

Implementationsprobleme: Bürokratische Ineffizienz oder politische Programmfehler?*

Von Professor Dr. Hans-Ulrich Derlien, Bamberg

I.

Der Bundesrechnungshof hat sich 1974 und 1979 kritisch mit dem Vollzug des Bundesausbildungsförderungsgesetzes befaßt¹.

- Mit der Verwaltung von rund 700 000 Schülern und Studenten waren 1979
- 424 Ausbildungsförderungsämter der Länder mit 2547 Beschäftigten befaßt, was einer Personalkostensumme von 127 Mio. DM entspricht.
- Beim Bundesverwaltungsamt waren mit der Verwaltung der seinerzeit noch als Sockel gewährten Darlehen weitere 159 Bedienstete beschäftigt, die jährlich 6,5 Mio. DM kosteten.
- Und schließlich wickelten bei der Bundeskasse in Düsseldorf weitere 24 Bedienstete die Einziehung der Tilgungsbeträge ab.

Bei einer stichprobenartigen Überprüfung des Vollzugs des BaFöG stellte der Rechnungshof 1974 fest, daß bis zu 100 % der geprüften Förderungsbescheide für Schüler und 42 % der studentischen Förderungsfälle fehlerhaft waren. Entsprechend wurden 1977 in 13 % der Fälle Widersprüche eingelegt.

Beim Bundesverwaltungsamt in Köln waren im März 1978 von 478 000 Darlehensfällen 53 000 noch nicht aktenmäßig aufgearbeitet, und 130 000 Erfassungunterlagen waren nicht eingeordnet worden; der Posteingang ab Mitte Februar lag den Sachbearbeitern im März noch nicht vor.

Die Umstellung der Darlehensverwaltung auf EDV ließ ein Chaos ausbrechen, weil das neue Ordnungssystem nicht auf die Registratur der Akten abgestimmt war und sich folglich Zugriffsprobleme einstellten.

Zudem wird voraussichtlich nur ein geringer Teil der Darlehen jemals zurückfließen:

- angesichts des Verwaltungsaufwandes, insbesondere bei Kleindarlehen von 30,- und 80,- DM,
- angesichts der Zinsfreiheit und der zu erwartenden Inflationsrate innerhalb der Laufzeit von 20 Jahren,
- angesichts der Befreiung von der Tilgungspflicht in bestimmten Fällen oder des Tilgungsverzichts in Härtefällen wird der reale Rückfluß gering sein.

* Gastvortrag an der sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Mannheim, gehalten am 8. 12. 1983.

1 *Bundesrechnungshof*, Bemerkungen zum Haushaltsjahr 1974, BT-Drucks. 7/5849, S. 70 ff.; *ders.*, Gutachten über die Entwicklung des Verwaltungsaufwandes im Zusammenhang mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz unter bes. Berücksichtigung der Darlehen, Frankfurt 1979; zitiert nach Wolfgang Zeh, Untersuchungen zur Gestaltungswirkung von Bundesgesetzen, MS Speyer 1981, S. 690–799.

- Hinzu kommt die Unauffindbarkeit der Geförderten: 10 % der Mahnungen sind unzustellbar;
die Kosten eines Nachforschungsantrages werden mit 20,- DM veranschlagt. Insgesamt wird mit einer Ausfallquote von 30 % gerechnet;
- der reale Rückfluß wird auf 20–30 % der Darlehenssumme geschätzt.

Offenbar haben wir es mit einem krassen Fall von Vollzugsdefiziten des BaFöG zu tun, zu denen – last not least – auch *Verzögerungen* bei der Antragsbearbeitung durch die Ausbildungsförderungsämter zu rechnen wären.

Ist die Ursache dieser Implementationsprobleme in *bürokratischer Ineffizienz* zu suchen?

Der BRH hatte dem BVerwAmt keine administrativen Versäumnisse vorzuwerfen, sondern sah die Probleme in der Kompliziertheit des Berechnungsverfahrens – es sind 67 verschiedene Arbeitsschritte erforderlich – und in der Häufigkeit von Änderungen des Gesetzes wie der Verwaltungsvorschriften begründet, die eine hohe Einarbeitungszeit der Sachbearbeiter erforderlich machten. Die Personalausstattung sei mithin unzureichend.

Bekanntlich ist das BaFöG zwischen 1971 und 1979 sechsmal novelliert worden; die Berechnungssätze sollen außerdem – was allerdings nicht immer erfolgt ist – nach § 35 BaFöG alle zwei Jahre überprüft und ggf. angepaßt werden.

Sicherlich lassen sich auch administrative Ineffizienzen nicht ausschließen; aber schon hier dürfte sich die Frage aufdrängen, ob es sich bei den Ausfallquoten nicht eher um Symptome handelt, hinter denen als Ursache *programmatische Fehler* stehen.

Wäre angesichts des Verwaltungsaufwandes und der geringen Rückflußquote der Darlehen nicht von vornherein eine Finanzierung auf der Basis von verlorenen Zuschüssen wirtschaftlicher gewesen?

Die bundesgesetzliche Regelung der Ausbildungsförderung im Jahre 1969 hatte eine bildungsökonomische und eine sozialpolitische Zielkomponente:

einerseits sollten Bildungsreserven mobilisiert werden, um den Arbeitsmarkt mit akademisch gebildeten Fachkräften zu speisen;

andererseits sollte die Chancengleichheit beim Zugang zu höheren Bildungsabschlüssen erhöht werden, indem sozial selektiv wirkende finanzielle Zugangsschwellen abgebaut würden;

und schließlich sollte es ermöglicht werden, daß Berufe nach der Neigung des Schülers oder Studenten angestrebt werden.

Diese Oberziele gelten auch heute noch.

Inzwischen registrieren wir aber keinen Mangel an Akademikern, sondern Beschäftigungsprobleme für die Geförderten; seit der Umstellung auf partielle Darlehensfinanzierung unter dem Einfluß fiskalischer Zwänge 1974 ist die Quote der Geförderten gesunken, die Studentenzahlen sind aber dennoch, sozusagen förderungsunabhängig, weiter gestiegen.

Eine neue soziale Selektivität ist zu vermuten, die dadurch eintritt, daß die mangelnde Stetigkeit der Anpassung von Förderungsgrenzen bewirkt, daß Personen aus der Förderung herausfallen, weil die Nettoeinkommen stiegen, während die

Anpassung zwischenzeitlich ausblieb; Anträge unterbleiben, auch wenn nach Anhebung der Bemessungssätze ein Antrag erfolgreich wäre, speziell in den Fällen, wo das Elterneinkommen sich im Grenzbereich der Förderungsfähigkeit bewegt. Die hierdurch erzielte soziale Selektivität wird verstärkt durch die fehlende mittelfristige Berechenbarkeit der Finanzierung der Lasten eines Studiums und das komplizierte Antragsverfahren – Faktoren, vor denen tendenziell eher Unterschichten zurückschrecken².

