

„Informales Handeln erscheint als ebenso unvermeidliche wie allgegenwärtige empirische Normalität, denn die unendliche Vielfalt der Handlungsmöglichkeiten z.B. der Verwaltung läßt sich nicht vollständig in rechtliche Regeln fassen. Im Gegenteil sind rechtliche Regeln um ihrer Funktionsfähigkeit willen auf rechtlich nicht verbindlich geregelte Ergänzungsregeln angewiesen.“

Diese Bewertung harmoniert kaum mit dem Bild einer *rechtsstaatlichen* Verwaltungskultur. Und es stellt sich die Frage, wodurch die positivistische Vorstellung einer rigiden Kopplung zwischen Politik und Bürokratie ersetzt werden kann. Die Antwort findet sich bei Dwight Waldo, der schon vor 65 Jahren administrative Theorie als politische Theorie charakterisierte. Jegliches administratives Handeln sei Produkt eines Machtprozesses, in dem konkurrierende Interessen ihre Ziele durchzusetzen suchten (Waldo 1947). Die Implementationsforschung lieferte unzählige empirische Belege für diesen Ansatz. Er muss als Ausgangspunkt einer Erklärung administrativen Handelns gelten (vgl. Püzl/Treib 2006).

#### 1.4.2. Vielfalt der einflussnehmenden Akteure

Die Rolle der Bürokratie im Prozess des *policy-making* wurde schon früh thematisiert und intensiv beforscht.<sup>13</sup> Die *policy-implementation*, Umsetzung und Vollzug der beschlossenen Politiken wurde hingegen lange Zeit als Selbstverständlichkeit angesehen und von der empirischen Politikwissenschaft weitgehend ignoriert. Die verantwortlichen Fachverwaltungen wurden üblicherweise als monolithischer Block behandelt. Eine Differenzierung der darin gebündelten Akteursinteressen und ihrer individuellen Außenverbindungen fand kaum statt. Im Kielwasser des *behavioral turn* in den Sozialwissenschaften der 1950er und 1960er Jahre änderte sich dies und Akteure und ihre Handlungen rückten in den Fokus des wissenschaftlichen Interesses. Indem die Implementationsforschung den Verwaltungsvollzug nun selbst als politischen Prozess behandelte, wurde auch die mechanistische Betrachtungsweise der „klassischen“ institutionalistischen Organisationsforschung überwunden.

Im Zentrum der ersten Untersuchungen standen die Akteure der Vollzugsebene. Die Handlungsfreiheit des *street-level bureaucrat*, des letzten Gliedes in der hierarchischen Befehlskette, übte offensichtlich besondere Faszination aus (vgl. zusammenfassend Meyers/Vorsanger 2007). Dass ausgerechnet auf dieser Ebene entscheidender Spielraum zu finden sein sollte, war unerwartet und erschien vielleicht genau deshalb besonders unerhört. Der starke Fokus auf die Vollzugsebene nährte den Eindruck, dass hier ein Eigenleben geführt würde, das sich weitgehend frei zwischen professionellen Überlegungen, Pragmatismus angesichts ex-

13 Vgl. hierzu statt vieler Hammond/Knott (1996); Tsebelis (1999); Schnapp (2004).

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 Konfliktaustrag 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.