

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 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, unkonsolidiert 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.“

felder der *policy*-Analyse sowie der *Governance* und *Netzwerkforschung* überführt (vgl. deLeon/deLeon 2002: 468; Hill/Hupe 2002; Saetren 2005: 566).⁹

Die heute vielleicht trivial erscheinen mögende, grundlegende Feststellung der Implementationsforschung war, dass es eine Lücke zwischen dem formulierten politischen Willen und dem nach der administrativen Umsetzung zu beobachtenden Ergebnis gibt. Es zeigte sich, dass die Umsetzung von politischem Willen im Zuge des Implementationsprozesses nicht zu unterschätzenden Verzerrungen unterworfen ist (vgl. Pressman/Wildavsky 1973; Wollmann 1979: 10-16). Diese Feststellung kann als konstituierendes Merkmal der Implementationsforschung bezeichnet werden, drückten Pressman und Wildavsky (1973) doch schon im Untertitel ihres gattungsstiftenden Buches ihre Überraschung darüber aus, „[...] that Federal Programs Work at All.“ Die Literatur behielt diese Grundhaltung bei und vermittelt so den Eindruck, politischer Wille würde nicht einmal im Ansatz eine Umsetzung finden. Diese starke Fixierung auf Pathologien in Umsetzungsprozessen verleitete pessimistische Beobachter dazu, den Forschungsstrang gar als „miseria research“ zu verspotten (Rothstein 1998: 62).

Trotz dieser Kritik trug die Implementationsforschung wesentlich zum Verständnis von Verwaltungshandeln bei: So wurde plastisch herausgestellt, dass (1) Gesetze und Regelungen nur sehr bedingt das Handeln der Bürokratie steuern können und Verwaltungsvollzug einen inhärent politischen Charakter besitzt. Darüber hinaus lenkte der Forschungsstrang die Aufmerksamkeit auf (2) die Bedeutung des Handelns der beteiligten Akteursgruppen bei der Erklärung der Charakteristiken des Verwaltungsvollzugs. (3) Die Vielzahl der potenziell erklärenden Variablen wurde exzessiv dargelegt. Und schließlich zeigen die Implementationsstudien auf, (4) welche methodischen Voraussetzungen, Möglichkeiten und Fallstricke bei der Analyse administrativen Handelns beachtet werden müssen.

1.4.1. Verwaltung als politischer Prozess

Aus der Beobachtung von Verzerrungen des politischen Willens im Umsetzungsprozess könnte unmittelbar gefolgert werden, dass derartiges administratives Handeln im Konflikt mit den Vorstellungen eines demokratischen Rechtsstaates steht: Wenn der administrative Arm der Exekutive etwas anderes tut als ihr von Legislative und Regierung aufgetragen wurde, kann *zumindest* ein Legitimationsdefizit abgeleitet werden.¹⁰ In der empirischen Beobachtung setzte sich jedoch schnell die Erkenntnis durch, dass die auf der Mikro-Ebene beobachteten,

9 Vgl. auch die jüngste, nur als Konferenzpapier vorliegende Untersuchung zur Entwicklung der Implementationsforschung von Saetren (2011).

10 Zur Frage der politischen Steuerung nachgeordneter Behörden vgl. Döhler (2005).

beträchtlichen Spielräume in der Umsetzung politischer Vorgaben keine Folge ungenügender Präzision in der Gesetzesformulierung ist¹¹, sondern Produkt notwendiger, in der Administrierung komplexer Sachverhalte kaum zu begrenzender Interpretationsräume. Sie können deshalb nicht einfach durch *bessere* Rechtsetzung *wegreguliert* werden (Ringeling 1978, zitiert nach Bresser/Ringeling 1995: 129; vgl. deLeon/deLeon 2002: 480). Vielleicht gelang bei Routineentscheidungen der Ordnungsverwaltung in früheren Zeiten noch eine Berechenbarmachung und Kontrolle der Verwaltung durch Konditionalprogramme. Bei komplexen Aufgabenstellungen bspw. der planenden Verwaltung ist dieser Ansatz nicht denkbar. Diese erfordern eine Zweckprogrammierung einschließlich der beklagten administrativen Entscheidungsräumen (vgl. Luhmann 2007 [1964]; Mayntz 1997a: 56ff.; Ortman 1994: 47ff.).

Die empirische Implementationsforschung machte sich ohne große Umwege an die Bearbeitung der sich aufdrängenden Folgefragen: Woraus ergeben sich administrative Spielräume und welche Akteure füllen sie mit welchen Intentionen und Ergebnissen? Die deutsche Staatsrechtslehre griff in den 1980er und frühen 1990er Jahren den Diskurs über die Legitimation administrativen Handelns auf. Allerdings nicht unter dem Banner einer Implementationslücke, sondern angelehnt an das Paradigma des „informalen Verwaltungshandelns“ (Bohne 1980: 20ff., 1981, 1984). Es erschien auf den ersten Blick paradox, dass trotz des populären *Gefühls* (vgl. Hill 2004: 722f.) einer zunehmenden Bürokratisierung oder *Verrechtlichung* (vgl. Voigt 1980: 18) weiter Lebensbereiche wachsende Abwägungsnotwendigkeiten im Verwaltungsvollzug konstatiert wurden (vgl. Hill 1990; Benz/Seibel 1992). Aufgrund widersprüchlicher Normen und der Forderung nach einem kooperativen oder verhandelnden Verwaltungsvollzug wurden hoheitliche Vollzugsmuster zunehmend durch Verhandlungspraktiken ergänzt (Benz 1992: 32f.). Die juristische Betrachtung stellt zwar fest, dass diese Prozesse sich gesetzlicher Steuerung und hierarchischer Kontrolle entzogen, zu Ungleichbehandlungen führten und gegen rechtsstaatliche Abwägungsgebote verstießen.¹² Allerdings würden sie tatsächlich existierenden äußeren Zwängen folgen und ließen sich deshalb nicht mit dem eiligen Reflex „Zurück zum Gesetzmäßigkeitsprinzip“ [...] eliminieren“ (Schulze-Fielitz 1992: 244f.). In der Konsequenz fiel das Fazit zu dieser Debatte überraschend versöhnlich aus (Schulze-Fielitz 1992: 236 mit Verweis auf Treiber 1989):

11 In seiner Studie *Administrative Discretion* vertrat Davis (1969) noch diese Position.

12 Benz (2008: 249) stellt ausgehend vom Begriff des *Staatsversagens* dar, dass von einem *Steuerungsdefizit* nur gesprochen werden könne, „[...] wenn strukturelle bzw. institutionelle Faktoren oder durch sie bedingte unzureichende Interaktionsstrukturen und -prozesse oder Mangel an geeigneten Mitteln dafür verantwortlich gemacht werden können, dass der Staat seine Funktionen nicht erfüllt.“

„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.¹³ 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).