Liegt hier nicht ebenfalls ein Programmfehler vor, der, wie der Justizminister in einem Schnellbrief an alle Bundesministerien vom 20. 8. 1979 gemahnt hat, zu vermeiden gewesen wäre, wenn man anstelle eines mit § 35 eingebauten Novellierungszwanges eine Form der Indexierung der Bemessungssätze wie beim BSHG gefunden hätte?

II.

Diese und eine Reihe weiterer Fragen stellt sich die seit etwa zehn Jahren betriebene Implementationsforschung als eine *Variante der policy analysis* innerhalb der *policy sciences*, wie Harold Lasswell sie 1951 konzipiert hat³:

- als Mischung von deskriptiver Forschung mit präskriptivem Praxisbezug,
- als Kombination von materiellen *policy studies* und prozessual-strukturellen Analysen politisch-administrativer Systeme.

Die Bezeichnung »Implementation« geht auf die Studie von *Pressman* und *Wildavsky* gleichen Namens über ein Arbeitsbeschaffungsprogramm zurück, die den bezeichnenden Untertitel trägt:

»How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland, Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All⁴.«

Inzwischen ist die Implementationsforschung auch in Deutschland eine etablierte im weiteren Sinne sozialwissenschaftliche Disziplin, aus der eine stattliche Zahl von Fallstudien hervorgegangen ist⁵. Während die etwas früher bei uns rezipierte *Evaluationsforschung*⁶ nach den Wirkungen, intendiert und nicht-intendiert,

2 Ebenda, S. 789 ff.

3 Harold D. *Lasswell*, The Policy Orientation, in: Daniel Lerner/Harold D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*, Stanford 1951, sowie *ders.*, *A Pre-View of Policy Sciences*, Amsterdam 1971; vgl. Hans-Ulrich *Derlien*, *Public Policy and Decision-Making as an Approach to Analyze Public Administration*, in: Klaus König/Michael Protz (eds.), *Encyclopaedia of Public Administration – an International and Integrative Conception*, Speyerer Forschungsberichte 22, 1981, 267–298.

4 Jeffrey L. *Pressmann*/Aaron *Wildavsky*, *Implementation*, Berkeley 1973, 2. erw. Auflage 1979.

5 Siehe im wesentlichen die Sammelwerke von Renate *Mayntz* (Hrsg.), *Implementation politischer Programme*, Königstein 1980 (im folgenden zitiert als »Implementation I«); *dies.* (Hrsg.), *Implementation II*, Düsseldorf 1983; Hellmut *Wollmann* (Hrsg.), *Politik im Dickicht der Bürokratie*, Düsseldorf 1980.

6 Siehe als Überblick über den seinerzeitigen Stand der Praxis Hans-Ulrich *Derlien*, *Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation*, Baden-Baden 1976; *ders.* (Hrsg.), *Pro-*

von Interventionsprogrammen in sozio-ökonomische Prozesse und Strukturen fragt, die *Programmeffektivität* zu überprüfen versucht, konzentriert sich die *Implementationsforschung* zunächst auf Störungen der 2. Phase des Policy-Zyklus, auf Vollzugsdefizite von Programmen, die häufig bei uns gesetzesförmig konzipiert sind.

Die *Fragestellung* ist wissenschaftlich nicht ganz so neu, wie es der angelsächsische Begriff vermuten lassen könnte:

»Auch der absolute Monarch und in gewissem Sinne gerade er am meisten ist der überlegenen bürokratischen Fachkenntnis gegenüber machtlos.

Alle zornigen Verfügungen Friedrichs des Großen über die ›Abschaffung der Leibeigenschaft‹ entgleisten, sozusagen, auf dem Wege der Realisierung, weil der Amtsmechanismus sie einfach als dilettantische Gelegenheitseinfälle ignorierte⁷.«

Daß die Implementationsforschung seit Mitte der siebziger Jahre in den USA und bei uns eine Konjunktur erlebt, hat zum einen praktische, zum anderen wissenschaftsimmanente Gründe: nach der Ernüchterung der Planungsforschung am Ende der Regierung *Brandt II* wandte man sich dem Vollzug von Reformpolitik zu; die Praxis konstatierte hier zudem Vollzugsdefizite beim Einsatz ihres reformpolitischen Interventionsinstrumentariums und beauftragte Untersuchungen.

Während die juristische Betrachtungsweise den Verwaltungsvollzug, weil rechtlich programmiert, als unproblematisch ansah, entdeckten Soziologen und Politologen den Verwaltungsvollzug als möglichen Störfaktor der Zielerreichung politischer Programme. Damit vollzieht sich eine markante Verlagerung klassischer sozialwissenschaftlicher Fragestellungen, die zugleich den Funktionswandel der öffentlichen Verwaltung reflektiert:

- An die *Hoheitsverwaltung* hat man praktisch und wissenschaftlich
 - primär die Kostenfrage gerichtet; Ineffizienz bedeutet hier – in einem reduzierten Effizienzbegriff – kostengünstige, Steuergelder verschwendende Leistungserstellung;
 - zweitens wird an die Hoheitsverwaltung die Webersche Frage nach der Verselbständigung des Apparats von seinem politischen Herrn gerichtet; gefürchtet wird auch Überaktivität etwa von Polizei- oder Geheimdienstapparat; vermutet wird die Verselbständigung der Mittel über die Zwecke, das hirnlose – weil nicht an Zwecken orientierte – Exekutieren von leerlaufenden Routinevorschriften.

grammforschung in der öffentlichen Verwaltung, GfP-Werkstattbericht 1, München 1981; Rudolf *Steinberg*, Evaluation als neue Form der Kontrolle final programmierter Verwaltungshandeln, *Der Staat* 15 (1976), 185–210; Gerd-Michael *Hellstern/Hellmut Wollmann*, Evaluierung in der öffentlichen Verwaltung – Zwecke und Anwendungsfelder, *Verwaltung u. Fortbildung* 8 (1980), 61–80. Unverständlich daher die Behauptung eines Rezeptionsdefizits kürzlich von Elmar *Lange*, Zur Entwicklung und Methodik der Evaluationsforschung in der BRD, *Zeitschrift für Soziologie* 12 (1983), 252–270, speziell 259.

⁷ Max *Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1964⁴, S. 731.

