

# Was haben Vollzugsstudien der Verwaltungspraxis gebracht?

Autor(en): **Bussmann, Werner**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **33 (1993)**

PDF erstellt am: **18.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-173001>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Werner Busmann

# Was haben Vollzugsstudien der Verwaltungspraxis gebracht?

Seit Pressmann/Wildavsky's erster Implementationsstudie vor genau 20 Jahren sind in verschiedenen Ländern (v.a. USA, BRD) mehrere Hundert solcher Studien erschienen; auch in der Schweiz sind zahlreiche Vollzugsstudien durchgeführt und veröffentlicht worden. Was die ursprüngliche Hoffnung nach Erarbeitung «der» Implementationstheorie angeht, so fällt die Bilanz der Forschungsarbeiten sehr ernüchternd aus: Es besteht keine Einigkeit über die für einen erfolgreichen Vollzug staatlicher Massnahmen massgebenden Faktoren. Gleichwohl haben Vollzugsstudien die Verwaltungspraxis stark befruchtet: Sie haben erstens die Kenntnisse über die Wirkungsweise staatlicher Instrumente verbessert und in systematischer Form zugänglich gemacht, sie haben zweitens das Verständnis für den Ablauf und die Dynamik staatlichen Handelns geschärft, tragen drittens auf anschauliche Weise zur Lehre und Ausbildung bei und haben viertens zu politikbereichsspezifischem Lernen geführt.

Depuis la première étude de mise en œuvre de Pressmann/Wildavsky il y a tout juste 20 ans, plusieurs centaines d'études de ce genre ont été publiées dans différents pays (avant tout aux E.-U. et en RFA); en Suisse également, de nombreuses études concernant l'exécution ont été effectuées et publiées. Par rapport à l'espérance originelle qui était d'élaborer «la» théorie de l'exécution, le bilan des travaux de recherche apparait très décevant. Il n'existe d'accord sur les facteurs déterminants propres à assurer une exécution réussie des mesures étatiques. Néanmoins, les études d'exécution ont manifestement enrichi la pratique administrative: premièrement, elles ont amélioré les connaissances relatives au mode d'action des instruments étatiques et les ont rendues accessibles sous une forme systématique; deuxièmement, elles ont affiné la compréhension du déroulement et de la dynamique de l'action étatique; troisièmement, elles ont apporté une contribution importante à la doctrine et à la formation; enfin, elles ont favorisé un apprentissage spécifique dans le domaine politique.

## I. 20 Jahre Vollzugsforschung

Vor genau zwanzig Jahren wurde aus der Feder von Jeffrey Pressmann und Aaron Wildavsky ein Buch mit dem seltsamen Titel: *Implementation: How great Hopes in Washington are dashed in Oakland*<sup>1</sup> veröffentlicht. Darin wurde der Misserfolg eines Beschäftigungsprogramms für Arbeitslose nachgezeichnet. Die Neuheit des Werks lag nicht in der Analyse der Wirkungen eines bestimmten staatlichen Programms – das gab es zu diesem Zeitpunkt unter dem Stichwort der «program evaluation» bereits seit einigen Jahren –, sondern in der detaillierten Erfassung des Ablaufs von Handlungen und der systematischen Verknüpfung von Vollzug und Wirkungen (v. a. «complexity of joint action»).

## II. Nutzen für die (Verwaltungs-)Praxis?

Damit wurde der Startschuss zum Unternehmen «Vollzugsforschung» gegeben. Die Hoffnung war, dass sich aus den Mosaiksteinen von (als «Fallstudien» bezeichneten) Einzelstudien ein Gesamtbild «des Vollzugs» ergeben würde.

