeiner Managementfähigkeiten – Personal-, Finanz-, und IT-Management – in Landesregierungen einhergeht. Eine frühere Studie, die den Einfluss derselben Managementfähigkeiten auf die Einführung von Streitschlichtungsverfahren in Umweltfragen testete, konnte hingegen nur einen begrenzten Einfluss erkennen (O'Leary/Yandle 2000). Während ausgefeiltes Finanzmanagement eine bessere langfristige Finanzperspektive bietet, da es zum Aufbau von Fonds für Krisenzeiten führt (Hou et al. 2003), konnte kein Einfluss allgemeiner Managementfähigkeiten auf Wohlfahrtsziele in U.S. Bundesstaaten ausgemacht werden (Jennings/Ewalt 2003). Die Mehrheit dieser Ergebnisse sowie jüngere Studien sprechen dafür, dass Managementfähigkeiten die Leistung positiv beeinflussen (Hou et al. 2003;

Andrews/Boyne 2010). Umgekehrt ist der Grund für Misserfolg ebenfalls meist fehlende Führung und nicht schlechte Organisationsstrukturen oder Prozesse (Andrews et al. 2006).

Die Operationalisierung von Performanceinflüssen in der ÖV, welche dem oben eingeführten Modell zur Wirkung von OCs am nächsten kommt, könnte zwar ebenfalls unter Management-Capacity firmieren, bedient sich des Begriffes jedoch nicht. Walker et al. (2011) zeigen, dass die Implementation von Managementinnovationen wie der BSC oder Total Quality Management (= DC) das praktizierte Performance Management (=op.C.) verbessern und so eine höhere Servicequalität (=Performance) erzielt wird.

An diesem Punkt stellt sich die Frage, warum nicht einfach auf die existierenden Materialien zu Capacity zurückgegriffen werden und auf die CBV verzichtet werden könnte? Die Antwort darauf liegt Ressourcenverständnis, das den Ansätzen zu Grunde liegt. Die CBV kann erklären, wie gleichbleibende oder verbesserte Performance trotz sinkendem materiellen Input möglich ist (Pablo et al. 2007). Das gelingt mit dem Capacity Begriff nicht. Der Capacity Begriff geht enger als derjenige der OCs mit der klassischen Vorstellung von Performanceerhöhung durch Input einher. So kann eine Kapazitätserhöhung etwa auch durch ein mehr an Personal, oder sogar "nur" Geräte erreicht werden, also auch mehr vom Bestehenden. Dagegen geht es bei dem Blick auf OCs darum etwas anderes tun zu können oder etwas gleiches anders (ggf. besser) tun zu können. Wenn etwa die Kfz-Zulassungsstelle sich so umstellt, dass Anträge zukünftig auch online eingereicht werden können, so erschafft sie sich dafür neue OCs. Wenn aber – z.B. durch Schulung oder Neueinstellung – die Zahl der Mitarbeiter, die diese Anträge bearbeiten können erhöht wird, steigt zwar die Kapazität, neue OCs hat die Zulassungsstelle jedoch nicht hinzugewonnen. Beide Vorgänge wirken jedoch (vermutlich positiv) auf die Performance.

Dieser Unterscheidung entsprechend kann Capacity auch als Nutzung bestehender OCs gedeutet werden. Dies wiederum stellt einen der wichtigsten Faktoren für die Performancewirksamkeit von OCs dar (Piening 2011b, 2011a; Eisenhardt/Martin 2000). Somit ist die Performancewirkung von Capacity direkter und stärker ausgeprägt als die von OCs. Allerdings liefert die CBV eine verfeinerte Analyse der Prozesse, die unter dem Capability-Ansatz noch als einer zusammengefasst werden. Das bedeutet, je konkreter die Trennung in OC, ggf. ihre Entstehung und ihre nachfolgende Nutzung nachgezeichnet

werden kann, umso transparenter wird die ehemalige *black box* (Dosi et al. 2002: 4) und umso besser lassen sich konkrete Performance-Treiber isolieren (Andrews/Boyne 2010: 444).

Wer nun meint, diese Trennung habe nur für die Wissenschaft ihre Relevanz und für die Praxis lohne sich weiterhin die Fokussierung auf den bereits etablierten Capacity-Begriff greift zu kurz. Vielmehr bietet die klare Trennung in Fähigkeit und Nutzung die Chance zu erkennen, welche Fähigkeiten (zusätzliche) Input-Ressourcen benötigen, um performance-wirksam zu werden und welche eher durch strukturelle Faktoren in ihrer Nutzung begünstigt werden können. Hier eignet sich die Gegenüberstellung der Ergebnisse von Piening (2011b) und Ridder et al. (2005) zur Illustration. Als kritische OC für die gelungene Einführung eines neuen Behandlungsstandards in Krankenhäusern wurde vor allem die Nutzung (oft informeller) Kommunikationsmöglichkeiten gefunden. Damit sind kaum zusätzliche materielle Investitionen notwendig (Piening 2011b), Hingegen zeigen Ridder et al. (2005), dass die Unterschiede in der Umstellung von kameralem auf doppisches Rechnungswesen in Nordrhein-Westfalen in großen Kommunen mit Überkapazitäten besser gelang. Grund ist ihre Fähigkeit die Umstellung mit mehr Trainingsmaßnahmen zu begleiten, als dies in kleineren Gemeinden möglich ist. Hier könnte die Leistung kleinerer Kommunen durch zusätzlichen Input verbessert werden.

Dass für ein Verständnis von Performance der ÖV und ihrer darauf basierenden Verbesserung an den OCs angesetzt werden kann, ergibt sich nicht zuletzt aus der Praxis. So ist die Idee zum Capability Review in Großbritannien die Folge langjähriger Erfahrungen mit Performance-Management. Nach mehreren als erfolgreich empfundenen Runden verschiedener Performance-Management Programme (Audit Commission 2011) sollte der Fokus nun stärker auf die Voraussetzungen für gute Performance gelegt werden. Die Capability Reviews sind entsprechend als Basis für die Beseitigung von Fähigkeitslücken gedacht. (National Audit Office 2009: 4; van Stolk/Wegrich 2009: 1) Der große Sprung zu einer CBV der ÖV ist dabei in Wahrheit eher ein kleiner Hüpfen. In der ÖV herrscht bereits ein multidimensionales Verständnis von Performance. Auch der mehrstufige Aufbau von Qualitätsmanagementsystemen wie dem CAF (s. Kapitel 3.3) oder die Voraussetzungen-Wirkungen-Outcome Logik von Performance Management Systemen der ÖV (Schedler/Proeller 2009: 71-76) bildet in etwa die Wirkungslogik der CBV ab.

5. Entwicklung einer Forschungsagenda zu Organizational Capabilities in der Öffentlichen Verwaltung

Entlang der bisherigen Ergebnisse zur Annäherung an OCs in der ÖV und ihrer Wirkung auf Performance wird nun eine Forschungsagenda für die CBV in der ÖV entwickelt. Dafür werden zunächst grundsätzliche Annahmen und Forschungsbedarfe der CBV ermittelt, die auch für einen OC-bezogenen Blick auf die ÖV gelten. Darauf folgen Besonderheiten die für OCs in der ÖV gelten oder zu klären sind. Den Abschluss dieses Kapitels bilden Hinweise und Vorschläge zur Bearbeitung dieser Forschungsagenda.

5.1. Parallelen der Capability Based View im Privatsektor und der Öffentlichen Verwaltung

Welche Grundannahmen der CBV sind ebenfalls für die ÖV zu übernehmen? Als Erstes sind die Wahrnehmung von Fähigkeiten als wertvollen Ressourcen einer Organisation sowie die Vorstellungen der CBV wie diese (weiter)entwickelt werden zu nennen. Auch die Trennung in verschiedene Fähigkeitsarten (DCs und op.Cs), die meist auf eine Trennung zwischen Management und ausführenden Tätigkeiten hinausläuft, ist in den unterschiedlichsten Kontexten sinnvoll. Dabei wirken strategische Fähigkeiten (DCs) auf die ausführenden (op.Cs) ein und können diese so verbessern, wenn keine hinderlichen Faktoren hinzu kommen. In diesen Fällen wirkt sich Management leistungssteigernd auf die Organisation aus. Ebenso sind, wie oben aufgeführt, die Einflüsse, welchen OCs unterworfen sind und die auf ihren Performancebeitrag Einfluss nehmen, grundsätzlich gleich. Daher kann der Blick auf OCs der ÖV helfen, unterschiedliche Performance zu erklären, die sich einer Erklärung aus der Perspektive materieller Inputs entzieht. Der Charakterisierung des OC-Ansatzes als "a helpful addition to the tool kit of strategic analysis" (Winter 2003: 995) wird daher uneingeschränkt zugestimmt.

