

ternen und internen Drucks sowie Eigeninteressen bewege (Lipsky 1980). Dass die Verwaltung einerseits auf die Kooperationsbereitschaft der Adressaten angewiesen ist, andererseits auch massivem politischem Druck ausgesetzt sein kann, schimmert in der internationalen (vgl. Sabatier 1986) wie auch der deutschen Debatte oft nur zwischen den Zeilen durch:

„Ermessensausübung, Normauslegung und Anpassung gesetzlicher Maßstäbe [...] erfolgen dann aber nicht mehr durch die zuständige Behörde allein, sondern setzen die Zustimmung der Adressaten und Beteiligten voraus“ (Benz 1992: 37).

Daraus erwachse eine „Politisierung“ der Verwaltung in jenen Verfahren, in denen „formale Rationalität der Gesetzesanwendung und die Zweckrationalität (Effektivität und Effizienz) der Entscheidung nicht ohne weiteres in Einklang zu bringen sind“ (Benz 1992: 34). Prätorius (1992: 192) führt an, dass „widersprüchliche Geltungsansprüche innerhalb einer organisationalen Situation [...] zum politischen Konflikttausch dortselbst“ führen könnten. Und Schulze-Fielitz (1992: 238) betont mit Verweis auf Mayntz (1988), „daß der Vollzug von Gesetzen [...] wesentlich auch von Rahmenbedingungen abhängt [...].“

Spezifische Untersuchungen zum Zusammenspiel von Funktionsträgern in der politisch-administrativen Arena und ihrer jeweiligen Rolle in der Prägung des Implementationsergebnisses legten offen, dass eine Vielzahl von Akteuren aus Politik, höheren Verwaltungsebenen und der Leitung von Verwaltungseinheiten sowie externe Interessenvertreter manipulierend auf die Umsetzung und damit den *Erfolg* beschlossener Politiken einwirken (vgl. grundlegend Scharpf 1987; Brehm/Gates 1997; Rainey/Steinbauer 1999; Pandey/Wright 2006; May/Winter 2007). Ein umfassender Ansatz zur Erklärung von Verwaltungshandeln muss Optionen zur Berücksichtigung dieser Akteure diskutieren.

1.4.3. Ein Universum potenzieller Einflussfaktoren

Die Implementationsforschung unterstrich nicht nur die Bedeutung der auf den Vollzug wirkenden Akteursgruppen, sie identifizierte auch ein unüberschaubares Reservoir an sonstigen Einflussfaktoren und abhängigen Variablen. Dass es nur sehr begrenzt gelang aus diesem Universum an Variablen und Operationalisierungen einen allgemein anerkannten Kern zu konsolidieren, wird als eines der Hauptprobleme in der Entwicklung des Forschungsfeldes angesehen. Die unbegrenzte Kreativität der Autoren resultierte in einer stetig wachsenden Zahl an entweder nahezu identischen oder sich gänzlich widersprechenden Operationalisierungsversuchen, an gegenläufigen Kausalketten und unvergleichbaren Testdesigns. Kaufmann/Rosewitz (vgl. 1983: 26) kritisierte diese Entwicklung schon früh, aber erfolglos. Kenneth Meier (1999: 6) forderte sarkastisch, dass jeder Wissenschaftler für eine neu eingeführte Variable zwei alte aussortieren müsse.

Winter (2006: 157) bewertet retrospektiv vernichtend: „A substantial part of the studies could be criticized as merely presenting – often long – checklists of variables that might effect implementation.“ Gleichzeitig machen neuere, kontingenztheoretisch beeinflusste Arbeiten darauf aufmerksam, dass es keine allgemeingültige Variablenkonfiguration geben kann, die in sämtlichen möglichen Fällen das Verwaltungshandeln erklären (vgl. Ingram 1990; deLeon/deLeon 2002: 471). So betont Garrett (1993: 1249): „[T]here is much skepticism among students in this field about the claims of rational management concerning a "holy grail" that defines the implementation process.“ Vielmehr gewinnen oder verlören einzelne Faktoren je nach Fallkonstellation und entsprechenden weiteren Kontextvariablen an Bedeutung (deLeon/deLeon 2002: 471).

Diese kurze Betrachtung macht deutlich, dass eine Untersuchung des Verwaltungshandelns nicht in einem abgeschotteten Raum stattfindet und immer kontextbezogen sein muss. Die theoretische und methodische Herausforderung liegt folglich darin, die Masse der elaborierte Einzelkonzepte zu sichten und potentiellen Einflussfaktoren auf Basis einer theoriegeleiteten Auswahl in ein Gesamterklärungsmodell aufzunehmen.

1.4.4. Plädoyer für anspruchsvolle vergleichende Forschungsdesigns

Die Implementationsforschung zeichnet sich durch eine breite Vielfalt methodischer Ansätze aus. Wie oben angerissen, entwickelte sich jedoch keine *Theorie der Implementation* und der Forschungsstrang blieb zersplittet und unkonsolidiert. Wurzel der methodischen Unzulänglichkeiten scheint der fast ausschließliche Fokus auf den Einführungsprozess neuer Politiken zu sein. Erstens wird in Implementationsstudien oft genug nur das Scheitern, die "Pathologien" in der Umsetzung des politischen Willens erklärt. Das Funktionieren oder die für die Performanz von Bürokratien relevanten Faktoren bleiben unbeachtet (vgl. Saetren 2005: 572). Zweitens werden im Regelfall keine echten Längsschnittanalysen durchgeführt, sondern es wird lediglich nach der Reform versucht, die Situation vor der Reform zu rekonstruieren (*vorexperimentelles Design*). Dieses Vorgehen ist mit methodischen Problemen eigener Art behaftet (vgl. Schnell 2004: 215f.). Drittens dominieren bis in die Gegenwart fallstudienorientierte Ansätze mit Reformfokus das Feld. Auswahlkriterium vieler Betrachtungen ist, eine möglichst junge und noch nicht wissenschaftlich erschlossene Reform zu bearbeiten. Der Vorteil für den Autor ist hierbei, durch bloße Deskription einen Erkenntnisgewinn leisten zu können. Ein systematischer Erkenntnisgewinn im Forschungsfeld lässt sich so jedoch nur schwer erzielen, da lediglich induktive Beiträge geleistet werden können. So kommt es statt zu kumulativem Erkenntnisgewinn zu der von Kenneth Meier (1999: 5) treffend karikierten Variablen-