Was haben Vollzugsstudien der (Verwaltungs-)Praxis gebracht? Diese Frage gilt es zu klären. Ziel dieses Aufsatzes ist die «Messung» der Wirkungen der bisherigen Anstrengungen in der Vollzugsforschung im Hinblick auf die Praxis. Aber war es überhaupt Absicht, die Praxis zu befruchten? Verschiedene Aussagen im Bereich der Vollzugsforschung deuten darauf hin. So geht Laurence O'Toole, der die bisher wohl umfassendste sekundäranalytische Auswertung von Implementationsstudien durchgeführt hat, vom Ziel aus, «...to assist those actually involved in the policy process by developing good, empirically-based recommendations» (O'Toole 1986: 181). Auch Renate Mayntz geht in ihrem die Ergebnisse des deutschen Implementationsverbundes wiedergebenden Werk auf den Aspekt der «praktischen Brauchbarkeit» und der «praktischen Nützlichkeit» ein (Mayntz 1983: 20). Was die schweizerische Vollzugsforschung angeht, so erwähnt Wolf Linder in seinem Syntheseband des Nationalen Forschungsprogramms «Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie» (NFP 6), welches auch einen Vollzugs-Teil umfasste, das mögliche Ziel, «allgemein anwendbare Rezepte für eine erfolgreiche Umsetzung von Bundesprogrammen durch die Kantone (zu)...formulieren» (Linder 1988: 226). Das Ziel der Nützlichkeit der Vollzugsforschung für die Praktiker (im englischen oft «the policymakers») scheint also ausreichend belegt zu sein, um es der im vorliegenden Aufsatz vorgesehenen Wirkungsmessung von Vollzugsstudien zugrunde zu legen.

<sup>1</sup> Unteruntertitel: Or, why it's amazing that federal programs work at all this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.

### III. Vollzugs- und Evaluationsstudien

Zunächst gilt es zu klären, was unter «Vollzugsstudien» zu verstehen ist. Dabei ist namentlich das gegenseitige Verhältnis zwischen Vollzugsstudien und Evaluationen näher zu umschreiben.

*Vollzugsstudien* (synonym: Implementationsstudien) untersuchen den Prozess zwischen der Verabschiedung oder Inkraftsetzung einer Massnahme und deren Wirksamkeit in der Gesamtgesellschaft<sup>2</sup>. Ihr Interesse liegt auf der Beschreibung und Erklärung der für den Erfolg oder Misserfolg des Vollzugs massgebenden Faktoren. Dabei geht es nicht um den Vollzug von Massnahmen innerhalb einer Organisation (z.B. einer öffentlich-rechtlichen Anstalt wie die SBB), sondern in einem Geflecht mehrerer Organisationen (Bund, Kantone, private Verbände u. a. m.)<sup>3</sup>.

Während Autoren wie Sabatier (1986: 314) und Mayntz (1983: 7) der Implementationsforschung «its own identity» zuschreiben bzw. davon ausgehen, dass «die Implementationsforschung in der Bundesrepublik als etabliert gelten (kann)», weist O'Toole (1986: 183) darauf hin, dass unter Implementationsforschern keine Einigkeit über das Untersuchungsobjekt bestehe. Namentlich sei unklar, ob sich Vollzugsstudien auf das Studium des Verhaltens der Vollzugsinstanzen beschränken oder den ganzen Prozess von der Formulierung einer Politik («policy») bis zu den gesamtgesellschaftlichen Wirkungen einschliessen sollten. Diesem Aufsatz wird letzterer Ansatz zugrundegelegt.

Die Implementationsforschung weist durchlässige Grenzen zu andern akademischen Forschungsrichtungen auf wie «organizational theory», «organizational learning», «interorganizational theory», «exchange and power-dependence theory», «theories of intergovernmental relations», «public choice» u. a. m. (vgl. O'Toole, 1986: 198). Verschiedene dieser Forschungsrichtungen scheinen heute mehr Aktualität zu haben als die eigentliche Implementationsforschung<sup>4</sup>. Implementationsstudien (unter diesem oder anderen Namen) werden heute in anderem theoretischem Zusammenhang durchgeführt als noch vor 10 Jahren.

*Evaluationsstudien* (synonym: Evaluationen, Wirkungsanalysen) sind – historisch gesehen – älter als Vollzugsstudien (in den USA v. a. seit den 60er Jahren). Sie waren in der Anfangsphase z. T. als «blackbox-Evaluationen» konzipiert, d. h. es wurde nur das Ergebnis gemessen, nicht aber der Vollzug nachgezeichnet. So wurde beispielsweise festgestellt, dass gewisse Schulprogramme für unterprivilegierte Bevölkerungsschichten auf den Lernerfolg keine Auswirkungen hatten. Erst später fand man heraus, dass die entsprechenden Programme z. T. gar nicht vollzogen worden waren («implementation failure»). Die Implementationsforschung entstand teilweise als Reaktion auf die Vollzugsblindheit von Evaluationsstudien.