- Dieses politische Steuerungsproblem sowie das Effizienzproblem erfahren im Kontext der *Leistungsverwaltung* eine verschobene Akzentuierung (keine Aufhebung):
 - Gefragt wird nach Bürgernähe: werden Dienstleistungen, etwa Vorsorgeuntersuchungen zur Früherkennung von Krankheiten oder Umschulungsmaßnahmen überhaupt vom Bürger nachgefragt? Führt nicht die passive Institutionalisierung der Verwaltung, ihr Tätigwerden auf Antrag, dazu, daß der Vollzug von Leistungsprogrammen ineffektiv bleibt?
 - Das Steuerungsproblem wird entsprechend darin gesehen, daß das Aktivitätsniveau unzureichend sein kann und/oder, daß Zielverschiebungen eintreten oder Zielgruppen verfehlt werden, weil Verwaltungsleistungen sozial selektiv abgegeben werden. Der Problematik der Zielverschiebung in der Hoheitsverwaltung entspräche hier das Verfehlen der Zielgruppe, dem es über politische Steuerung entgegenzuwirken gilt.
- Für die Implementationsforschung schließlich stellt die *planende Verwaltung* den primären Kontext dar, eine Verwaltung, die zielorientiert in sozio-ökonomische Strukturen und Prozesse einzugreifen, zu intervenieren versucht. Adressaten sind nicht mehr primär einzelne Bürger wie für Hoheits- und Leistungsverwaltung, sondern Organisationen: Wirtschaftsunternehmen, Wohlfahrtsverbände, andere Gebietskörperschaften; Ziel der Intervention sind sozio-ökonomische Zustände, die es herbeizuführen oder denen es abzuhelpen gilt: Umweltbe- oder -entlastungen, Wirtschaftswachstum, ausgewogene Raumordnung, Infrastrukturversorgung.
 - Ineffizienz hieße hier: Verfehlen der angestrebten positiven Makro-Wirkungen, der impacts;
 - die Problematik politischer Steuerung erweist sich darin, daß
 - programmatische Vorgaben von vornherein unzureichend sind, Zielkonflikte ungelöst lassen oder auf fehlerhaften *substantiellen Theorien* beruhen,
 - der Vollzugsapparat strukturell nicht angepaßt wird, ein *mangelhaftes Design* behält, vielfach intern restringiert ist und letztlich programmatisch wie strukturell überfordert sein kann.

Entsprechend möchte ich von – im politischen Prozeß, bei der Programmentwicklung verursachten – *Programmfehlern* sprechen, wenn derartige Vorgaben inhaltlicher oder organisatorischer Art für Implementationsprobleme ursächlich sind; von bürokratischer Ineffizienz dann, wenn die einzelbehördliche Organisations- und Personalstruktur sowie die Vernetzung von Einzelbehörden im Kooperationsprozeß ineffizient⁸ erscheint.

8 Auf die Problematik des Effizienzbegriffs kann hier aus Raumgründen nicht näher eingegangen werden, s. hierzu H.-U. Derlien, Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz, *Die Verwaltung* 7 (1974), 1–22, abgedruckt in A. Remer (Hrsg.), *Verwaltungsführung*, Berlin 1982, 89–105; ders., Effizienz III, *Soziologische Revue* 1982, 443 ff.

III.

Die Fragestellung der Implementationsforschung läßt sich leichter umschreiben, als im Einzelfall eine konkrete Erklärung für Implementationsprobleme zu geben ist.

Die bewußt antithetische Frage nach bürokratischen Ineffizienzen oder politischen Programmfehlern vereinfacht die theoretischen Probleme, die die Implementationsforschung noch zu bewältigen, zum Teil sogar erst noch zu erkennen hat.

Einige dieser konzeptionellen Fragen möchte ich im folgenden behandeln:

1. Von der Vermutung bürokratischer Ineffizienz ausgehend hat die Implementationsforschung zwangsläufig, wenn auch nicht – wie wir sogleich sehen werden – ausschließlich, *einzelne Behörden*, insbesondere die unterste Vollzugsebene, die in irgendeiner Weise mit der sozio-ökonomischen Umwelt interagiert, zu untersuchen. Traditionellen organisationstheoretischen Fragen folgend, wird – in mittlerweile wohl nicht mehr revidierbarer, weil codifizierter Verkennung des universalgeschichtlich-herrschaftssoziologischen Kontextes der *Weberschen* Effizienzthese – i. d. R. festgestellt, daß die »bürokratisch-monokratische aktenmäßige Verwaltung« eben nicht »die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie für die Interessenten, Intensität wie Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit für alle Aufgaben, rein *technisch* zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in allen diesen Bedeutungen: formal rationalste Form der Herrschaftsausübung«⁹ ist.

Empirisch werden zumeist einige Trivialitäten zutage gefördert:

- die Personalausstattung der Behörde – siehe Bundesverwaltungsamt – sei quantitativ und möglicherweise qualitativ unzureichend. So hat man festgestellt, daß Landratsämter mit juristisch trainiertem Personal als Genehmigungsbehörden im Rahmen des Immissionsschutzes den technisch geschulten Gewerbeaufsichtsbeamten unterlegen seien¹⁰;
- Kontrolldefizite der technischen Überwachungsbehörden bei der Luftreinhaltung werden durch fehlende apparative Ausstattung erklärt. Personalmangel bewirkt, daß Emissionskontrollen vorwiegend dann ausgeführt werden, wenn sich Anlieger eines Betriebes beschweren, wenn also Schadstoffe zu riechen sind¹¹.
- Arbeitsämter konzentrieren den Personaleinsatz auf Berechnung und Anweisung von Arbeitslosengeld, anstatt vordringlich die untersuchten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu verwirklichen¹².

⁹ Max Weber, aaO, S. 164.

¹⁰ Vgl. Renate Mayntz/H.-U. Derlien/E. Bobne/J. Hucke/A. Müller, Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Stuttgart 1978, S. 46.

¹¹ Ebenda, S. 38.

¹² Vgl. Fritz W. Scharpf et al., Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/New York 1982, S. 291.

– Gewerbeaufsichtsämter behandeln gelegentlich Fragen des Arbeitsschutzes vorrangiger als den studierten Immissionsschutz¹³.