Die Bezeichnung als „Holy Grail of strategic management“ (Helfat/Peteraf 2009: 91) hingegen, kann nur geteilt werden, wenn damit vorrangig auf die schwierige Annäherung

an den Status einer Theorie, die Probleme bei der Operationalisierung und die mit dem Ansatz verbundene Begriffsverwirrung angespielt wird. Über die Grundannahmen hinaus, besteht erheblicher Bedarf die CBV weiterzuentwickeln. Dieser generelle Forschungsbedarf für die CBV ist unabhängig vom Kontext, und gilt daher auch für die CBV in der ÖV. Die existierenden Unklarheiten fassen (Ambrosini/Bowman 2009: 45) in fünf Fragen zusammen:

- Wie entstehen DCs bzw. wie werden sie kreiert?
- Welche DCs lassen sich in der Praxis feststellen und nicht nur aus der Theorie schlussfolgern?
- Wie wirken diese DCs? (insbesondere: Alleine oder in Kombination miteinander?)
- Welche DCs sind unter welchen Bedingungen effektiver als andere?
- In welchem Ausmaß können neue op.Cs auf spezielle DCs zurückgeführt werden, oder eher auf Glück, veränderten Umweltbedingungen usw.?

5.2. Spezifika einer Capability Based View für die Öffentliche Verwaltung

Für eine auf OCs fokussierte Betrachtung der ÖV sind darüber hinaus Schwerpunkte anders zu setzen und weitere Aspekte zu klären. Pfadabhängigkeit spielt hier eine extrem große Rolle, da die Wurzeln zumindest der meisten europäischen Verwaltungen Jahrhunderte alt sind und weiter zurückreichen als die Demokratiegeschichte dieser Staaten. So steht etwa die aktuelle Verwaltung in Deutschland – trotz aller Diskontinuitäten – in der Tradition Preußens.(König/Beck 1997: 14) Max Weber (Weber 1976) hat als Kerneigenschaften solcher bürokratischer Systeme u.a. geordnete Zuständigkeiten, die Amtshierarchie und die Regelgebundenheit der Amtsführung beschrieben. Durch solche Kodifikation wird eine pfadabhängige – hier schon eher als pfadgebunden zu bezeichnende – Entwicklung weiter verstärkt. Das spiegelt sich auch in der Diagnose, dass Neuerungen in der Verwaltung nur zusammen mit einem Kulturwandel möglich seien (s Kapitel 3.2). Entsprechend stark sind (vor allem interne) Einflüsse, die einer effektiven Anwendung von DCs im Wege stehen könnten.

Eine Implikation daraus ist, dass bei einer Betrachtung von OCs der Fokus keinesfalls allein auf DCs gelegt werden darf. Op.Cs sind im Hinblick darauf mitzudenken, ob sie dem Einfluss der jeweils betrachteten DCs eher im Wege stehen oder ihn begünstigen. Immerhin wirken sich DCs nie direkt, sondern immer über ihren Einfluss auf op.Cs aus (Piening 2011a: 23). Umgekehrt ist das Kriterium der Anschlussfähigkeit an bestehende op.Cs für 'gute' DCs in der ÖV besonders wichtig. Drei weitere Argumente sprechen für eine stärkere Betrachtung von op.Cs in der ÖV. Erstens sind op.Cs in der ÖV bereits in großer Zahl vorhanden (s. Kapitel 3). Zweitens kann Lernen und Wandel auch auf reinen op.Cs basieren, oder diese können die Basis für die Entwicklung von DCs bilden (Helfat/Peteraf 2003). Drittens ist die Realisierung rein deliberater Strategien selten, meist kommen emergente Elemente hinzu (Mintzberg/Waters 1985). In der Sprache der CBV entstehen diese emergenten Elemente zum einen aus externen Einflüssen, zum anderen aus op.Cs der Organisation. Auch die Evaluation zum Capability Review in Großbritannien betont, dass für die ÖV beide Arten von Capabilities relevant seien. „Although a system characterised by dynamic capability would eventually result in less crisis management and immediate pressure for those who lead, experience gleaned from those who have been successful suggests that getting there increases current demands. There is a requirement for both ‘business as usual’ (keeping going) and an unrelenting demand to drive and manage change (for dynamic capability).“ (Sunningdale Institute 2007: 2). Fragen für die zukünftige Forschung, die der starken Pfadabhängigkeit und der Rolle der op.Cs Rechnung tragen, könnten daher lauten:

- Mit welchen DCs waren Führungskräfte erfolgreich, die eindeutig als Pfadbrecher agierten?
- Welche op.Cs lassen sich identifizieren, die zu DCs weiterentwickelt wurden? Wirkte dabei eine DC auf sie ein, oder entwickelten sie sich inkrementell weiter?
- Welche Veränderungsprozesse fanden ohne die Anwendung von DCs statt?

Die CBV betont die zentrale Rolle des Managements bzw. einzelner Manager (Ambrosini/Bowman 2009: 41). Teece (2007: 1346) macht sogar das Top Management als Hauptträger von DCs aus. Daneben kommt ihnen auch eine zentrale Rolle bei der Änderung der OCs zu. Doch "all those empowered to conceive or implement changes to the core substantive capabilities of the firm." (Zahra et al. 2006: 924) können anders als in Unternehmen in der ÖV sowohl Verwaltungsmanager als auch Politiker sein. Die

„Trennung der strategischen von den operativen Kompetenzen“ wobei „erstere [...] von den politischen Organen wahrgenommen werden, die operative Führungstätigkeit dagegen [...] den Verwaltungsmanagern überlassen [wird]“, ist in der Praxis nicht zu beobachten (Grünenfelder 1997: 43). Allerdings wäre auch mit Existenz einer klaren Trennung in operative und strategische Entscheidungsgewalt für die CBV wenig gewonnen. Entwicklung und Einsatz von DCs verschränken genau diese beiden Sphären. Aus strategischer Analyse und Entscheidung resultiert DC-Einsatz als operative Konsequenz. Für die Verwaltungsforschung müssen daher die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Wer ist im Sinne der CBV innerhalb der ÖV als Manager zu verstehen?
- Welche Unterschiede lassen sich hinsichtlich DCs die bei Politikern bzw. Verwaltungsmanagern angesiedelt sind feststellen? (Menge, Art, ...)
- Sind neu zu beobachtende DCs Resultat eines gemeinsamen Vorgehens von politischen und Verwaltungsführungskräften?

Vermutlich muss diese Spezifizierung für jeden betrachteten Fall einzeln erfolgen und wird oft zu dem Ergebnis kommen, dass beide Sphären daran beteiligt sind. Eine Klärung wem dabei welcher Anteil zukommt wäre hier in jedem Falle wünschenswert, um die zentrale Rolle des Managements für die Entwicklung und Nutzung von OCs auch für die ÖV sinnvoll ausdifferenzieren zu können.

Oben wurde bemerkt, dass nahezu alle DCs mit Wandel zu tun haben (s. Kapitel 3). Entsprechend wäre davon auszugehen, dass Change-Management Techniken erhebliche positive Auswirkungen auf die Leistung der ÖV haben. Eine Studie, die erforschte was erfolgreiche Führungskräfte der ÖV von weniger erfolgreichen unterscheidet, widerlegt diese Hypothese jedoch. Erfolgreiche Führung korreliert demnach mit diversen anderen Elemente guter Management Praxis, nicht aber mit Change-Management (Kelman/Myers 2011: 25). Dieses Ergebnis ist stark kontra-intuitiv. Die Studie beschäftigte sich allerdings mit Verwaltungsmanagern in den USA, einem Staat in dem die NPM-Reformen weit umfassender umgesetzt wurden als in Mitteleuropa (Pollitt/Bouckaert 2004). Daher wäre für mitteleuropäische Staaten wie Deutschland die Frage nochmals aufzuwerfen:

- Welchen Einfluss haben Change-Management Fähigkeiten auf die Performance von Verwaltungen?