2 Die Schwierigkeiten bei der Konstruktion der Begriffe «policy» bzw. «program» und bei deren Übertragung ins Deutsche werden hier nicht behandelt.

3 Deshalb werden Vollzugsstudien in den USA den multi-organisationellen Studien zugeordnet.

4 In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Begriff «Implementation» wissenschaftlich je länger je mehr im Zusammenhang mit der Informatik (Implementation von Informatik-Lösungen) verwendet wird und seine sozialwissenschaftliche Verwendung eher abnimmt.

In Evaluationsstudien werden die Wirkungen von staatlichen Massnahmen in der Gesamtgesellschaft untersucht. Der Vollzug der Massnahmen kann in die Untersuchung einbezogen werden oder auch nicht. Für den vorliegenden Aufsatz interessiert nur ersteres.

Während sich die Vollzugs- und die Evaluationsforschung während rund eines Jahrzehnts parallel und recht unabhängig voneinander entwickelt haben, gibt es seit rund fünf Jahren Versuche, beide Ansätze zu verbinden<sup>5</sup>. Namentlich die Evaluationsforschung hat in den letzten Jahren nachhaltige Anleihen bei der Evaluationsforschung gemacht. Dabei wurde versucht, die «black box» des Vollzugs inhaltlich näher zu füllen<sup>6</sup>. Nach wie vor bestehen aber bei der Implementations- und bei der Evaluationsforschung recht unterschiedliche Fokussierungen. Die Implementationsforschung hat eine inhaltlich («substantive»)-theoretische Orientierung und ist ausgerichtet auf die Wissensgewinnung über (bei der Programmformulierung allenfalls zu berücksichtigende) Faktoren des Vollzugs. Demgegenüber hat die Evaluationsforschung eine methodische Fokussierung und ist ausgerichtet auf die Bereitstellung von Untersuchungsanlagen, welche die Ermittlung von Kenntnissen über die Wirkungen staatlicher Massnahmen und die Beurteilung solcher Massnahmen ermöglichen. Während Vollzugsstudien eine disziplinäre Ausrichtung haben, schreibt Scriven (1991: 363f.) den Evaluationen eine transdisziplinäre Ausrichtung zu.

#### **IV. Wie können Vollzugsstudien der Praxis nützen und wie kann dieser Nutzen ermittelt werden?**

Die Ermittlung des Nutzens von Vollzugsstudien für die (Verwaltungs-) Praxis ist eigentlich eine Evaluation. Zu untersuchende «Massnahmen» sind die in den USA, der BRD und der Schweiz in den letzten 20 Jahren durchgeführten Vollzugsstudien; Wirkungsfeld sind die öffentlichen Verwaltungen, wobei hier eine Konzentration auf diejenige der Schweiz erfolgt.

Jede Evaluation erfordert in der Regel eine Zielanalyse (vgl. Kap.II), das Aufstellen eines Wirkungsmodells (Kap. IV), das Messen der Wirkungen in den einzelnen Teilbereichen (Kap. V – IX) und eine Gesamtbilanz (vgl. Abstract).

Im Sinne eines *Wirkungsmodells* gilt es vorerst, mögliche Wirkungspfade von Vollzugsstudien auf die Praxis zu identifizieren. Denkbar ist, dass Vollzugsstudien der Praxis auf vier Arten nützen:

1. Vollzugsstudien können zu *Theorien* und Modellen und damit auch zu Empfehlungen für einen erfolgreichen Vollzug führen, welche von der (Verwaltungs-) Praxis bei der Gestaltung neuer Massnahmen angewendet werden können.
2. Vollzugsstudien können zu besseren Kenntnissen der verfügbaren *Instrumente* staatlichen Handelns führen.

<sup>5</sup> als Beispiel hervorgehoben sei Palumbo 1989

<sup>6</sup> vgl. v.a. die Versuche in Richtung der «theory-guided» oder «theory-driven» evaluations (z.B. Chen 1990).

3. Vollzugsstudien können exemplarisch Schwierigkeiten und Möglichkeiten beim Vollzug staatlicher Massnahmen aufzeigen und *Reflexionshilfe* für die Praxis bieten.
4. Vollzugsstudien können in einzelnen Politikbereichen Zusammenhänge aufzeigen und zu Lernen führen. Im Gegensatz zu den politikbereichsübergreifenden Erkenntnissen nach Ziffern 1–3 geht es hier um *politikbereichspezifisches Lernen*.

