

schwemme: „forty-seven variables that completely explain five case studies.“ Parsimonische, d.h. sparsame, mit wenigen und klar verknüpften Variablen und Hypothesen auskommende Erklärungen, können also nicht gerade zu den Stärken der Implementationsforschung gezählt werden (O'Toole 2000: 267). Auch vergleichend angelegte Fallstudien überwinden diese Schwierigkeiten nur sehr bedingt: Die einzelnen Reformbetrachtungen weisen nur wenige fallübergreifende Gemeinsamkeiten auf; die Varianz in untersuchten Ländern, Verwaltungsebenen und Politikfeldern birgt derart viele potenziell einflussreiche Kontextfaktoren, dass kausalanalytische Schlussfolgerungen nur auf höheren Abstraktionsebenen möglich sind (vgl. Wollmann 2004b).

Trotz dieser kritischen Einschätzung bietet die neuere Implementationsforschung innovative methodische Ansätze und Forschungsdesigns. Viele der in qualitativen Studien identifizierten Konstrukte und Einflussfaktoren wurden theoretisch weiterentwickelt und systematisch quantitativ getestet – auch jenseits eines Reformkontexts. Die neueste Generation dieser Studien, die sich mit der Performanz von Organisationen befasst – meist unter dem Label *organizational effectiveness* – baut stark auf diese Fundamente auf und bietet viele Anregungen zu Theorie, Variablenkonstruktion und Operationalisierung.

1.4.5. Folgerungen für die Untersuchung

Die in Kapitel 1.2 identifizierten Forschungslücken hinsichtlich der Determinanten administrativer Performanz kommen nicht von ungefähr, sondern sind Ausdruck der zahlreichen theoretischen und methodischen Herausforderungen des Feldes. Aus (dem teilweisen Scheitern) der Implementationsforschung lassen sich eine Reihe von Lehren für die hier bearbeitete Forschungsfrage ziehen: So kann festgehalten werden, dass ein Modell zur Erklärung von Verwaltungshandeln und Verwaltungsperformanz (1) zwingen (auch) auf der Vollzugsebene ansetzen muss, (2) den politischen Charakter der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsvollzuges sowie (3) möglichst weitgehend die Gesamtheit der am Vollzug beteiligten institutionellen und individuellen Akteure und Ebenen berücksichtigt sollte und (4) auf eine theoretisch fundierte, jedoch fokussierten Auswahl relevanter Einflussfaktoren aufbauen muss. Weiterhin sollte das Untersuchungsdesign so gestaltet sein, dass es zumindest in einem gewissen Rahmen verallgemeinerbare Schlussfolgerungen zulässt – also vergleichend angelegt sein und tendenziell eine größere Zahl von Fällen umfassen.

Hinsichtlich der *Konzeptionalisierung* des Performanzkonstrukts liegt das Problem nicht in zu wenigen, sondern in zu vielen vorhandenen Ansätzen und sich daraus ableitender Performanzdimensionen. Der normative Prozess der Auswahl als relevant zu erachtender Aspekte darf nicht zu einer Ausfransung

durch die Berücksichtigung eines möglichst breiten Sets von Faktoren, aber auch nicht zu der häufig praktizierten Engführung auf wenige, oder gar nur einen Aspekt führen. Die Identifikation der als relevant zu erachtenden *erklärenden Konstrukte* unterliegt ähnlichen Zwängen. Problematisch sind hier primär die unterschiedlichen theoretischen Annahmen über Logik und Determinanten von Akteurshandeln. Aus dem Universum der unterschiedlichen Ansätze müssen jene Konstrukte und Variablen isoliert werden, die sich widerspruchs- und überschneidungsfrei in ein theoretisches Gesamtmodell einpassen und sich möglichst bereits empirisch bewährt haben. Schließlich widersprechen sich relevante Forschungsstränge hinsichtlich der in ihnen postulierten *Wirkungszusammenhänge* zentraler Variablen. Die Übernahme aller hier postulierten Wirkungsbeziehung würde unweigerlich zu einem überkomplexen, infinit kontingenten Modell führen. Hier muss vereinfacht werden. Dennoch darf ein holistisches Erklärungsmodell die zweifelsohne vorhandenen Interdependenzen nicht gänzlich ignorieren (vgl. Walker/Boyne 2009: 434).

Die Realisierung eines *Forschungsdesigns* und die Erfassung der zu seinem Test notwendigen Daten stellt eine weitere Hausforderung dar. Die kurze Sichtung des Forschungsertrages machte deutlich, dass weiterführende Erkenntnisse nur mit einer an Verfahren der schließenden Statistik angelehnten Herangehensweisen zu erzielen sein werden. Zentrales Problem zur Nutzung dieser Ansätze sind in der vergleichenden Organisationsforschung regelmäßig fehlende vergleichbare Daten. Ein geeignetes Forschungsdesign muss folglich einen gangbaren Weg zur Lösung dieser Probleme vorschlagen. Hierzu sind sowie Fallauswahl, Feldzugänge und praktische Datenerhebung zu organisieren und das Datenerhebungsinstrumentarium zu entwickeln. Schließlich muss eine Umsetzung der Forschungsfragen in geeignete Analyseansätze erfolgen.¹⁴

14 Die folgenden Begriffe haben zentrale Bedeutung und werden wie folgt definiert: *Organisationsmodell*, *Verwaltungsmodell* oder *Behördentyp*: Realtypische Behörden wie bspw. Obere oder Unter Landesbehörden, Bündelungsbehörden etc.