Die Implementationsforschung hält sich zugute, daß sie die *klassische organisationstheoretische Perspektive insofern überwunden habe*, als sie nicht mehr nur eine Kontrolle einzelner Behörden in den Vordergrund der Betrachtung stelle (die focal organization), sondern auch das *gesamte Geflecht* von interagierenden Behörden eines Instanzenzuges oder einer Verwaltungsebene analysiere¹⁴. Das ist sicherlich ein theoretischer Gewinn, allerdings wird dafür der Preis gezahlt, daß bei der letztlich unverzichtbaren auch einzelorganisatorischen Untersuchung die *Multi-funktionalität* von Behörden übersehen wird. *An die Stelle der »focal organization« als analytischer Bezugspunkt tritt nun das »focal programme«*, und übersehen wird, daß Behörden i. d. R. mehrere Aufgaben oder Programme gleichzeitig zu vollziehen haben, die um knappe personelle Ressourcen rivalisieren und möglicherweise parallel sowohl hoheitliche oder Dienstleistungsfunktion als auch interventionistische Funktionen erfüllen sollen. Das bedeutet, daß wir Unterschiede im funktionalen oder strukturellen Kontext im Auge zu halten haben, daß wir z. B. bedenken, daß Arbeitsämter nicht nur in interventionistischer Funktion Arbeitsbeschaffungsprogramme exekutieren und mehr oder weniger geschickt implementieren, sondern auch in Erfüllung von Dienstleistungsfunktionen Arbeitslosenunterstützung auszuzahlen haben, auf die Rechtsansprüche bestehen.

Offensichtlich ist zudem die Arbeitsverwaltung *passiv institutionalisiert*¹⁵, auf antragsabhängige Routineaufgaben programmiert und entsprechend personell und strukturell ausgerüstet, so daß ein Interventionsprogramm – unterstellen wir, es sei theoretisch richtig konzipiert – auf Restriktionen stößt, da das Design des Vollzugsapparats mit der Dominanz der Leistungsabteilung hierauf nicht abgestellt ist, es sei denn, es wird politisch steuernd eingegriffen, um den organisations-theoretisch postulierbaren Fit, die Konsistenz von Funktion und Struktur, und damit eine Angepaßtheit an die neuen Umwelтанforderungen zu erzielen, wie man es kontingenztheoretisch ausdrücken könnte.

M. a. W. was unter dem Gesichtspunkt der Implementation eines bestimmten Programms als ineffektiv erscheint, läßt sich auch aus einem *programme overload* und als Ergebnis von Optimierungsversuchen der multifunktionalen Behörde erklären. Steuernde Eingriffe, die lediglich auf *einen* programmatischen Aspekt fixiert sind, etwa die Personalbemessung der Hochschulen nur unter dem Gesichtspunkt ihres Ausbildungsauftrages, stellen *Suboptimierungen* dar, indem beispielsweise die Forschungsaufgaben der Universität vernachlässigt werden.

13 Vgl. Renate Mayntz et al., aaO, S. 160 ff.

14 Vgl. Renate Mayntz, Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: *dies.* (Hrsg.), *Implementation I . . .*, aaO, S. 8 f.

15 Zu diesem Begriff Stephan Leibfried, Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik. Zum Prozeß des Filterns von Ansprüchen auf Sozialhilfe, *Kritische Justiz* 1976, 377–393.

2. Die isolierte Betrachtung eines Programms ist jedoch auch in der *Makro Perspektive* problematisch. Wenn gelegentlich unter dem Gesichtspunkt *wirtschaftspolitischer Programmatik* ein *Investitionsstau* beklagt wird, so wird gern übersehen, daß etwa bei einer Baugenehmigung in Nordrhein-Westfalen

- 38 Bundesgesetze
- 42 RV des Bundes
- 6 VV des Bundes
- 59 G und RV des Landes
- 16 Richtlinien und
- 128 Erlasse

zu beachten sind¹⁶.

Die *Regelungsflut*, die *Regelungsdichte* und die *Verflechtung von Rechtsmaterien* (etwa zwischen BaFöG, AFG und Steuerrecht) geraten aus dem Blick, wenn die Implementation eines Programms ohne Berücksichtigung des restringierenden Kontextes beurteilt wird.

»Der kürzlich vom BVerfG (BVerfGE 48,1) behandelte Fall, daß die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes das *Dritte Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes* zu ändern unternahmen, ohne zu wissen, daß dieses Gesetz *bereits außer Kraft* getreten war, illustriert die Schwierigkeit, die zu einem Zeitpunkt jeweils gültigen Vorschriften zu ermitteln¹⁷.«

Der »motorisierte Gesetzgeber« – wie Frido Wagener es ausgedrückt hat – tendiert zur *Übersteuerung* des Vollzuges. Dies gilt auch für einzelne Programme, etwa wenn der Bund, um die in Auftragsverwaltung (Art. 85) tätigen Länder an einer Verselbständigung beim Vollzug des BaFöG zu hindern, in Verwaltungsvorschriften detailliert er regelt, was unter »Härtefällen« zu verstehen ist, anstatt dies ins Ermessen der Vollzugsbehörden zu stellen¹⁸.

Die erhoffte Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzuges ist angesichts der *Regelungsflut* ohnehin zweifelhaft. Die Wirkungen zusätzlicher Normierungen scheinen zunehmend *kontra-intuitiv* auszufallen: anstatt Vollzugssteuerung wird zunehmend *Vollzugsopportunismus* bewirkt, da die Verwaltung ohnehin nicht in der Lage ist, alle Vorschriften zu beachten, und mithin auswählt, welche Normen »passen«¹⁹. Bürokratie ist dann eben nicht mehr im Weberschen Sinne regelgebunden.

3. In einer Reihe von Implementationsstudien werden Vollzugsprobleme angesprochen, die sich aus *Konflikten mit mehr oder weniger autonomen Programmadressaten* ergeben.

16 Frido Wagener, *Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart*, Veröff. d. Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1978, 244.

17 Klaus Lange, *Eindämmung der »Vorschriftenflut« im Verwaltungsrecht?*, DVBl. 94 (1979), 533–539.

18 Vgl. Wolfgang Zeh, aaO, S. 781 f.

19 Frido Wagener, aaO, S. 244 ff.

So stellte etwa *Treiber* fest, daß sich die Resozialisierungsprogrammatische im Strafvollzug u. a. deshalb in Baden-Württemberg nicht implementieren ließ, weil die dafür vorgesehenen offenen Anstalten von Gemeinden nicht akzeptiert wurden; Grundstücke wurden nicht zur Verfügung gestellt oder Bebauungspläne nicht geändert²⁰.

In anderen Untersuchungen wurden Implementationsprobleme der Raumplanung darin gesehen, daß die von den Gemeinden auf ihre Kommunalinteressen ausgerichteten Regionalplanungen nicht mit den landesplanerischen Vorgaben zu harmonisieren waren²¹ oder daß Regionalpläne nicht vollziehbar waren, weil die Gemeinden schon *zuvor* die in der Planungshierarchie untergeordneten, hier inkompatiblen Flächennutzungspläne genehmigt hatten²².

Garlichs fand schließlich heraus, daß selbst bei der Bundesfernstraßenplanung, die von den Ländern in Auftragsverwaltung implementiert wird, der Bund hinnehmen muß, daß die Länder nicht nur eine Gleichbehandlung hinsichtlich der auf sie entfallenden Budgetanteile haben durchsetzen können, sondern auch die Realisierung der einzelnen Projekte nach eigenen Prioritäten vornahmen, um etwa mittelständische Bauunternehmer oder die Straßenbauämter gleichmäßig auszulasten sowie den Fernstraßenbau mit der Planung von Landes- und Kreisstraßen zu synchronisieren²³.