Die Ermittlung der vier Wirkungspfade kann durch verschiedene *Forschungsmethoden* erfolgen. Dabei stehen für den vorliegenden Zweck nicht alle Möglichkeiten zur Verfügung:

1. Im Rahmen einer *primäranalytischen Erhebung* könnten alle in den USA, der BRD und der Schweiz durchgeführten Vollzugsstudien auf ihre möglichen Empfehlungen untersucht werden. Dieser Weg wird hier nicht besprochen, da er einerseits zu aufwendig ist und andererseits brauchbare sekundäranalytische Auswertungen (vgl. Ziff. 2) zur Verfügung stehen.
2. Es kann auf *sekundäranalytische Erhebungen* und auf die darin vorhandenen Ergebnisse zurückgegriffen werden. Diese Möglichkeit wird hier genutzt. Ausgewertet werden vor allem die Studien von O'Toole (1986) (Auswertung von rund 300 Implementationsstudien, v.a. aus den USA), von Mayntz (1983) für die BRD (rund 20 Vollzugsstudien) und von Linder (1988) bzw. Zimmermann/Kolly/Mahon (1989) für die Schweiz (7 bzw. ca. 50<sup>7</sup> Vollzugsstudien).
3. *Anleitungen für die Verwaltung* können daraufhin überprüft werden, ob und inwieweit darin Erkenntnisse der Vollzugsforschung Eingang gefunden haben. Ebenso kann die Ausbildung von Studenten und das Weiterbildungsangebot von Beamten auf entsprechende Erkenntnisse überprüft werden. Diese Auswertung wird hier z.T. vorgenommen, wobei namentlich die gesetzesmethodische Ausbildung auf Ebene der Bundesverwaltung näher untersucht wird.
4. Verwaltungsbeamte können über ihre Einschätzung der Instrumente staatlichen Handelns und über ihre Modalitäten, Vollzugsprobleme zu umgehen oder zu lösen, *befragt*<sup>8</sup> oder *Vollzugsdokumente* können auf diese Fragen hin ausgewertet werden. Dies war im Rahmen des vorliegenden Aufsatzes nicht möglich.

Zusammenfassend: Einbezogen wurden sekundäranalytische Darstellungen und gesetzesmethodische Anleitungen (letzteres nur für die Schweiz). Damit kann nun der Ertrag von Vollzugsstudien im Hinblick auf die Verwaltungspraxis ermittelt werden. Als erstes gilt es die Bemühungen um die Schaffung adäquater Theorien des Vollzugs, die für die Verwaltung brauchbar wären, zu würdigen.

<sup>7</sup> In der Studie Zimmermann/Kolly/Mahon wurden insgesamt 103 Evaluationsstudien aus den Jahren 1978–1989 erfasst, von welchen rund die Hälfte auch als Vollzugsstudien betrachtet werden kann (zur Unterscheidung zwischen Vollzugs- und Evaluationsstudien, vgl. Kap. II).

<sup>8</sup> Linder/Peters (1989a) führen eine solche Untersuchung durch.

## V. Auf dem Weg zu einer «General Theory of Implementation» bzw. zu einem Rezeptbuch?

Als ich 1978 eine grössere Studie über die Formulierung und Implementation der schweizerischen Gewässerschutzpolitik<sup>9</sup> begann, schien der Sinn eines solchen Unterfangens einerseits in der Anwendung von Theoriefragmenten (Theorie der Politikverflechtung von Scharpf u. a.) und andererseits im Bereitstellen von empirischen Bausteinen, zu welchen sich später weitere gesellen würden und aus welchen sich später «die» Implementationstheorie entwickeln liesse, zu liegen. Angesagt war somit Theorieentwicklung auf induktivem Weg (vgl. Linder/Peters 1989: 53 und Mayntz 1983: 15). Zu diesem Zeitpunkt bestand auch das ambitiöse Vorhaben, im Rahmen eines Ländervergleichs die Wirkungen der Luftreinhaltepolitik in Beziehung zu setzen mit Vollzugsvariablen, um dadurch die für eine erfolgreiche Luftreinhaltepolitik massgebenden Faktoren zu ermitteln.<sup>10</sup>