Analog ließen sich auch andere Management-Fähigkeiten wie Performance- oder strategisches Management untersuchen und bezüglich ihrer Effekte untereinander

vergleichen. Da Walker et al. (2011) zu dem Schluss kommen, dass Managementinnovationen ihre positive Wirkung über Performance-Management entfalten böte sich dieser Vergleich stark an.

Hinzu kommen Fragen zur Messung der Qualität von OCs. Helfat et al. (2007: 7) schlagen dafür *technical fitness* „how effectively a capability performs its intended function when normalized (divided) by its cost“ und *evolutionary fitness* „how well a dynamic capability enables an organisation to make a living“ vor. Beide beziehen sich auf die Qualität von DCs. Erstere scheint jedoch vor allem ein gutes Maß für die Qualität von op.Cs zu sein, das auch für die ÖV angewendet werden kann. *Evolutionary fitness* als Qualitätsmaßstab für DCs ist jedoch zumindest in der ÖV ungeeignet. Zweifel an der Messbarkeit sind schon für den Privatsektor angebracht, wurde doch aufgezeigt, wie viele potenzielle Einflüsse ausgeschlossen werden müssten. Für die ÖV zentral ist jedoch, dass sich das Überleben von Organisationen nur in Ausnahmefällen danach richtet, welches Einkommen sie mit ihren Tätigkeiten erzielen. Zudem reicht die einmalige Messung eines negativen Effekts nicht aus, um Schlüsse über den Wert von DCs zu ziehen. „Even if the resulting substantive capabilities at a given point in time prove ineffective, the dynamic capabilities may yet prove valuable the next time the firm needs to alter the way it competes.“ (Zahra et al. 2006: 923).

Ein weiterer Unterschied sind die abweichenden Erkenntnisinteressen. Während sich die CBV im Privatsektor stark auf Wettbewerbsvorteile durch OCs konzentriert, geht es für ihre Anwendung auf die ÖV 'nur' darum zu verstehen, wie OCs und Performance zusammen hängen und diese ggf. verbessert werden kann. Daraus ergeben sich jedoch keine zusätzlichen Fragen. Im Gegenteil lässt genau dieser Umstand die ÖV als ideales Feld für die Weiterentwicklung und Konsolidierung der CBV erscheinen. Ein multidimensionales und mehrstufiges Verständnis von Performance mit entsprechenden Messmethoden ist etabliert (s. Kapitel. 4.2). Die berechtigte Kritik der Zwangsvereinigungen zweier inkommensurabler theoretischer Fundierungen (Moldaschl 2006: 13; Arend/Bromiley 2009: 80) läuft hier ins Leere. Mit dem Verzicht OCs nur als performancesteigernd zu betrachten, wenn sie den Kriterien wertvoller Ressourcen nach Barney (1991) entsprechen, wird auch der Widerspruch zur Beobachtung von Best-Practices vermieden. Möglicherweise aus diesen Gründen geht die Entwicklung der CBV insgesamt zunehmend in diese Richtung. So sollen organisationstheoretische

Überlegungen zukünftig eine stärkere Rolle spielen (Helfat/Peteraf 2009: 93). Auch die vorliegende Arbeit hat die stark auf Wettbewerbsvorteile ausgerichteten Teile der CBV nachrangig behandelt und konnte dennoch aufzeigen, welcher Zusammenhang zwischen OCs und Performance angenommen wird.

5.3. Hinweise und Vorschläge zur Forschungsagenda

Zur Bearbeitung dieser Forschungsagenda sollen nun einige Hinweise gegeben und Vorschläge unterbreitet werden. Diese gelten besonders für die Anpassung der CBV auf die ÖV. Ähnlich wie sich diese Arbeit mit der Fruchtbarkeit der CBV für das Public Management beschäftigt, werden sich einige der Hinweise auch für die allgemeine CBV relevant sein.

DCs und ihr Performance-Beitrag sind bereits mehrfach quantitativ operationalisiert worden, auch wenn diese Verfahren bislang nicht überzeugen (Müller-Stewens/Lechner 2005: 361-361; Arend/Bromiley 2009). Es existieren allerdings Überlegungen zur Weiterentwicklung solcher Messungen unter Beachtung der Mehrdimensionalität von DCs (Barreto 2010: 273-274). Arend und Bromiley (2009) schließlich verlangen eine bessere quantitative Operationalisierung als nächsten Schritt der Entwicklung der CBV hin zu einer Theorie. Laut Yin (2009: 13) sind jedoch qualitative Fallstudien immer dann das Mittel der Wahl, wenn die Grenzen zwischen Betrachtungsgegenstand und Umwelt unklar sind, oder die Umwelt als zentraler Erklärungsfaktor mit einbezogen werden soll. Mit Blick auf die oben genannten offenen Fragen, scheinen daher qualitative Forschungsdesigns eher angebracht. Ein weiterer Vorteil qualitativer Herangehensweisen ist die Möglichkeit auch schwer quantifizierbare Daten zu berücksichtigen. Gerade zur Erfassung von OCs ist das besonders relevant, da „the balance sheet is a poor shadow of a firm’s distinctive competences.“ (Teece et al. 1997: 517). Ein drittes Argument für weitere qualitative Studien, ist ihre Möglichkeit die Zusammensetzung und Entstehung von DCs auch außerhalb vorher bestimmter Hypothesen zu erfassen (Barreto 2010: 274; Piening 2011a: 30).

Die Annäherung an OCs der ÖV durch Überblicksliteratur stößt schnell an ihre Grenzen. Wie oben gezeigt verschwimmen bei einer Betrachtung von bilanzierender Literatur die

einzelnen Managementfelder ineinander. Daraus lassen sich vor allem Fähigkeiten des strategischen Change-Managements ableiten. Entsprechend erscheint es notwendig auf bestehende Einzelfallstudien zu den oben diskutierten Zugängen auszuweichen. Die Gefahren einer Konzentration auf solche Best-Practice Fälle wurden oben genannt (s. Kapitel 3.2.3). Besser wäre es daher, eigene Fallstudien durchzuführen oder die bestehenden durch eigene Empirie zu ergänzen. Als besonders vielversprechend erscheint dabei die Beschäftigung mit Behörden, die das CAF benutzen, da die Systematik in einigen Punkten der CBV ähnelt (s. Kapitel 3.2.2). Auch die Fragenkataloge quantitativer Studien können als Basis für Interviewfragen und erste Hypothesen herangezogen werden (vgl. DeSarbo et al. 2005: 72; Drnevich/Kriauciunas 2011: 266-276).

Der Vergleich verschiedener Messebenen ergibt, dass die Performance-Effekte von OCs auf der Prozessebene gut nachweisbar sind, sich aber gegenüber Umwelteinflüssen wie Marktdynamik auf Organisationsebene kaum mehr nachweisen lassen (Drnevich/Kriauciunas 2011). Das hat drei Implikationen. Erstens ist es eine weitere empirische Stärkung der theoretisch hergeleiteten Annahme dass DCs nicht direkt auf Performance wirken, sondern Teil einer Wirkungskette sind. Offensichtlich wird ihre Wirkung durch andere Glieder innerhalb dieser Kette abgeschwächt. Zweitens ist die praktische Konsequenz daraus, die Auswirkungen von DCs auf Leistung in der ÖV sowohl so nah wie jeweils möglich an der Prozessebene durchzuführen, als auch auf Outcome-Ebene. Das lässt deutlich werden, auf welche Zwischenschritte weitere Faktoren einwirken, so dass diese leichter bestimmbar werden. Dies erscheint umso wichtiger, wenn man sich die o.g. generellen Besonderheiten bei der Bestimmung von Performance im öffentlichen Sektor vor Augen führt. Ähnliches folgt auch aus dem Hinweis von Selden (2004: 397-398), dass Performance auf diversen Hierarchieebenen einer Organisation gemessen werden muss, um ein umfassendes Bild ihrer Leistung zu gewinnen. Drittens unterstreicht dieses Ergebnis, dass die größten Verbesserungspotenziale in der Verzahnung und Abstimmung der einzelnen OCs mit- und aufeinander liegen – sowohl zwischen DCs und op.Cs als auch auf der selben Ebene.