In einer anderen Untersuchung wird mit Überraschung festgestellt, daß faktisch die Programmadressaten das Programm entscheidend mitbestimmt haben: Zur besseren Versorgung des ländlichen Raumes mit medizinisch-sozialen Dienstleistungen wurden zu Beginn der siebziger Jahre in den Bundesländern Sozialstationen finanziell gefördert, die aber von den freien Wohlfahrtsverbänden zu errichten und zu unterhalten waren; und sie vermochten es auch, die Förderungsrichtlinien der Länder – das war hier das Programm – ihren Interessen anzupassen, indem beispielsweise überkonfessionelle Stationen aus dem Auflagenkatalog der Ministerialbürokratie herausgehalten wurden²⁴.

So kommt Renate *Mayntz* denn auch in ihrem Reader von 1980 zur Implementationsforschung zu dem nicht für jedermann überraschenden Schluß:

»Das bürokratische Hierarchiemodell trifft die Wirklichkeit jedoch nur sehr teilweise, sowohl was die unterstellte Beziehung zwischen verschiedenen Ver-

20 Hubert *Treiber*, *Widerstand gegen Reformpolitik*, Düsseldorf 1973, S. 41 ff.

21 Jochen *Schulz zur Wiesch*, Strukturelle und prozessuale Aspekte regionaler Planung. Das Beispiel Hessen, in: Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Politik im Dickicht der Bürokratie*, aaO, S. 130–152, bes. S. 142.

22 Angelika *Baestlein* et al., Der »goldene Zügel« und die Kommunen, in: Hellmut Wollmann (Hrsg.), aaO, S. 103–129.

23 Dietrich *Garlichs*, Politikformulierung und Implementierung im föderativen Staat, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation I . . .*, aaO, S. 20–35.

24 Jürgen *Dahme*/Dieter *Grunow*/Friedhart *Hegner*, Aspekte der Implementation sozialpolitischer Anreizprogramme: Zur Überlappung von Programmentwicklung und Programmimplementation am Beispiel der staatlichen Förderprogramme für Sozialstationen, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation I . . .*, aaO, S. 154–175.

waltungsebenen wie die zwischen Vollzugsinstanzen und Programmadressaten angeht²⁵.«

Diese Studien zeichnen sich durch einen ausgesprochen *gouvernementalen Bias* aus²⁶ und übersehen, daß andere Programmadressaten *autonom* sind, über *eigene Planungshoheiten* verfügen oder doch berechnete lokale Interessen haben, die bei entrückten Fachplanungen in Bonn nicht bedacht worden sind. Ich bin zwar nicht der Ansicht, daß sich die Finanzierung der Restaurierungsarbeiten an der mittelalterlichen Stadtmauer von Segnitz am Main, wie dort auf großen Tafeln zu lesen ist, aus dem *Zukunftsinvestitionsprogramm* des Bundes rechtfertigen läßt, ich meine aber, daß die Vollzugsforschung ihre *zentralistische Zielerreichungsperspektive* im Lichte der verfassungsrechtlichen Gegebenheiten kritisch überprüfen sollte.

Ist es nicht erstaunlich, daß die thematisch verwandte Untersuchung von *Politikverflechtungen*²⁷ zwischen Bund und Ländern bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 und 104 a GG ein Steuerungsdefizit des Bundes feststellt, obwohl der Anlaß für diese Forschungen 1969 ursprünglich die Befürchtung einer politischen Zentralisierung von den Ländern auf den Bund war²⁸?

Angesichts der genannten Ungereimtheiten der theoretischen Konzeption,
 – angesichts der Vernachlässigung der Multifunktionalität einzelner Behörden
 – der Unterbelichtung des Regelungskontextes
 – und der Tendenz zur Übernahme eines *gouvernementalen* Bezugssystems dürfte ersichtlich sein, daß die *Feststellung von bürokratischen Ineffizienzen* als einer Ursache von Implementationsproblemen im Mikro- wie im Makrobereich von *impliziten Wertungen abhängig* ist, nämlich von der Entscheidung des Analytikers für die Übernahme eines bestimmten Zielsystems, sei es eines bestimmten Programms, sei es eines bestimmten Akteurs.

4. Die theoretische Reflexion der ersten Ergebnisse der Implementationsforschung hat als Zwischenbilanz u. a. erbracht, daß der *Programm-Begriff* zu amorph sei, daß das Programm quasi ein theoretisches Konstrukt des Forschers sei, in das auch detaillierende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften eingingen²⁹, daß man mithin von einer »Kaskade von Normen«³⁰ auszugehen habe, die lediglich durch das Programmziel zusammengehalten würde.

25 Renate Mayntz, Die Entwicklung des analytischen Paradigmas . . . , aaO, S. 11.

26 Die Gefahr wird prinzipiell gesehen von Renate Mayntz, ebenda, S. 11; kritisch nochmals Jürgen Reese, Sammelbesprechung Implementationsforschung, Soz. Revue 5 (1982), 40; explizite Berücksichtigung der fragmentierten Kompetenzen hingegen bei Wolfgang Bruder, Umsetzung und Vollzug von Verwaltungsprogrammen, Die Verw. 16 (1983), 210 f.

27 Vgl. Fritz W. Scharpf et al., Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976; dies. (Hrsg.), Politikverflechtung II, Kronberg 1977; Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden 1978.

28 Vgl. Bodo A. Baars/Karl B. Baum/Jobst Fiedler, Politik und Koordinierung, Göttingen 1976, S. 187 ff.

29 Renate Mayntz, Die Entwicklung des analytischen Paradigmas . . . , aaO, S. 9 f.

30 Erhard Blankenburg/Uta Krautkrämer, Ein Verwaltungsprogramm als Kaskade von Rechtsvorschriften: das Arbeitsförderungsgesetz, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation I . . . , aaO, S. 138–153.

Wie *Majone/Wildavsky* bereits bemerkt hatten³¹, ist es in der Tat problematisch, Zwecke und Mittel, politische Worte und administrative Taten, Stab und Linie, Politik und Verwaltung oder Plan und Durchführung zu trennen, da Pläne im Implementationsprozeß selbst operationalisiert werden; andererseits wissen wir, daß Implementationsprobleme bei der Programmentwicklung antizipiert werden³². Es mag auch der Einfluß der Fallstudie von *Grunow et al.* über die Förderung von Sozialstationen gewesen sein, die die Tendenz eingeleitet hat, die Trennung von Programm und Implementation tendenziell aufzuheben³³.

