

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 gewöhnen 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 potenziellen 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 zersplittert 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-

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