Gerade die letzte Schlussfolgerung verweist auf Probleme der ÖV bei der OC-Entwicklung, bestehen hier doch bekannte Hindernisse für die übergreifende Steuerung. Das Problem der unklaren Aufgabenteilung zwischen Politik und Verwaltungsführung wurde oben bereits thematisiert. Hinzu kommt vor allem negative Koordination als

dominierendes Interaktionsmuster (Scharpf 1973), das bei der DC-Anwendung bis in Arbeitsgruppen hinein wirken kann (Ridder et al. 2005) und der Problematik von Ressortdenken (Wagener 1979: 238-244) zusätzliches Gewicht verleiht (Bogumil/Jann 2009: 142-147). Daneben herrscht auf Ebene des mittleren Managements mangelnde Steuerung vor. Diese nehmen oft ein hybrides Rollenverständnis zwischen Manager und Sachbearbeiter ein (Schedler/Proeller 2009: 275-276) und richten ihre tatsächliche Arbeit aufgrund der Anreizstrukturen stärker auf Sachbearbeitung aus (Kramer 2011).

Zur Illustration dieser – je nach Ausprägung meist eher hinderlichen – Einflüsse auf OCs und ihre Entwicklung sei hier eine für die ÖV spezifizierte Variante obigen Modells (s. Abbildung 4, S. 40) für die Wirkung von OCs vorgeschlagen.

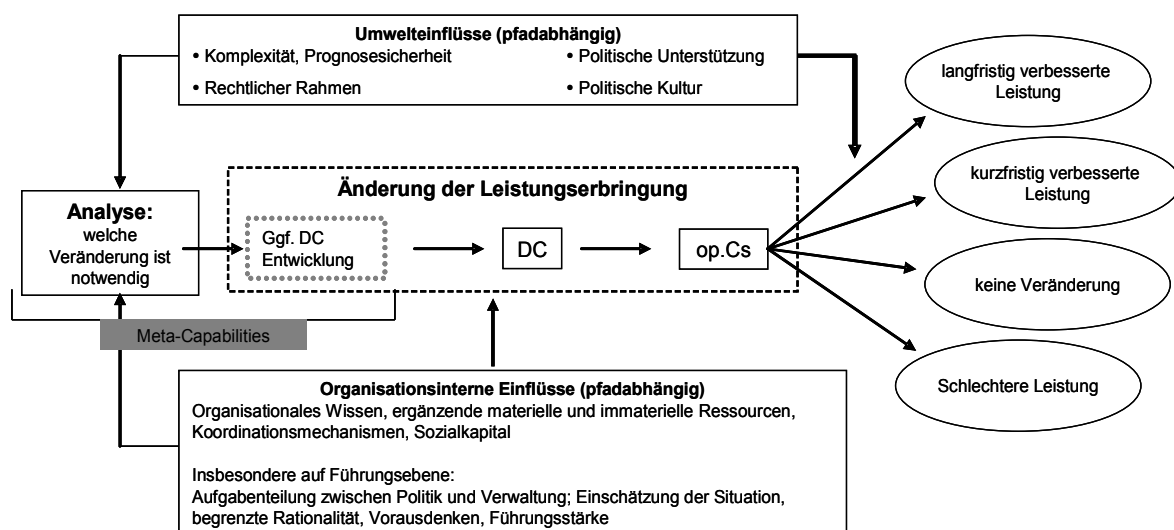


Abbildung 5: Wirkungskette von OCs auf Performance in der ÖV; Eigene Darstellung in Anlehnung an (Ambrosini/Bowman 2009: 43)

Zusätzlich zur Konkretisierung der Einflüsse auf DCs für den Kontext der ÖV wurden drei weitere Anpassungen vorgenommen. Erstens erfolgen Entwicklung und Einsatz von DCs nur, wenn ein Bewusstsein für Veränderungsbedarf besteht und eine konkrete Idee wie diesem Rechnung getragen werden kann. Da gerade dies eine zentrale Frage in der ÖV zu sein scheint, wurde die Bedingung hier veranschaulicht. Zweitens verweist das Modell nun auf die Möglichkeit, dass auf bestehende DCs zurück gegriffen wird und daher nicht vor jeder Anwendung einer DC auch ihre Entwicklung zu beobachten ist. Drittens wurde die Ebene der Meta-Capabilities mit abgebildet. Die Analyse welche Veränderung notwendig ist gepaart mit dem Wissen wie die entsprechende DC zu entwickeln ist, wird als Meta-Capability bezeichnet.

Daneben sei hier nochmals auf das oben eingeführte Modell von Proeller und Siegel (2010: 7) verwiesen (s. Abbildung 1, S.18). Es bildet keine Umwelteinflüsse ab, sondern verdeutlicht vor allem die Beziehungen zwischen verschiedenen OCs. Damit bietet es sich auch für die strategische Analyse an. Abseits des von definatorischen Konflikten verminten Territoriums eröffnet die grafische Klassifizierung ein klareres Verständnis dafür, was unter OCs insgesamt zu verstehen ist. Dabei veranschaulicht es, dass eine einfache Gleichsetzung von DCs mit Management zu simpel wäre, da einige Managementtätigkeiten als op.Cs anzusehen sind. Ohne dass Proeller und Siegel (2010) diesen Anspruch aufstellen würden, ermöglicht ihre Darstellung von OCs als aufeinander aufbauenden und aufeinander angewiesene Fähigkeiten ein Verständnis für die Wirkungskette, als die der Zusammenhang von OCs und Performance beschrieben werden muss. Je nach Qualität der einzelnen Segmente der Capabilities Pyramid und ihrem Ineinandergreifen, fällt die organisationsweite Performance-Wirkung von OCs aus. Entsprechen ließe sich die Bestimmung der Performance-Wirkung von OCs als Messung der einzelnen Elemente kombiniert mit einer Reihe von wenn/dann Beziehungen illustrieren. Eine solche Erweiterung des Modells scheint derzeit jedoch (noch) nicht sinnvoll, da bislang noch zu wenig Klarheit über sinnvolle Messgrößen und Stärke verschiedener Einflüsse besteht.

Einen wichtigen Aspekt dieses Modells, der bisher noch unbeachtet geblieben ist, stellt die Ebene der Metafähigkeiten dar, die hier über den ausführlich diskutierten DCs (bzw. in dieser Terminologie strategic capabilities) angesiedelt ist. Das liegt einfach daran, dass die CBV in ihrer aktuellen Form eine solche Unterscheidung nicht vornimmt. Meta-capabilities vereinen die Analyse zukünftigen Bedarfs der Organisation mit dem Bewusstsein dafür, welche internen Veränderungsprozesse dazu notwendig sind und wie diese ermöglicht werden können. Um das Verständnis zu erleichtern, wird die Funktion der Meta-capability in Abgrenzung zu den Strategic Capabilities an einem Beispiel erläutert: Eine für die ÖV einschlägige Metafähigkeit wäre eine Führungskräfteauswahl und -fortbildung, die dafür sorgt, dass die Führungskräfte ihrerseits DCs (bzw. strategische capabilities) wie Analysefähigkeiten, Qualitätsmanagement und evidenzbasiertes Entscheidungsverhalten mitbringen, erlernen und auch anwenden. Damit wird auch deutlich, dass auf den verschiedenen Hierarchieebenen innerhalb der Bürokratie besonders starke Ausprägungen der unterschiedlichen Fähigkeitsebenen notwendig sind. Das Modell

kann entlang bestehender Hierarchien – oder im Ausnahmefall konträr zu diesen – verdeutlichen, welche Aufgabentypen von wem auszuführen sind. Die Einordnung von Aufgaben in das Modell würde übertriebenes Micro-Management genauso aufdecken, wie die Überfrachtung Einzelner mit Managementaufgaben. Dazu lässt es sich top-down anwenden: Auf welche Fähigkeiten kann die jeweils höhere Ebene einwirken um letztlich bessere Performance zu erzielen? Genauso ist aber auch eine bottom-up Analyse denkbar, die von der konkreten Leistung ausgeht und fragt: Welche Rahmenbedingungen müssen geschaffen werden, damit die jeweilige Aufgabe gut (oder besser) erfüllt werden kann?