Würde dies aber nicht bedeuten, daß die hier unterstellte Antithese von bürokratischer Ineffizienz und politischen Programmfehlern artifiziell ist? Wäre die Implikation nicht auch, daß der gerade festgestellte gouvernementale Bias auch in einem weiteren Sinne problematisch ist, da er ja von der Steuerbarkeit des – also unterscheidbaren – Verwaltungsvollzuges durch eine Zentralinstanz ausgeht. Wäre die Konsequenz nicht auch eine *Implementationsforschung ohne Implementationsprozeß*?

Gibt man die logische Unterscheidung von Zielen und Mitteln, die noch das Paradigma 1 beherrschte³⁴, auf, hebt die institutionelle Trennung von Politik und Verwaltung auf und verwischt die phasenmäßige Differenzierung von Planung und Vollzug, so wird die Fragestellung der Implementationsforschung konturenlos. Die Lokalisierung von Ursachen ineffektiver staatlicher Programme im Bereich der Vollzugsbürokratie einerseits oder bei den politischen Instanzen andererseits, die Zurechnung von Folgen und Ursachen, die Zuschreibung von Fehlern und Verantwortlichkeiten verlöre ihre Eindeutigkeit.

Dieser theoretischen Umorientierung wäre entgegenzuhalten:

- genau so wie ein Programm als theoretisches Konstrukt quasi durch definitivische Setzung des Forschers nun allumfassend etabliert werden soll, ließe sich das Programm auch im traditionellen Sinne *entsprechend dem Selbstverständnis der Akteure* als output der obersten Steuerungsinstanz spezifizieren; das hieße, daß man – was besonders angesichts der hohen Verrechtlichung staatlichen Interventionshandelns in der Bundesrepublik naheliegt – z. B. ein Gesetz als Programm ansieht, während detaillierende Regelungen bereits dem Vollzug zuzuordnen wären;
- diese Unterscheidung läßt sich auch *logisch* rechtfertigen, stellt man auf die zunehmende Regelverfeinerung im Vollzug, auf die zunehmende Operationalisierung des Programms durch vollzugssteuernde Vorschriften ab;

31 Giandominico *Majone/Aaron Wildavsky*, Implementation as Evolution, in: Pressman/Wildavsky, Implementation, aaO, 2. Auflage 1979, S. 177– 194.

32 Vgl. Erhard *Blankenburg/Günther Schmid/Hubert Treiber*, Legitimitäts- und Implementationsprobleme »Aktiver Arbeitsmarktpolitik«, in: R. Ebbighausen (Hrsg.), Legitimationsprobleme der kapitalistischen Staaten, Frankfurt 1976; Renate *Mayntz*, Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, Die Verwaltung 10 (1977), 53.

33 Siehe Fußn. 24.

34 So Renate *Mayntz* (1977), Fußn. 32.

– vor allem aber läßt sich forschungspraktisch die Unterscheidung aufrechterhalten, weil vorgängige Programmierung und nachträgliche Detaillierung *chronologisch* sehr gut separierbar sind.

Die Auflösung der Aporien des »Paradigma II« der Implementationsforschung sowie eine Rückbesinnung auf den traditionellen Forschungsansatz scheint mir dann möglich zu sein, wenn man *kybernetisch von einem mehrfach durchlaufenen Politikzyklus ausgeht*³⁵, in dem sowohl das Programm selbst, z. B. das Gesetz, angepaßt und novelliert wird, weil das politische System »lernt«, andererseits aber auch der Vollzugsprozeß fortlaufend durch die Produktion untergesetzlichen Rechts gesteuert wird. Die *statische* Kaskade von Normen, die sich in *ahistorischer* Rekonstruktion durch den Forscher ergibt, der in Verfolgung der Fragestellung der *Evaluationsforschung* meist nach mehreren Jahren des Programmvollzuges feststellen will, wie wirksam staatliches Handeln auf der Basis eines Programms war³⁶, mag hier methodische Voraussetzung sein, zumal wenn es darum geht, die relative Effektivität einzelner Programmelemente oder -varianten im Sinne ihrer sozio-ökonomischen Wirksamkeit herauszufinden. Dies zumal dann, wenn die auf den Implementationsprozeß als eine der möglichen Ursachen von Programmineffektivität ausgerichtete »Strategie-Evaluation«³⁷ in die weitere evaluative Fragestellung eingebettet bleibt. Geht man jedoch von der – inzwischen typischerweise verengten – Implementationsfrage aus, so wäre diese statische Perspektive durch eine dynamische Betrachtung des sich durch permanente Feinsteuerung weiter normierenden dynamischen Vollzugsprozesses zu ersetzen. Letztlich wäre dann übrigens auch eine Möglichkeit gegeben, den *Stellenwert von Implementationsstudien* im politisch-administrativen Prozeß selbst zu reflektieren als eine *Rationalisierungsstrategie* des Systems.

5. Die tiefere Ursache für diese Tendenz zur *Implementationsforschung ohne Implementationsprozeß* scheint mir darin zu liegen, daß die binnenorganisatorische Frage nach der Steuerung des Vollzugsapparates ersetzt worden ist durch die Perspektive der *gesamtgesellschaftlichen Steuerbarkeit* über alternative *Programmtypen*³⁸. Wenn Programmtypen (imperative oder regulative Programme, indikative Planung / Informationsprogramme / pädagogische Programme, Anreiz-Programme, Transfer-Programme oder Infrastruktur-Programme) konstruiert werden nach ihrer – logisch abgeleiteten – Eingriffsintensität in sozio-ökonomische Zusammenhänge³⁹, dann verschwindet in der Tat der Implementationsprozeß hin-

35 Vgl. Hellmut Wollmann, Implementationsforschung – eine Chance für kritische Verwaltungsforschung?, in: ders. (Hrsg.), aaO, S. 24 f.

36 Vgl. Carol H. Weiss, Evaluation Research. Methods of Assessing Program Effectiveness, Englewood Cliffs 1972.

37 Vgl. Joseph Wholey et al., Federal Evaluation Policy. Analyzing the Effects of Public Programs, Washington 1970, S. 25; ähnlich der Begriff »process evaluation« bei Edward Suchman, Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Active Programs, New York 1967, S. 67.