In der Organisationstheorie hatte dieses Vorgehen seine ausgefeilte Begründung in der Kontingenztheorie, wonach «verschiedene Umwelt- oder Kontextbedingungen jeweils ganz bestimmte («kongruente») organisatorische Stukturmuster als Voraussetzung einer effektiven Aufgabenerfüllung verlangen (Mayntz 1983: 17. vgl. auch Linder/Peters 1989: 53–55). Es galt somit, die Übereinstimmung zwischen gewähltem Instrument und »objektiv vorhandenem« Problem zu beurteilen. Während in wirtschaftsorientierten Unternehmungen in Form von Gewinn und Verlust ein einigermaßen verlässlicher Indikator für die Qualität der Problemlösung zur Verfügung steht, ist dies bei staatlichem Handeln weniger der Fall. Hier wird die Qualität von Problemlösungen fallweise anhand rechtlich-normativer (legislative Vorgaben versus effektive Aufgabenerfüllung = Effektivität, vorgesehene Wirkungen versus effektive Wirkungen = Wirksamkeit) und ökonomischer (optimale Mittelausnutzung versus effektive Mittelausnutzung = Effizienz) Kriterien beurteilt. Der/die ForscherIn hat nicht nur das zu bearbeitende öffentliche Problem und die vorgefundene staatliche Instrumentenwahl zu beschreiben, sondern muss ausserdem die Qualität der Übereinstimmung von Problem und Instrument beurteilen; er/sie ist somit auch Evaluator. Linder/Peters (1989: 54) schreiben dazu pointiert: »This approach holds the investigator responsible for classifying both problems and instruments, somehow without sacrificing contextual richness. Further, the investigator must determine whether the application of instrument to problem in a given case represents a match or mismatch, corresponding in some well-defined way to policy success or failure. In effect, the policymaker who implicitly performs these calculations in each instance is relegated to the sidelines.«

Der Ertrag dieses Vorgehens im Hinblick auf die Gewinnung von Theorien über die Implementation ist bisher recht bescheiden geblieben. O'Toole (1986: 184) schreibt: «Researchers do not agree on the outlines of a theory of implementation nor even on the variables crucial to implementation success». Auch Mayntz (1983: 8) war zu einem ähnlichen Befund gekommen: «Was ... (in diesem Band, WB)

9 vgl. Bussmann 1980

10 vgl. Weidner/Knoepfel 1983

vorgelegt wird, ist nicht »die« empirisch fundierte Implementationstheorie, deren politikbereichsübergreifende Verallgemeinerungen sich in Form einer axiomatisierten Aussagenstruktur ordnen liessen.» Was die Schweiz angeht, so kommt Linder (1988: 226) zu einer ähnlichen Aussage: «Auch im Vollzugsförderalismus können wir allgemein anwendbare Rezepte für eine erfolgreiche Umsetzung von Bundesprogrammen durch die Kantone nicht formulieren. Zu sehr scheinen uns die Randbedingungen des erfolgreichen Vollzugs abhängig von den Besonderheiten jedes Politikbereichs.» Kurz: die Bemühungen um die Schaffung einer Theorie des Vollzugs sind nicht von Erfolg gekrönt gewesen.<sup>11</sup>

Diese Feststellung kann mit einem Seitenblick auf die Evaluationsforschung noch substantiiert werden. Ein ewiges, wenn auch offenbar kaum fruchtbares Thema der Evaluationsforschung ist die «generalizability», somit die Übertragbarkeit von Evaluationsresultaten von einem Kontext in einen andern<sup>12</sup>. Unter den Evaluationsforschern hat sich nur Cronbach einigermassen seriös mit dieser Frage befasst. Er hegt Vertrauen in das gesammelte Wissen anstatt in die Resultate von Einzelstudien. Entscheidend sei die langsame Mehrung von Forscherkenntnissen über Kausalketten. Wie solche Forscherkenntnisse synthetisiert werden können, sei aus Cronbach's Werk nicht klar, schreiben indessen Shadish/Cook/Leviton (1991: 362) und belegen damit, dass in der Evaluationsforschung die Frage des theoretischen Ertrags von Einzelstudien noch weniger gelöst ist als im Bereich der Implementationsforschung.

