

1.3 Forschungsfragen

Die forschungsleitende Frage dieser Arbeit ist, welche Faktoren in welcher Weise das Handeln und die Performanz von Verwaltungen systematisch beeinflussen. Die grundlegende theoretische Annahme ist, dass administratives Handeln und damit auch die Leistungsfähigkeit von Verwaltungen nicht zufällig ist, sondern von Faktoren außerhalb und innerhalb einer Verwaltungseinheit beeinflusst wird. Der Zusammenhang zwischen Strukturen und Verwaltungshandeln wird analysiert, indem behauptete theoretische Verknüpfungen zwischen den potenziellen Erklärungsfaktoren *äußere Verwaltungsstruktur* und *verwaltungsinterne Prozesse* und dem resultierenden *Verwaltungshandeln* in ein Theoriegebäude integriert und ihr Zusammenhang untersucht wird. Ziel ist es, auf der Mikro-Ebene eine theoretische Fundierung für ein umfassendes organisationswissenschaftliches Modell zu erarbeiten, das den Konnex zwischen bürokratischen Organisationsmodellen und wesentlichen Zieldimensionen des Verwaltungshandelns auf einer Prozessebene beschreibt und existierende Muster in dieser Beziehung offenlegt. Konkret werden drei Teilfragen – eine konzeptionelle, eine deskriptive und eine analytische – zu beantworten sein:

- *Konzeptionelle Forschungsfrage*: Wie sieht ein Modell administrativer Performanz aus? Konkret: Wie kann administrative Performanz definiert werden, welche Faktoren sind zu ihrer Erklärung heranzuziehen, und wie sind diese Komponenten theoretisch verknüpft?
- *Deskriptive Forschungsfrage*: Unterscheiden sich die realen Verwaltungsorganisationsmodelle tatsächlich in ihrer Performanz; und variieren sie auch auf den theoretisch als relevant erachteten Erklärungsfaktoren?
- *Analytische Forschungsfrage*: Welche Beitrag leisten die identifizierten Faktoren zur Erklärung administrativer Performanz; und welche Interaktionen sind zwischen den Erklärungsfaktoren selbst beobachtbar?

Diese dreistufige Struktur leitet das weitere Vorgehen. Aufbauend auf der Entwicklung eines umfassenden Erklärungsmodells kann soll sowohl die Beschreibung der charakteristischen Merkmale klassischer Verwaltungsmodelle und ihrer statistisch signifikanten Unterschiede, als auch die kausalanalytische Überprüfung überkommener verwaltungswissenschaftlicher Annahmen zur "Wirkung" von Verwaltungsmodellen erfolgen. Dieser Ansatz versucht die Forderung von Bogumil/Jann (2009: 293) zu erfüllen, die „Perspektiven der internen und externen Steuerungsprobleme des öffentlichen Sektors, also *Public Administration* und *Public Policies*, wieder zusammenzufügen“, indem die praktischen Folgen politischer Strukturentscheidungen offengelegt und damit in den politischen Entscheidungsprozess zurückgespiegelt werden.

1.4 Die Herausforderungen – Lehren aus der Implementationsforschung

Die Bearbeitung einer derart umfassenden Fragestellung ist mit einer Vielzahl von Herausforderungen verbunden. Als erster Zugang wird hier ein kurzer Exkurs in die Implementationsforschung gewählt (vgl. deLeon/deLeon 2002), da die empirische Ausrichtung dieses Forschungsstrangs und dessen systematische Aufarbeitung wichtige Hinweise für das weitere Vorgehen liefern können.

Die Veröffentlichung von Pressman und Wildavskys *Implementation* im Jahr 1973 gilt als Startpunkt einer intensiven wissenschaftlichen Beschäftigung mit der administrativen Umsetzung von Politiken (vgl. Saetren 2005: 561). Erstmals wurde explizit hinterfragt: „What happens between the establishment of *policy* and its impact in the world of action?“ (O’Toole 2000: 273). Dazu gehört die Untersuchung, inwiefern politisch gesetzte Ziele erreicht wurden, welche Akteure und Prozesse die Umsetzung beeinflussen und welche Faktoren Umsetzungserfolg oder Scheitern erklären können. In ihrer verhältnismäßig kurzen Blütephase – einflussreiche Protagonisten datieren das Ende des Booms auf die Mitte der 1990er (vgl. Hill 1997; Lester/Goggin 1998) – durchlebte die Implementationsforschung getragen von einem intensiven wissenschaftlichen Diskurs eine beeindruckende quantitative und qualitative Entwicklung. Von ihren stark auf die deskriptive Beschreibung einzelner Fälle fokussierten Anfängen versuchte sich die sog. *Dritte Generation* schon Ende der 1980er Jahre zu emanzipieren (vgl. Goggin et al. 1990). Dennoch entwickelte sich keine *Theorie der Implementation* und der Forschungsstrang blieb zersplittert in unterschiedliche Ansätze, unkonolidiert hinsichtlich der einbezogenen Faktoren und ohne einende Zielsetzung (vgl. Winter 2006: 163).⁸ Insgesamt wird der Ertrag der Implementationsforschung angesichts rund dreißigjähriger Forschungstätigkeit als unbefriedigend gering eingeschätzt (vgl. Meier 1999: 5; deLeon/deLeon 2002: 473). Auch wenn ein wachsender Anteil von Studien der Forderung nach theoretischer Fundierung, rigider Operationalisierung, zum Hypothesentest geeigneten Forschungsdesigns und der Verwendung quantitativer Methoden nachkam, so vermochten sie nicht zu verhindern dass das Forschungsinteresse stark abflachte und neue wissenschaftliche „fashion trends“ die Aufmerksamkeit der *community* absorbierte (Saetren 2005: 573). Spurlos verschwand der Forschungsstrang jedoch nicht. Viele Puzzle und Methoden wurden in die sich etablierenden Forschungs-

8 Vgl. Winter (2006: 163): „[N]o general implementation theory has emerged. The implementation subdiscipline has been characterised by many different approaches representing different research strategies, evaluation standards, methodologies, concepts, and focal areas for research.“