6. Schlussbemerkungen

Die Arbeit hat sich mit den folgenden Fragen beschäftigt: Inwiefern sind CBV und Verwaltungsforschung zueinander anschlussfähig? Welchen Beitrag könnte die CBV zu einem besseren Verständnis der ÖV und ihrer Performance leisten? Welche Fragen müssen für eine CBV der ÖV geklärt werden? Dazu hat sie einen Überblick über das derzeitige Verständnis von OCs vorgenommen, Annäherungsvarianten an existierende und benötigte OCs im öffentlichen Sektor diskutiert, sich mit der Wechselwirkung von Performance und OCs befasst und diese Beziehung unter den Bedingungen der ÖV untersucht. Auf diesen Schritten aufbauend wurden Grundannahmen und eine Forschungsagenda expliziert und Hinweise zu deren Bearbeitung gegeben.

6.1. Zusammenfassung

Diese Arbeit reiht sich ein in die größer werdende Gruppe von Beiträgen, die sich konzeptionell mit der CBV beschäftigen, ihre Anwendbarkeit diskutieren und gleichzeitig zu ihrer Entwicklung beitragen wollen (Eisenhardt/Martin 2000; Winter 2003; Zahra et al. 2006; Ambrosini/Bowman 2009; Helfat/Peteraf 2009; Barreto 2010). Von diesen Beiträgen grenzt sie sich durch ihren Bezug auf die Verwaltungsforschung – speziell in Deutschland – ab.

Die oben aufgeworfene Frage, ob Verwaltungsforschung und CBV zueinander anschlussfähig sind, kann bejaht werden. Die entwickelten Ansätze zur Identifizierung konkreter OCs in der ÖV und die dort genannten Beispiele (s. Kapitel 3) zeigen, dass die Beschäftigung mit OCs der Verwaltung schon längst begonnen hat, wenn auch unter anderen Bezeichnungen. Ferner wurde aufgezeigt, dass der Zusammenhang, den die CBV zwischen OCs und Performance herstellt, auch für die ÖV gilt. Ein multidimensionales und mehrstufiges Verständnis von Performance, wie es im öffentlichen Sektor herrscht, passt sogar besser zur CBV, als die Erfolgsmessung über einzelne Ergebniskriterien wie Unternehmensgewinn.

Was den Erklärungsbeitrag der CBV für die Verwaltungsforschung angeht, fällt das Ergebnis weniger eindeutig aus. Eine Anfangsvermutung war, dass vorhandene bzw. fehlende OCs (besonders DCs) Leistungsunterschiede bei gleichen Inputs erklären könnten. In dieser Form ist sie nicht haltbar. Die These, dass allein das Vorhandensein von DCs die Leistung einer Organisation verbessert (Teece et al. 1997), hat der Beschäftigung mit dem Thema großen Zulauf verschafft, muss aber inzwischen deutlich relativiert werden. Wie in Kapitel 4 aufgezeigt, besteht zwischen OCs und Performance kein deterministischer Zusammenhang, ihre (Nicht-)Existenz kann also unterschiedliche Leistungsfähigkeit nicht erklären.

Was jedoch deutlich wurde, ist die zentrale Rolle, die Manager bei der Verbesserung organisationaler Performance spielen. Durch Nutzung von DCs können sie die op.Cs ihrer Organisation an neue Bedürfnisse anpassen. Wie groß die Wahrscheinlichkeit ist, dass daraus eine verbesserte Leistung der Organisation resultiert, kann nicht gesagt werden. Die oben zusammengefassten Studien (s. Kapitel 4) weisen auch für die ÖV meist einen positiven Einfluss nach. Eine Wahrscheinlichkeit im statistischen Sinne lässt sich daraus jedoch nicht ableiten, dazu wären deutlich größere und einheitlichere Datenmengen nötig. Die hohe Kontextabhängigkeit von Problemwahrnehmung sowie Entstehung und Nutzung von DCs erfordert beim aktuellen Forschungsstand jedoch zunächst mehr qualitative Forschung. Insofern ist die Rolle der CBV derzeit weniger erklärend als vor allem forschungsleitend. Sie hält dazu an, Performanceänderung als mehrstufigen Prozess zu betrachten und zu fragen welche DCs sich ausmachen lassen, wie diese auf op.Cs wirken und was daraus für ein Ergebnis resultiert. Sowohl die aktuelle Situation einer Organisation als auch ihre Geschichte prägen Wahrnehmung und Entscheidungen. Damit kommt beiden Faktoren entscheidender Einfluss auf Entwicklung und Nutzung ihrer Fähigkeiten zu. Entsprechend sollten auch diese in eine umfassende Betrachtung mit eingehen. Die Ergebnisse dieser Arbeit, wie sich die Wirkung von OCs auf Performance sowie externe und interne Einflüsse in der ÖV verstehen lassen, wurden in Abbildung 5 (S. 55) illustriert.

Als wichtige Einflussgrößen auf die Entwicklung und Nutzung von OCs wurden dabei Verwaltungskultur und die Frage nach Führung durch Politiker oder Verwaltungsmanager charakterisiert. Klassische Themen der Verwaltungswissenschaft tauchen also auch in diesem Kontext auf. Gemeinsam mit den oben identifizierten Parallelen von Qualitäts- und

Performance-Managementsystem zur CBV, könnte daher leicht der Vorwurf aufkommen, es handele sich um „alten Wein in neuen Schläuchen“. Ob sich diese Ansicht durchsetzt, oder die CBV für die ÖV einen eigenständigen Beitrag leisten kann, wird maßgeblich von zukünftiger Forschung abhängen.

6.2. Einschränkungen

Die Haupteinschränkung dieser Arbeit resultiert aus dem mangelnden Reifegrad der CBV gepaart mit der Tatsache, dass es sich um eine theoretische Arbeit handelt. Da der wichtigste Bezugspunkt selbst schwammig bleibt, waren teilweise nur vage Überlegungen oder Vorschläge möglich, wie in Zukunft konkretere Aussagen getroffen werden können. Um dieses Defizit zu verkleinern, wurden wo möglich konkrete Beispiele zur Illustration gewählt. Dennoch werden sich die hier entwickelten Ideen je nach Voranschreiten der Theorieentwicklung als gute oder weniger gute Ansatzpunkte erweisen.

Da die Übertragbarkeit der CBV auf die ÖV insgesamt untersucht wurde, ging die Untersuchung mehr in die Breite, als in die Tiefe. So wären für die Zukunft getrennte Untersuchungen nach Politikfeldern und vor allem nach Verwaltungsebenen denkbar. Die Unterschiede in ihren Aufgaben, dem – vor allem finanziellen – Problemdruck und ihrer Selbstwahrnehmung werden sicherlich auch ihren Niederschlag in verschiedenen OCs finden.

Der explorativen Ausrichtung entsprechend, wurden streng methodische Kriterien vernachlässigt. So wurde für die Vorschläge zur Annäherung an OCs der ÖV in Kapitel 3 keine systematische Auswahl von Themenfeldern betrieben und auch die Menge der herangezogenen Literatur ist begrenzt. Um vielversprechende Ansatzpunkte und ihr Potenzial für eine eingehendere Betrachtung aus der OC-Perspektive darzustellen, erscheint das Vorgehen dennoch legitim.

Einige Themen wurden bewusst ausgespart, obwohl sie zu einer kompletten Diskussion von OCs und ihren Performance-Einflüssen in der ÖV gehören. Sie sind in sich zu komplex um sie in diesem Rahmen ausreichend darzustellen. Außerdem hätten sie das ohnehin zur Unübersichtlichkeit neigende Thema weiter verkompliziert. Das gilt für den

Einfluss strategischer Ausrichtungen auf OCs und Performance, den DeSarbo et al. (2005) und Slater et al. (2006) für den Privatsektor sowie Andrews et al. (2006) und Meier et al. (2006) für die ÖV untersucht haben. Auch die Frage nach der Entstehung von Capabilities wurde gegenüber der Frage ihrer Wirkung vernachlässigt. Entsprechend wurden komplexere Überlegungen zu moderierenden Einflüssen auf Wissen und seinen Einsatz in der Entwicklung von OCs (Zander/Kogut 1995; Gold et al. 2001; Zollo/Winter 2002) beiseite gelassen. Die Logik dabei war, dass die Effekte von OCs zunächst mehr interessieren, um eine Beschäftigung mit dem Thema zu beginnen. Bei entsprechendem Wissen über mögliche positive Effekte ist der Anreiz, sich mit ihrer Kreation zu beschäftigen, ungleich größer.