Freilich fehlt es nicht an Versuchen, aus dem Konglomerat widersprüchlicher Empfehlungen (eingehend dazu O'Toole 1986: 191–196) gewisse Rezepte für erfolgreiches Handeln zu formulieren. Einen solchen Versuch hat Sabatier (1986) unternommen. Er empfiehlt, a) den «street-level bureaucrats» (Lehrern, Sozialarbeitern, Luftreinhaltetechnikern u. a. m.) besondere Aufmerksamkeit im Hinblick auf eine erfolgreiche Implementierung zu schenken, b) bei der Ermittlung der Wirksamkeit von Massnahmen einen genügend langen Zeithorizont (5–10 Jahre) zu beachten, c) einer genügend kausalen Fundierung von Politiken Beachtung zu schenken und d) nicht davon auszugehen, dass staatliches Handeln für das Verhalten von Individuen dermassen entscheidend sei (Sabatier 1986: 321–322). Freilich scheint die von Mayntz (1983: 19) gegenüber einem solchen Rezeptbuch-Ansatz (in einer früheren Version von Sabatier) zitierte Argumentation weiterhin gültig: «The sort of »conditions« for effective implementation prescribed are precisely those which empirical evidence suggests are not met in the real world» (Barrett/Fudge 1981: 18). Ausserdem bleiben die von O'Toole (1986: 191–196) formulierten und

11 Es ist hier nicht der Platz, um auf die Gründe für diesen Misserfolg einzugehen. In der zitierten Literatur (v. a. Mayntz 1983: 9–19, O'Toole 1986: 197–205, Linder/Peters 1989a: 53–559) werden unterschiedliche Gründe angegeben. Anzumerken ist auch, dass O'Toole trotz seiner kritischen Bilanz durchaus erfolversprechende Möglichkeiten der Theorieentwicklung sieht (O'Toole 1986: 198).

12 Der Begriff «generalizability» scheint mir nicht sehr glücklich gewählt, weckt er doch Erinnerung an die Verallgemeinerungsfähigkeit von Theorien. Faktisch geht es aber um die Übertragung von Evaluationsresultaten, z. B. von einem Ort auf den andern, von einer Personengruppe auf eine andere oder von der Vergangenheit in die Zukunft.



eingehend belegten drei Einwände weiterbestehen, wonach erstens die untersuchten 300 Vollzugsstudien wenig an Empfehlungen enthielten, zweitens der Ratschlag durch das empirische Material meist nur unzureichend gestützt sei und drittens die Empfehlungen verschiedener Autoren einander direkt widersprüchen.

Angesichts der recht ungünstigen Beurteilung des Theorie-Ertrags von Implementationsstudien erstaunt es nicht, wenn sich auch in schweizerischen Verwaltungsdokumenten kein Niederschlag allfälliger theoretischer Erkenntnisse findet.

## **VI. Bessere Kenntnis der Instrumente staatlichen Handelns**

Ein zweiter Ertrag von Vollzugsstudien könnte in der Bereitstellung besserer Kenntnisse über die Instrumente staatlichen Handelns bestehen. Die Verwaltung würde dadurch in die Lage versetzt, die Wahl von Instrumenten bewusster vorzunehmen<sup>13</sup>.

In der Tat hat die Frage der Instrumentenwahl im Zusammenhang mit Implementationsstudien bisher eine wichtige Rolle gespielt. So wurde beispielsweise der von Mayntz (1983) herausgegebene Sammelband ganz auf die Thematik staatlicher Handlungsinstrumente ausgerichtet.

Dabei fällt die Bilanz nach Einschätzung der Wissenschaft nicht durchwegs positiv aus. Mayntz (1983: 11) führte beispielsweise aus, dass «die Programmtypologie... keine erschöpfende Klassifikation aller nach aussen gerichteten Formen staatlichen Handelns mit dem Ziel der Bewirkung von Wirkungen abgibt.» In einem weiteren Aufsatz im gleichen Sammelband (Kaufmann/Rosewitz 1983) werden bisherige Klassifikationsversuche dargestellt und eine neue Typologie vorgeschlagen, die indessen von späteren Autoren (z. B. Windhoff-Héritier 1987: 27–41) nicht übernommen worden ist. Im angelsächsischen Raum wurden ebenfalls zahlreiche Klassifikationsversuche unternommen, in welche die Zahl der Instrumente von 2 bis 64 Typen eingeteilt wurden (vgl. Linder/Peters 1989: 39–42). Linder und Peters haben deshalb den Versuch unternommen, die Einteilung der Instrumente auf Urteile von am «policy-making process» beteiligten Personen abzustellen.