38 Vgl. Renate Mayntz, Die Entwicklung des analytischen Paradigmas . . ., aaO, S. 15.

39 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann/Bernd Rosewitz, Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation II . . ., aaO, S. 25–49.

ter dem Programm; dann wird die Suche nach möglichen bürokratischen Ineffizienzen als Ursache mangelnder Effektivität eines ganz konkreten sozial- oder wirtschaftspolitischen Programms zumindest sekundär; dann wird aber tendenziell auch die Bedeutung einzelorganisatorischer oder makroorganisatorischer Merkmale unterschätzt⁴⁰. Damit wird tendenziell auch die klassische Frage »does organization matter?«⁴¹ als Forschungs-Artefakt verneint, weil nun formale Programmtypen, die sich in mehr oder weniger allen Politikfeldern finden, verglichen werden. Die *formale Typisierung von Programmen* nach Eingriffsintensität, d. h. nach der Verbindlichkeit der staatlicherseits gesetzten Entscheidungsprämissen für das Entscheidungsverhalten von Programmadressaten, führt zugleich zu einer *Entsubstantiierung des Programmbegriffs* und einer Vernachlässigung von materiellen politischen Fragen, wie sie die Evaluationsforschung im Auge hat; Fragen der materiellen politischen Theorie, die für Programmfehler ausschlaggebend sein können, bleiben ungeklärt.

6. *Programmfehler* hingegen lassen sich teilweise ohne problematische metatheoretische Annahmen ausmachen.

Ich möchte hier drei Arten von Programmfehlern ansprechen:

- Design-Fehler,
- Zielkonflikte
- und Theoriefehler.

Auf finanzielle Unterausstattung von Programmen, denen damit die kritische Masse fehlt, überhaupt etwas zu bewirken, oder auf mangelnde Operationalität von Programmen als weiteren, häufigen Ursachen von Implementationsproblemen möchte ich nicht näher eingehen.

Wäre es nicht grundsätzlich geschickter gewesen, den Vollzug des BaFöG den Finanzämtern zu überlassen, die ohnehin bei der Bestimmung des anrechnungsfähigen Nettoeinkommens der Eltern mitzuwirken haben⁴²? Hat nicht schon die Abwicklung der Kindergeldzahlungen durch die Arbeitsverwaltung anstatt durch die Finanzämter mehrere Tausend zusätzliche Planstellen erfordert?

Bei der Überprüfung des sogenannten Existenzgründungsprogramms für junge Unternehmer hatte man Anfang der siebziger Jahre festgestellt, daß die Zielgruppe systematisch verfehlt worden war. Die Ursache lag darin, daß die ERP-Kredite über Geschäftsbanken abgewickelt worden waren, mit der Folge, daß diese ihre privatwirtschaftlichen Kriterien der Bonität des Kunden anlegten und folglich den wenig kreditwürdigen, weil unsicheren, angehenden Unternehmern nur zögernd Kredite bewilligten⁴³. Offenbar handelt es sich hierbei um Fragen, die bei der Programmentwicklung zu entscheiden wären, um Fragen des *organisatorischen Designs*, dessen Folgen kaum der Bürokratie anzulasten sind. Wir rechnen hier das Design

40 So werden – Folge der Fallstudien-Methode – die »Netzwerke« nicht verglichen und typisiert; grundsätzlich pessimistisch hierzu Jürgen Reese, aaO, S. 43.

41 Fritz W. Scharpf, Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the Ministerial Bureaucracy, IIM Berlin, Februar 1976.

42 Vgl. Wolfgang Zeh, aaO, S. 740.

43 Vgl. Hans-Ulrich Derlien, Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung, aaO, S. 131.

des Vollzugssystems definitorisch zum Programm selbst, sofern es mit dem Programm gesondert festgelegt wird (z. B. im BaFöG) oder als schon bestehendes, etwa (verfassungs-)organisations-rechtliches – möglicherweise in Abwägung gegenüber Alternativen – akzeptiert wird.

Dies schließt jedoch nicht aus, daß das Design im Vollzugsprozeß – wie ja auch das vorgegebene Programm im materiellen Sinne durch Rechtsverordnungen – modifiziert wird, daß also »strukturelles Lernen«⁴⁴ im Politikzyklus einsetzt.

Als Programmfehler sind aber auch *Zielkonflikte* anzusehen, die bei der Programmentwicklung nicht geklärt worden sind. Die Untersuchung des BImSchG im Bereich der Luftreinhaltung hat Implementationsprobleme bei der Sanierung von emittierenden Altanlagen zutage gefördert: nachträgliche Anordnungen setzen voraus, daß die Vollzugsbehörde die Sanierungsbedürftigkeit nachweist und außerdem belegt, daß die Sanierung technisch möglich und ökonomisch zumutbar ist. Der Nachweis ist nicht leicht zu führen, so daß nur selten von der nachträglichen Anordnung Gebrauch gemacht wird und Sanktionen in Gestalt von Bußgeldern (bei Ordnungswidrigkeiten) oder Geldstrafen unterbleiben, weil die Behörden fürchten, der Beweispflicht vor Gericht nicht nachkommen zu können, zumindest jahrelange Verzögerungen hinnehmen zu müssen, wenn ein Unternehmen Rechtsmittel einlegt. Statt dessen weicht man auf den Verhandlungsweg aus: in einem informellen Bargaining wird versucht, Umweltschutzziele zu realisieren, indem auf Sanktionen verzichtet wird, Anpassungsfristen aus ökonomischen Gründen gewährt werden, Konzessionen in der Sache, bei der Interpretation des »Standes der Technik«, gemacht werden, damit überhaupt eine Verbesserung der Immissionsbelastung eintritt, oder Konformität – rechtswidrig – erzwungen wird, indem Neu- oder Änderungsgenehmigungen bei Anlagen des betreffenden Unternehmens von der Befolgung der Auflagen für die betreffende Altanlage abhängig gemacht werden⁴⁵.

Man kann hierin bürokratische Ineffizienz, meinetwegen Zielverschiebungen oder Verselbständigungstendenzen gegenüber den primären Zielen des Umweltschutzes sehen; die *Erklärung* für diese devianten Behördenpraktiken liegt aber auch in dem *politisch ungelösten*, im Gesetzgebungsverfahren nicht geklärten *Zielkonflikt zwischen Ökologie und Ökonomie*, zwischen Anpassung an den Stand der Technik und wirtschaftlicher Zumutbarkeit, die Sicherung von Arbeitsplätzen eingeschlossen. Die *Verlagerung politischer Zielkonflikte* in den ja gerne als unpolitisch angesehenen Verwaltungsvollzug (und letztlich auf die Judikative) stellt allerdings einen – werturteilsfrei festzustellenden – Programmfehler dar. Andererseits lassen sich eingebaute Zielkonflikte wiederum als für einen flexiblen Verwaltungsvollzug förderlich ansehen – aber das ist nicht die Perspektive der Implementationsforschung.

44 Zu diesem Begriff Hans-Ulrich Derlien, Ursachen und Erfolg von Strukturreformen im Bereich der Bundesregierung unter besonderer Berücksichtigung der wissenschaftlichen Beratung, in: Carl Böhrer (Hrsg.), Verwaltungsreformen und politische Wissenschaft, Baden-Baden 1978, S. 67 f.