Obwohl eine Überprüfung der Übertragbarkeit vor allem für die ÖV in Deutschland angestrebt war, konnte für die OC-Performance Relation nur eine Studie zur Situation in Deutschland herangezogen werden (Ridder et al. 2005). Die anderen Studien beziehen sich vorrangig auf den angelsächsischen Raum, wo eine stärker managerialistisch geprägte ÖV existiert (Pollitt/Bouckaert 2004). Inwiefern ähnliche Studien in Deutschland zu vergleichbaren Ergebnissen gekommen wären, ist daher fraglich.

Forschungsbedarf wurde bereits in Kapitel 5 geltend gemacht. An die letzte Einschränkung anknüpfend sei hier aber abschließend nochmals appelliert, OCs auch in der deutschen Verwaltungslandschaft empirisch zu erforschen. Anregungen wie und wo dies geschehen könnte, hat diese Arbeit geliefert.

Literaturverzeichnis

- Ackermann, R. 2001. *Pfadabhängigkeit, Institutionen und Regelreform*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ambrosini, V. und C. Bowman. 2009. What are dynamic capabilities and are they a useful construct in strategic management? *International Journal of Management Reviews* 11: 29-49.
- Ambrosini, V., C. Bowman und N. Collier. 2009. Dynamic Capabilities: An Exploration of How Firms Renew their Resource Base. *British Journal of Management* 20: S9.
- Andrews, R. und G.A. Boyne. 2010. Capacity, Leadership, and Organizational Performance: Testing the Black Box Model of Public Management. *Public Administration Review* 70: 443-454.
- Andrews, R., G. A. Boyne und G. Enticott. 2006. Performance failure in the public sector. *Public Management Review* 8: 273-296.
- Andrews, R., G.A. Boyne und R. M. Walker. 2006. Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis. *Public Administration Review* 66: 52-63.
- Arend, R. J. und P. Bromiley. 2009. Assessing the dynamic capabilities view: spare change, everyone? *Strategic Organization* 7: 75-90.
- Armenakis, A., S. Harris und H. Feild. 2001. Paradigms in Organizational Change. Change Agents and Change Targets Perspectives. In: Robert T. Golembiewski (Hrsg.), *Handbook of organizational behavior*. New York [u.a.]: Dekker; Marcel Dekker, 631-658.
- Audit Commission. 2011. *Comprehensive Performance Assessment*. <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/cpa/pages/default.aspx>. 26.07.2011.
- Augier, M. und D. J. Teece. 2008. Strategy as Evolution with Design: The Foundations of Dynamic Capabilities and the Role of Managers in the Economic System. *Organization Studies* 29: 1187-1208.
- Augier, M. und D. J. Teece. 2009. Dynamic Capabilities and the Role of Managers in Business Strategy and Economic Performance. *Organization Science* 20: 410-421.
- Barney, J. 1991. Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management* 17: 99-120.
- Barreto, I. 2010. Dynamic Capabilities: A Review of Past Research and an Agenda for the Future. *Journal of Management* 36: 256-280.
- Behn, R.D. 2002. The Psychological Barriers to Performance Management: Or Why Isn't Everyone Jumping on the Performance-Management Bandwagon? *Public Performance & Management Review* 26: 5-25.
- Bogumil, J. 2004. Probleme und Perspektiven der Leistungsmessung in Politik und Verwaltung. In: Sabine Kuhlmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*. Wiesbaden: Verl. für Sozialwiss, 392-398.
- Bogumil, J und W Jann. 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Bogumil, J, L Holtkamp und L Kibler. 2007a. Kundenorientierung - Eine Erfolgsgeschichte fortsetzen! In: Jörg Bogumil (Hrsg.), *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell*. Berlin: Edition Sigma.
- Bogumil, J, S. Grohs, S. Kuhlmann und A. Ohm. 2007b. *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: Edition Sigma.

- Bouckaert, G. 2004. Die Dynamik von Verwaltungsreformen. Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel. In: Werner Jann (Hrsg.), *Status-Report Verwaltungsreform*. Berlin: Ed. Sigma, 22-35.
- Bundesverwaltungsamt. 2006. *Common Assesment Framework. Verbesserung der Organisation durch interne Qualitätsbewertung*. 2006. http://www.caf-netzwerk.de/cln_101/nn_376176/SharedDocs/Publikationen/CAF/CAF_Broschuere__2006,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/CAF_Broschuere_2006.pdf. 01.08.2011.
- Carmeli, A. und A. Tishler. 2004. The relationships between intangible organizational elements and organizational performance. *Strategic Management Journal* 25: 1257-1278.
- Coase, R. H. 1937. The Nature of the Firm. *Economica* 4: 386-405.
- de Lancer Julnes, P. und M. Holzer. 2001. Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. *Public Administration Review* 61: 693-708.
- Damanpour, Fariborz, Richard M. Walker und Claudia N. Avellaneda. 2009. Combinative Effects of Innovation Types and Organizational Performance: A Longitudinal Study of Service Organizations. *Journal of Management Studies* 46: 650-675.
- Deming, W. E. 2000. *Out of the crisis*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- DeSarbo, W. S., C. Benedetto, M. Song und I. Sinha. 2005. Revisiting the Miles and Snow strategic framework: uncovering interrelationships between strategic types, capabilities, environmental uncertainty, and firm performance. *Strategic Management Journal* 26: 47-74.
- Deutscher Bundestag. 2010. *Einsetzung einer Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“*. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/038/1703853.pdf>. 01.08.2011.
- Deutscher Städtetag und PricewaterhouseCoopers AG 2011. *Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens*. <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/schwerpunkte/fachinfos/2011/4.pdf>. 03.06.2011.
- Dose, N.. 2008. Bürokratie. In: Dieter Nohlen und Florian Grotz (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik*. Bonn: Bpb, 55-58.
- Dosi, G., R. Nelson und S. G. Winter. 2002b. Introduction: The Nature and Dynamics of Organizational Capabilities. In: Giovanni Dosi (Hrsg.), *The nature and dynamics of organizational capabilities*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1-22.
- Downs, A. 1964. *Inside Bureaucracy*. <http://www.rand.org/pubs/papers/2008/P2963.pdf>. 01.08.2011
- Drnevich, P. L. und A. P. Kriauciunas. 2011. Clarifying the conditions and limits of the contributions of ordinary and dynamic capabilities to relative firm performance. *Strategic Management Journal* 32: 254-279.
- Dutta, S., O.Narasimhan und S. Rajiv. 2005. Conceptualizing and measuring capabilities: methodology and empirical application. *Strategic Management Journal* 26: 277-285.
- EFQM. 2011. *The EFQM Excellence Model*. <http://www.efqm.org/en/tabid/132/default.aspx>. 01.08.2011.
- Eisenhardt, K. M. 1989. Making Fast Strategic Decisions in High-Velocity Environments. *Academy of Management Journal* 32: 543-576.
- Eisenhardt, K. M. und J. A. Martin. 2000. Dynamic Capabilities: What are they? *Strategic Management Journal* 21: 1105-1121.