Die Schwierigkeiten bei der Klassifikation müssen nicht erstaunen, handelt es sich bei staatlichen Instrumenten denn auch um menschliche Artefakte, welche in unendlichen Variationen und Kombinationen vorkommen können und sich kaum trennscharf auseinanderhalten lassen. Bei der Klassifikation spielt denn auch nicht das Argument der «Richtigkeit», sondern der «Sparsamkeit» (nicht zu viele Kategorien) und der «Brauchbarkeit für die Praxis» eine wichtige Rolle.

Abgesehen von den erwähnten Klassifikationsschwierigkeiten fällt m. E. die Bilanz der Instrumentendiskussion nicht dermassen schlecht aus. So geben beispielsweise die im Sammelband von Mayntz enthaltenen Aufsätze durchaus brauchbare Einblicke in die Funktionsweise einzelner Instrumente. Besonders hervorheben möchte ich dabei den Aufsatz von Scharpf (1983), der sehr anschaulich und plausibel das Dilemma von Anreizprogrammen – Mitnahmeeffekte oder ungenügende

13 zum Thema bewussten Instrumenteneinsatzes vgl. Linder/Peters 1990

Attraktivität – sowie die Voraussetzungen eines effizienten Einsatzes (aktive Implementation oder längerfristiger, stabiler Einsatz) aufzeigt. Was die Schweiz angeht, so kann Linder (1988: 217–227) in seiner Synthese des NFP 6 mehr Aussagen über den Vollzug politischer Programme machen, als nach seiner eigenen Einschätzung eigentlich möglich wäre. Während wie oben dargelegt eine allgemeine Theorie des Vollzugs weiterhin eine Chimäre bleibt, kann – nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen durch Vollzugsstudien – recht viel Brauchbares über den Einsatz von Instrumenten gesagt werden. Die Aussagen haben zwar nicht die Präzision, welche eine Kontingenztheorie erwarten liesse (in einer Situation mit den Faktoren x, y und z ist der Einsatz von Instrument a angebracht). Aber es können bestimmte Eigenschaften von Instrumenten näher umschrieben bzw. Instrumente in Bezug auf bestimmte Aspekte (Ausmass an Zwang, Möglichkeit eines möglichst präzisen Einsatzes, Kosten und Vorausssehbarkeit, vgl. Linder/Peters 1989: 47 und Linder 1988: 218–222) näher erörtert werden.

Ein Indiz für die Brauchbarkeit der Instrumentendiskussion ist auch ihre Rezeption in der Rechtswissenschaft und insbesondere der Rechtssoziologie (vgl. insbesondere Seibel 1984 und Morand 1991). Was die Schweiz angeht, hat dieses Thema auch im Entwurf des Leitfadens für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundesamtes für Justiz (1992) Eingang gefunden, in welchem die Instrumente staatlichen Handelns nach dem Kriterium der Härte/Weichheit eingeteilt werden. Bei der Aus- und Weiterbildung von Juristen und Verwaltungsfachleuten wird in zunehmendem Masse darauf Wert gelegt, dass Vertrautheit mit dem Instrumentenkasten staatlichen Handelns entsteht. Auch wenn diese Entwicklung nicht ausschliesslich der Durchführung von Vollzugsstudien zuzuschreiben ist, haben sich verschiedene Dozenten ihre Fachkompetenzen oder ihr Anschauungsmaterial aus (der Durchführung von) Vollzugsstudien geholt.

## **VII. Reflexionshilfen und methodisches Instrumentarium**

Dass Vollzugsstudien weniger eigentliche Theorien als vielmehr Reflexionshilfen bieten könnten, wurde in der Vollzugsforschung – vielleicht auch im Sinne eines «strategic retreat on objectives» schon bald anerkannt. Bereits Mayntz (1983) weist darauf hin, dass «der analytische Ansatz und der kategoriale Rahmen der Implementationsforschung . . . den Praktiker für die Wahrnehmung von Zusammenhängen sensibilisieren (mag), die er vorher nicht beachtete.» O'Toole (1986: 202/203) geht davon aus, dass die Nutzung durch die Praxis keine normative Theorie voraussetze: «The view that researchers should identify truths, which will then be tapped by practitioners, implies a much more rationalistic and limited model of policy making than seems appropriate. Just as with other varieties of social science, implementation research can serve practical purposes by highlighting a problem (like the relationship between policy and action), sensitizing others to it, and calling attention to persistently-important clusters of variables and relationships.» Ein Beispiel für solche Reflexionshilfen sind die Überlegungen zu den Ursachen von Vollzugsdefiziten (z. B. Mayntz 1983: 23, und Fürst 1992), die zeigen, dass die