45 Vgl. Renate Mayntz et al., Vollzugsprobleme, aaO, S. 424 ff.

Insofern wäre wohl Webers »Entgleisungsbeispiel« auch ein Indiz für Internalisierung politischer Konflikte mit dem preußischen Adel in der Frage der Aufhebung der Leibeigenschaft in die Bürokratie, war diese doch gerade unter Friedrich dem Großen wieder verstärkt adlig rekrutiert worden.

Letztlich verweist die Vollzugsproblematik im Umweltschutzbereich aber auch darauf, daß der normativen Steuerung, der regulativen Politik als Interventionsinstrument dann Grenzen gesetzt sind, wenn es einerseits an *gesellschaftlichem Konsens* über diese Normen fehlt und wenn andererseits – daher – der hohe und letztlich immer unvollkommen zu erbringende bürokratische Kontrollaufwand⁴⁶ nicht kompensiert wird durch soziale Kontrollen von Nachbarschaft, Anliegern, Bürgerinitiativen oder Selbstkontrolle der Betreiber.

Schließlich können festgestellte Vollzugsdefizite auf *Fehlern der häufig impliziten sozio-ökonomischen Theorie* beruhen⁴⁷.

Hier Beispiele aus der Implementationsforschung zu finden, ist aus einem systematischen Grund nicht so einfach: sie befaßt sich, wie gesagt, ja nicht mit der Untersuchung von impacts.

Wenn die Bildungsbereitschaft von Unterschichten auch angesichts drastischer Einschnitte in das BaFöG zumindest nicht rückläufig ist, so sind doch Zweifel an der implizierten Kausalbeziehung zwischen finanziellem Transfer und Abbau von Hemmschwellen angebracht: offenbar handelt es sich um ein komplexes Zusammenspiel von Variablen, deren partielle, monetäre Manipulation bestenfalls notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung des Programmerfolges ist.

Insofern bestehen grundsätzlich Zweifel an monetären, sei es incentiven, sei es transferierenden Politiken, weil ihre Wirkung von der subjektiven Kosten-Nutzen-Kalkulation von Programmadressaten abhängig ist⁴⁸. Wenn Abwasserabgaben lieber gezahlt als in Kläranlagen investiert wird, wenn Lohnkostenangebote an Unternehmen nicht immer zur Erhaltung von Arbeitsplätzen beitragen oder wenn sich die Fertilität der Deutschen trotz Kindergeld rückläufig entwickelt hat, dann könnte dies an Theoriefehlern liegen.

Selbst ein nachgewiesener Erfolg im Sinne der Zielerreichung ist ja kein Beweis für die Richtigkeit der materiellen politischen Theorie:

– Externe Faktoren könnten autonome Entwicklungen in die gewünschte Richtung ausgelöst haben; das Problem der kausalen Zurechnung gemessener Effekte ist bekanntlich nur – im allerdings schwer implementierbaren – Experimentalprogramm zu lösen⁴⁹.

46 Im übrigen ist nicht einzusehen, daß der Kontrollaufwand bei regulativen Programmen, wie überwiegend betont wird, besonders hoch sei; im Prinzip wären auch die Voraussetzungen von finanziellen Förderungsmaßnahmen aller Art laufend zu überprüfen.

47 Vgl. Bruder, aaO, S. 207.

48 Vgl. die Explizierung der Kalküle bei Fritz W. Scharpf et al., Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, aaO, S. 278 ff.

49 Zum experimentellen Design siehe Gerd-Michael Hellstern/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie, Opladen 1983.

- Oder im Extremfalle existiert das zu lösende Problem bereits seit Jahren nicht mehr, obwohl das Programm »erfolgreich« fortläuft; so wurde jahrelang die Bekämpfung von Bismarratten auf Hawaii finanziert, begleitet von regelmäßigen Erfolgsmeldungen, daß keine Ratten gesichtet worden seien⁵⁰.

IV.

Die Frage, ob ein Programmfehler oder administrative Ineffizienz vorliegt, kann letztlich nicht innerhalb des bisherigen Ansatzes der Implementationsforschung entschieden werden, da diese die sozio-ökonomischen Auswirkungen nicht ermittelt. Erst wenn Zielerreichung, d. h. positive intendierte Wirkungen, sowie ggf. negative oder positive Nebenfolgen des verwaltungsmäßigen Vollzugs eines Programms erhoben und analysiert sind, ist die Frage nach den Ursachen zu stellen, eine Erklärung zu suchen, die u. a. möglicherweise im administrativen Bereich liegt. M. a. W. Implementationsforschung ohne Evaluationsforschung kann eine mögliche programmatische Ineffizienz nicht schlüssig klären. Sie geht von einem vordergründig eventuell von der beauftragenden politisch-administrativen Praxis festgestellten Vollzugsdefizit aus, spezifiziert dieses ggf. anhand der outputs von Behörden und sucht nach strukturellen Erklärungen im Bereich von Organisation, Personal und Budget sowie zunehmend, wie gesagt, im *Programmtyp*. Dabei wird *auf Plausibilitätsbasis, d. h. logisch* untersucht, ob etwa regulative, incentive oder Infoprogramme oder gar ein Mix dieser gängigerweise unterschiedenen Typen von Programmen effektiver wären. Selbst eine empirische Untersuchung alternativer Programmtypen im Hinblick auf bewirkte impacts steht jedoch aus, wäre auch nur im Rahmen der Evaluation zu klären. Die Konzentration auf Programmtypen führt zudem dazu, daß Schwächen der impliziten materiellen politischen Theorie weitgehend unbeachtet bleiben, bestenfalls implizit angesprochen werden, in jedem Falle aber ebenfalls nur im Rahmen einer Programmevaluation nachzuweisen wären.

Wie bürokratische Ineffizienzen und politische Steuerungs- und Programmfelder häufig interdependent sind, ist die Relevanz der Implementationsforschung nur im Rahmen der weiteren Evaluationsforschung gesichert.

Wozu möglicherweise den effektiven administrativen Vollzug eines fragwürdigen Programms feiern oder die Entgleisung einer ohnehin unwirksamen Politik auf dem Verwaltungswege beklagen? Welchen Wert hätte die formale Rationalität der Bürokratie angesichts möglicher substantieller programmatischer Irrationalitäten?

⁵⁰ Bekannt ist auch das »smoking-paradox«: das Verbot von Zigarettenwerbung im US-Fernsehen führte zum Anstieg des Konsums, weil mit der Reklame auch die Möglichkeit entfiel, in staatlichen Gegeninformationen auf die Gefahren des Rauchens zu verweisen.