- Etscheid, M.. 2009. Die Lernfähigkeit der Organisation verbessern. Das Common Assessment Framework (CAF). *Organisations Entwicklung*: 78-86.
- European Institute of Public Administration. *EIPA - External Feedback*.
<http://www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=136>. 16.07.2011.
- Gold, A., A. Malhotra und A. Segars. 2001. Knowledge management: An organizational capabilities perspective. *Journal of Management Information Systems* 18: 185-214.
- Grant, R. M. 1996. Prospering in Dynamically-Competitive Environments: Organizational Capability as Knowledge Integration. *Organization Science* 7: 375-387.
- Grünenfelder, P. 1997. *Die Rolle der politischen Führung im New Public Management. Am Beispiel von Christchurch*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Guimaraes, T. A. d., C. C. Odelius, J. J. Medeiros und J. A. Vargas Santana. 2011. Management Innovation at the Brazilian Superior Tribunal of Justice. *The American Review of Public Administration* 41: 297-312.
- Haas, M. und M. Hansen. 2005. When using knowledge can hurt performance: the value of organizational capabilities in a management consulting company. *Strategic Management Journal* 26: 1-24.
- Harms, J. 2006. Die Verwaltungsreform in Berlin - eine Zwischenbilanz. In: Werner Jann (Hrsg.), *Public management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag*. Berlin: Edition Sigma, 335-347.
- Heckman, A. 2007. *Does Management Matter? Testing Models of Government Performance*.
http://www.pmrnet.org/conferences/AZU2007/ArizonaPapers/Heckman_2007.pdf. 02.08.2011.
- Helfat, C. E. 2002. The birth of capabilities: market entry and the importance of pre-history. *Industrial and Corporate Change* 11: 725-760.
- Helfat, C. E. und M. A. Peteraf. 2009. Understanding dynamic capabilities: progress along a developmental path. *Strategic Organization* 7: 91-102.
- Helfat, C.E. 2003a. Stylized Facts Regarding the Evolution of Organizational Resources and Capabilities. In: Constance E. Helfat (Hrsg.), *The SMS Blackwell handbook of organizational capabilities. Emergence, development, and change*. Malden, Mass.: Blackwell, 1-11.
- Helfat, C.E. (Hrsg.). 2003b. *The SMS Blackwell handbook of organizational capabilities. Emergence, development, and change*. Malden, Mass.: Blackwell.
- Helfat, C. E. und M. A. Peteraf. 2003. The dynamic resource-based view: capability lifecycles. *Strategic Management Journal* 24: 997-1010.
- Helfat, C.E., S. Finkelstein, W. Mitchell, M.A. Peteraf und H. Singh. 2007. *Dynamic capabilities. Understanding strategic change in organizations*. Malden, MA: Blackwell Pub.
- Hood, C. und M. Lodge. 2005. Aesop with Variations: Civil Service Competency as a Case of German Tortoise and British Hare? *Public Administration* Vol. 83, No. 4, 2005 (805-822). *Public Administration* 83: 805-822.
- Hou, Y., D. P. Moynihan und P. W. Ingraham. 2003. Capacity, Management, and Performance: Exploring the Links. *The American Review of Public Administration* 33: 295-315.
- Jann, W. (Hrsg.). 2004. *Status-Report Verwaltungsreform*. Berlin: Ed. Sigma.
- Jann, W. (Hrsg.). 2006. *Public management - Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag*. Berlin: Edition Sigma.

- Jann, W. und K. Wegrich. 2009. *Specialists and Generalists in Executive Politics. Paper presented at the ECPR general conference 2009*. Potsdam. 01.08.2011.
- Jas, P. und C. Skelcher. 2005. Performance Decline and Turnaround in Public Organizations: A Theoretical and Empirical Analysis*. *British Journal of Management* 16: 195-210.
- Jennings, E. T. und J. G. Ewalt. 2003. *Does the Black-Box Make a Difference? The Quality of Management and the Success of Welfare Reform*. <http://teep.tamu.edu/Npmrc/Jennings.pdf>. 02.08.2011.
- Jennings, E.T. und N.D. Woods. 2007. *Does Management Really Matter*. http://www.pmrnet.org/conferences/AZU2007/ArizonaPapers/Jennings_&_Woods_2007.pdf%20.pdf. 02.08.2011.
- Jones, R.A., N. L. Jimmieson und A. Griffiths. 2005. The Impact of Organizational Culture and Reshaping Capabilities on Change Implementation Success: The Mediating Role of Readiness for Change. *Journal of Management Studies* 42: 361-386.
- Kaplan, R. S. und D. P. Norton. 2001. Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management. *Accounting Horizons* 15: 87-104.
- Kelman, S. J. und J. Myers. 2011. Successfully Achieving Ambitious Goals in Government: An Empirical Analysis. *The American Review of Public Administration*.
- Kim, S. und H. Lee. 2006. The Impact of Organizational Context and Information Technology on Employee Knowledge-Sharing Capabilities. *Public Administration Review* 66: 370-385.
- König, K. und J. Beck. 1997. *Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum neuen öffentlichen Management*. Baden-Baden: Nomos.
- Kramer, A. 2011 - im Erscheinen. *Wir saufen ab im Tagesgeschäft. Verwaltungsmanager zwischen Managementanspruch und Sachbearbeitungsrealität*.
- Lee, J. 2001. The impact of knowledge sharing, organizational capability and partnership quality on IS outsourcing success. *Information & Management* 38: 323-335.
- Lewin, K. 1947. Frontiers in Group Dynamics. Concept, Method and Reality in Social Science; Social Equilibria and Social Change. *Human Relations* 1: 5-41.
- Mayntz, R. 1997. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg: Müller.
- Meier, K. J., L. J. O'Toole, G. A. Boyne und R. M. Walker. 2006. Strategic Management and the Performance of Public Organizations: Testing Venerable Ideas against Recent Theories. *Journal of Public Administration Research and Theory* 17: 357-377.
- Mintzberg, H. 1996. Managing Government; Governing Management. *Harvard Business Review*: 75-83.
- Mintzberg, H. 2003. *The strategy process. Concepts, contexts, cases*. Upper Saddle River: Pearson Education International.
- Mintzberg, H. und J.A. Waters. 1985. Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal* 6: 257-272.
- Mintzberg, H., B. W. Ahlstrand und J. Lampel. 2005. *Strategy safari. A guided tour through the wilds of strategic management*. New York: Free Press.
- Moldaschl, M. 2006. Innovationsfähigkeit, Zukunftsfähigkeit, Dynamic Capabilities. Moderne Fähigkeitsmystik und eine Alternative. In: Georg Schreyögg und Peter Conrad (Hrsg.), *Management von Kompetenz*. [New York]: Gabler: 1-36.

- Müller-Stewens, G. und C. Lechner. 2005. *Strategisches Management. Wie strategische Initiativen zum Wandel führen: Der St. Galler Management Navigator*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- National Audit Office. 2009. *Cabinet Office: Assessment of the Capability Review programme*. <http://www.nao.org.uk/idoc.ashx?docId=3c9c0139-574c-4b8c-89fb-c8c1d25e4068&version=-1>. 15.04.2011.
- Nelson, R.R. und S.G. Winter. 1982. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press.
- Niskanen, W. A. 1979. Ein ökonomisches Modell der Bürokratie. In: Werner W. Pommerehne und Bruno S. Frey (Hrsg.), *Ein ökonomisches Modell der Bürokratie*. Heidelberg; Berlin: Springer.
- O'Leary, R. und T. Yandle. 2000. Environmental Management at the Millennium: The Use of Environmental Dispute Resolution by State Governments. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10: 137-155.
- Pablo, A. L., T. Reay, J. R. Dewald und A.L. Casebeer. 2007. Identifying, Enabling and Managing Dynamic Capabilities in the Public Sector. *Journal of Management Studies* 44: 687-708.
- Palmer, G. und P. Kenway. 2004. *Comprehensive Performance Assessment And Deprivation. A Review By The New Policy Institute Commissioned By The Audit Commission*. <http://www.npi.org.uk/files/New%20Policy%20Institute/cpa.pdf>.
- Penrose, E. T. 1959. *The theory of the growth of the firm*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Perry, J. und A. Hondeghem. 2008. *Motivation in public management. The call of public service*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Peteraf, M. A. 1993. The cornerstones of competitive advantage: A resource-based view. *Strategic Management Journal* 14: 179-191.
- Piening, E. 2011a. *Dynamic capabilities in public sector organizations: A review and conceptual framework*.
- Piening, E. 2011b. Insights into the process dynamics of innovation implementation. The case of public hospitals in Germany. *Public Management Review* 13: 127-157.
- Plümper, T. 2008. *Effizient Schreiben. Leitfaden zum Verfassen von Qualifizierungsarbeiten und wissenschaftlichen Texten*. München: Oldenbourg.
- Pokorny, R. 2004. Beitrag der Kommunalstatistik in der Erstellung von Führungsinformationen im Controllingssystem einer Stadtverwaltung. In: Sabine Kuhlmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*. Wiesbaden: Verl. für Sozialwiss, 80-93.
- Pollitt, C. 2003. *The essential public manager*. Maidenhead, England; Philadelphia: Open University.
- Pollitt, Christopher und Geert Bouckaert. 2004. *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford [u.a.]: Oxford Univ. Press.
- PricewaterhouseCoopers AG. 2011. *Analyseergebnisse aus der Haushaltsstrukturkommission des Saarlandes*. 2011. http://www.pwc.de/de_DE/de/offentliche-unternehmen/assets/Bericht_Saarland.pdf. 19.07.2011.
- Proeller, I. und J. Siegel. 2009. Performance Management in der deutschen Verwaltung – Eine explorative Einschätzung. *dms – der moderne staat* 3: 455-474.
- Proeller, I. und J. Siegel. 2010. *Organisational Capabilities and Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Connections and Relevance*. Paper presented at the 2010 EGPA Conference in Toulouse.