Behörde: „solche Organe juristischer Personen des öffentlichen Rechts, die berechtigt sind, mit Außenwirkung Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrzunehmen“ (Schnapp 2011: 1192f., zitiert nach www.saarheim.de/Anmerkungen/behoerde1.htm). Damit sollen hier in Abweichung vom weiten Begriff des § 1 Abs. 4 VwVfG nur solche juristischen Personen des öffentlichen Rechts als Behörden gelten, die als organisatorisch verselbständigte Einheiten unter eigenem Namen nach außen wirkende Verwaltungsentscheidungen zu treffen berechtigt sind. Diese Einschränkung dient der Abgrenzung der *Behörde* gegenüber ihren einzelnen organisatorischen Bestandteilen, den *Verwaltungseinheiten*. *Verwaltungseinheit*: Kleinste, einen unmittelbar zusammenhängenden Aufgabenbereich bearbeitende Einheit innerhalb einer Behörde. Sie kann damit mehrere organisatorische Untereinheiten umfassen, wird aber gegenüber anderen unmittelbar zusammenhängenden Aufgabenbereichen und der mehrere Aufgabenbereiche bündelnden Behörde abgegrenzt. *Führungskraft*: Leitung der Behörde sowie höheres Leitungspersonal, das für mehrere Verwaltungseinheiten verantwortlich ist.

1.5 Methodisches Vorgehen

Lehrbuchmäßig (vgl. Selltiz et al. 1965; Blalock/Blalock 1971) wird hier ausgehend von einer tiefgehenden qualitativen Einarbeitung in das Forschungsfeld in einem zweiten Schritt ein an bestehende Forschungsstränge anschlussfähiges theoretisches Modell und ein Forschungsdesign entwickelt, auf dessen Basis in einem dritten Schritt die quantitative Exploration und schließlich der Test von Annahmen durchgeführt werden kann (vgl. entsprechende Forschungsdesigns bei Jaedicke et al. 2000; Bogumil et al. 2007). Die qualitative Betrachtung erstreckte sich über den Zeitraum von Anfang 2004 bis Ende 2010. In dieser Zeit wurden in zahlreichen Flächenländern Verwaltungsreformprojekte umgesetzt und evaluiert, so dass auf Basis klassischer Reformevaluations, insbesondere durch eigene Untersuchungen (vgl. bspw. Bogumil/Ebinger 2005; Bauer et al. 2007a; Kuhlmann et al. 2011) und Studien Dritter, hinreichend Erkenntnisse über die Wirkung der Implementation unterschiedlicher Organisationsmodelle gesammelt werden konnten. Aufbauend auf diesen Erfahrungen und einer umfassenden Analyse der theoretischen und empirischen Erträge verschiedenster organisationsbezogener Forschungsfelder wurde das theoretische Wirkmodell, ein Forschungsdesign sowie das Erhebungsinstrumentarium entwickelt. Der Fokus der Analyse liegt primär auf der Vollzugsebene öffentlicher Verwaltungen, Explanandum der Untersuchung ist die *Performanz* vollziehender Verwaltungseinheiten. Zum empirischen Test des Untersuchungsmodells wurden die mit dem Vollzug des *technischen Arbeitsschutzes* und des *anlagenbezogenen Immissions-schutzes* befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in zehn deutschen Ländern befragt. Die Datenerhebung erfolgte im ersten Halbjahr 2011. Der so gewonnene, großzählige Datensatz erlaubt die Anwendung der in der vergleichenden Verwaltungsforschung üblichen multivariaten statistischen Methoden (vgl. Schmidt 1995; Blomquist 1999; Schneider/Janning 2006).¹⁵ Derartige Analyse-möglichkeiten sind in der stark auf qualitative Methoden und insbesondere Fallstudien zentrierten verwaltungswissenschaftlichen Forschung des deutschsprachigen Raumes selten. Mit ihrer Hilfe können (1) deskriptive Vergleiche verschiedener Organisationsmodelle hinsichtlich ihrer Gemeinsamkeiten und Unterschiede in verschiedensten Aspekte des Verwaltungshandelns, (2) explorative Analysen und (3) kausalanalytische Tests der Zusammenhänge struktureller und prozessualer Aspekte mit weiteren Merkmalen des Verwaltungshandelns vorgenommen werden.

Mitarbeiter: Alle unmittelbar mit dem Vollzug einer Verwaltungsaufgabe befassten Arbeitskräfte, unabhängig von ihrem Ausbildungshintergrund oder begrenzten Leitungspositionen bis hin zu Leitern von Verwaltungseinheiten.

15 Datenanhänge finden sich in elektronischer Form auf der Homepage des Autors.