- Raffel, T. 2006. *Unternehmensberater in der Politikberatung. Eine empirische Untersuchung zu Aktivitäten, Gründen und Folgen*. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.
- Reichard, C. 2007. Die Stadt als Konzern: "Corporatization" als Fortführung des NSM? In: Jörg Bogumil (Hrsg.), *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell*. Berlin: Edition Sigma, 55-64.
- Ridder, H., H. Bruns und F. Spier. 2005. Analysis of Public Management Change Processes: The Case of Local Government Accounting Reforms in Germany. *Public Administration* 83: 443-471.
- Rienaß, U. 2004. Die wirkungsorientierte Steuerung im Landeseinwohneramt Berlin - Kennzahlen und Leistungsvergleiche. In: Sabine Kuhlmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*. Wiesbaden: Verl. für Sozialwiss, 186-203.
- Saa-Perez, P. und J. Garcia-Falcon. 2001. A resource-based view of human resource management and organizational capabilities development. *The International Journal of Human Resource Management* 13: 123-140.
- Saatweber, V. 2004. Das europäische Selbstbewertungsinstrument Common Assessment Framework (CAF). In: Sabine Kuhlmann (Hrsg.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*. Wiesbaden: Verl. für Sozialwiss, 227-247.
- Scharpf, F. W. 1973. Komplexität als Schranke der politischen Planung. In: Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Schedler, K. und I. Proeller. 2009. *New Public Management*. Bern, Stuttgart: Haupt; UTB.
- Schedler, K. und J. Siegel. 2005. *Strategisches Management in Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Schnapp, K. 2004. *Stand und Perspektiven der vergleichenden Erforschung von Ministerialbürokratien*. Vortrag auf der Tagung der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW. http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/joerg.bogumil/Downloads/Tagung/TagungSept04_Schnapp.pdf. 07.07.2011.
- Selden, S. C. 2004. Testing a Multi-Dimensional Model of Organizational Performance: Prospects and Problems. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14: 395-416.
- Slater, S. F., E.M. Olson und G. M. Hult. 2006. The moderating influence of strategic orientation on the strategy formation capability-performance relationship. *Strategic Management Journal* 27: 1221-1231.
- Staes, P. und N. Thijs. 2010. *Growing Towards Excellence in the European Public Sector. A decade of European collaboration with CAF*. http://www.eipa.eu/files/File/CAF/10_years_of_CAF_final_version.pdf. 01.08.2011.
- Stolk, C. und K. Wegrich. 2009. *Capability Reviews and the Performance Management Agenda in the UK - policy expansion or agenda change?*
- Sunningdale Institute. 2007. *Take-off or Tail-off? An evaluation of the Capability Reviews programme*. http://www.nationalschool.gov.uk/downloads/Capability_Review_Sunningdale_91107.pdf. 01.08.2011.
- Teece, D. J. 2007. Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal* 28: 1319-1350.
- Teece, D. J., G. Pisano und A. Shuen. 1997. Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal* 18: 509-533.

- Tsoukas, H. und N. Mylonopoulos (Hrsg.). 2004. *Organizations as knowledge systems. Knowledge, learning and dynamic capabilities*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- van Dooren, W. und S. van de Walle (Hrsg.). 2008. *Performance information in the public sector. How it is used*. Basingstoke [England]; New York: Palgrave Macmillan.
- Vera, D. und M. Crossan. 2005. Improvisation and Innovative Performance in Teams. *Organization Science* 16: 203-224.
- Voßkuhle, A.. 2001. Der "Dienstleistungsstaat. Über Nutzen und Gefahren von Staatsbildern. *Der Staat*: 495-523.
- Wagener, F. 1979. Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. In: Erhard Denninger (Hrsg.), *Verfassungstreue und Schutz der Verfassung; Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart*. Berlin ; New York: De Gruyter, 215-266.
- Wagner, D. 1998. Personalmanagement als elementarer Bestandteil des Public Management. In: Dieter Wagner (Hrsg.), *Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung*. Berlin: Duncker & Humblot, 23-50.
- Walker, R. M., F. Damanpour und C. A. Devece. 2011. Management Innovation and Organizational Performance: The Mediating Effect of Performance Management. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21: 367-386.
- Weber, M. 1976. Die Typen der Herrschaft/ Soziologie der Herrschaft. In: Günter Büschges (Hrsg.), *Organisation und Herrschaft. Klassische und moderne Studientexte zur sozialwissenschaftlichen Organisationstheorie*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 59-85.
- Wernerfelt, B. 1984. A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal* 5: 171-180.
- Whitley, R. 2007. *Business systems and organizational capabilities. The institutional structuring of competitive competences*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Winter, S. G. 2003. Understanding dynamic capabilities. *Strategic Management Journal* 24: 991-995.
- Wollmann, H. 2007. Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben durch deren "echte" Kommunalisierung. In: Jörg Bogumil (Hrsg.), *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell*. Berlin: Edition Sigma, 65-74.
- Yin, R. K. 2009. *Case study research. Design and methods*. Los Angeles, Calif: Sage Publications.
- Zahra, S. A., H. J. Sapienza und P. Davidsson. 2006. Entrepreneurship and Dynamic Capabilities: A Review, Model and Research Agenda*. *Journal of Management Studies* 43: 917-955.
- Zander, U. und B. Kogut. 1995. Knowledge and the Speed of the Transfer and Imitation of Organizational Capabilities: An Empirical Test. *Organization Science* 6: 76-92.
- Zollo, M. und S. G. Winter. 2002. Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities. *Organization Science* 13: 339-351.

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management

Herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam

In dieser Reihe erschienen:

- Band 1** Polzer, Tobias: Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung : eine Untersuchung der Berliner Sozialhilfeverwaltung / Tobias Polzer. - 83 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42357
- Band 2** Radke, Marlen: Die Balanced Scorecard zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung / Marlen Radke. - 85 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42395
- Band 3** Krischok, Arndt: Die Rolle von Policy-Netzwerken in Public Private Partnerships / Arndt Krischok. – 98 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-43046
- Band 4** Vogel, Dominik: Dem Gemeinwohl verpflichtet? - Was motiviert die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes? / Dominik Vogel. – 75 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-51554
- Band 5** Rackow, Maja: Personalmarketing in der öffentlichen Verwaltung : Analyse und Implikationen eines Best Practice-Ansatzes / Maja Rackow. – VI, 68 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-51652
- Band 6** Schnitger, Moritz: Pflegekonferenzen als geeignetes Instrument zur Optimierung des deutschen Pflegemarktes? : Steuerungspotential lokaler Politiknetzwerke im Rahmen von Wohlfahrtsmärkten / Moritz Schnitger. – VI, 137 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-52567
- Band 7** Kunath, Marcus: Personalpolitik in der Landesverwaltung und demografischer Wandel : unausgewogene Altersstrukturen als Handlungsfeld des strategischen Personalmanagements in den Landesverwaltungen Berlin und Hamburg / Marcus Kunath. – vi, 93 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-53386
- Band 8** Hengel, Martin: Beteiligungsmanagement in Zeiten des kommunalen Gesamtabschlusses / Martin Hengel. – iii, 67 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-53392

- Band 9** Nijaki, Nadine: Public Service Motivation im Nonprofit-Bereich : eine Fallstudie am Beispiel des Deutschen Roten Kreuzes / Nadine Nijaki. – 26, XVI S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-54487
- Band 10** Was machen Verwaltungsmanager wirklich? : Explorative Ergebnisse eines Lehrforschungsprojekts / Alexander Kroll, John Philipp Siegel (Hrsg.). – 66 S.
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-54526
- Band 11** Kramer, Ansgar: Organisationale Fähigkeiten des öffentlichen Sektors : zur Übertragbarkeit der Capability Based View auf die Öffentliche Verwaltung / Ansgar Kramer. – 68 S.
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus- 57298