traditionellen Erklärungsmuster (Schlamperei der Behörden, Renitenz der Vollzugsadressaten) und Rezepte (strikttere Vorschriften, härteres Vorgehen der Behörden) in der Regel zu kurz greifen.

Noch etwas weiter als Reflexionshilfen in Richtung praktischer Brauchbarkeit können Empfehlungen über die Durchführung von methodischen Schritten im Hinblick auf einen erfolgreichen Vollzug gehen. Zwar ist die Implementationsforschung generell «long on description and short on prescription» (Elmore 1981: 601), aber verschiedene Ideen für ein methodisches Vorgehen sind daraus hervorgegangen. Eine davon ist Elmore's Konzept des «backward mapping» (Elmore 1981), somit das Durchdenken des Vollzugsprozesses von seinem Ende (d.h. von seinen intendierten Wirkungen und vom Vollzug) anstatt von Gesetz/Programm her oder das Konzept der Implementationsplanung (Windhoff-Héritier 1987: 120–126, Gessner 1989). Das Wissen um die Unsicherheit der Verwirklichung von Gesetzesbestimmungen hat auch zum Ruf nach systematischer Wirkungsabschätzung (vgl. Mader 1985) und zu Vorschlägen nach deren institutioneller Verwirklichung (Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation 1991) geführt.

Zu erwähnen ist auch, dass konkrete Vollzugsstudien und die Reflexion über die Entstehung und den Vollzug politischer Programme in wachsender Masse für die politikwissenschaftliche und juristische Ausbildung eingesetzt werden. Entsprechende Unterrichtsangebote gibt es namentlich an den Universitäten Genf, Bern und Zürich sowie am IDHEAP.

Sucht man nach dem Niederschlag der erwähnten Reflexionshilfen im administrativen Alltag, so ist als erstes zu erwähnen, dass das Denken im Politik-Zyklus (Programmformulierung, Vollzug, Evaluation, Politikmodifikation) und das Verständnis des Vollzugs als eigenständige Kategorie auch in der Verwaltungspraxis Eingang gefunden hat. Der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen wird heute mehr Beachtung geschenkt als früher. Der bereits erwähnte Entwurf des Leitfadens für die Erarbeitung von Erlassen (1992) beinhaltet Ansätze zu einer «Design-Perspektive», umfasst er doch einen gesetzesmethodischen Block (mit den Teilen Problemanalyse und Zielbestimmung, Instrumentarium und Auswahl der Massnahmen).

Was die für die Verwaltung verpflichtenden Bestimmungen in methodischer Hinsicht angeht, ist indessen der Niederschlag aus der Vollzugsforschung bisher recht bescheiden geblieben. Die im Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 an die Vorlage von Botschaften und Berichten des Bundesrates formulierten Anforderungen (Art. 43) datieren weitgehend aus dem Jahr 1968 und sind geprägt von den damals entwickelten finanzpolitischen Perspektiven (Botschaften müssen Angaben über Folgekosten, über die Auswirkungen auf die Wirtschaft und soweit möglich über das Verhältnis von Kosten und Nutzen<sup>14</sup> geben können). Wesentlich weiter in seinen Anforderungen geht das Botschaftsschema der Bundeskanzlei, worin zusätzlich namentlich die Auswirkungen der Vorlage (z. B. in gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, ökologischer, raumplanerischer und regionalpolitischer Hinsicht) dar-

14 Kosten-Nutzen-Analysen sind indessen für Botschaften des Bundesrates nie durchgeführt worden, obgleich namentlich die Vorbereitung der NEAT-Vorlage dazu Gelegenheit geboten hätte.

zustellen sind. Darin kann ein legislatorischer Reflex aus dem aus vielen Vollzugsstudien bekannten Thema der «Nebenwirkungen» gesehen werden; dieses Thema hat indessen in der politischen Diskussion durchaus auch ein eigenes Leben geführt, weshalb eine eindeutige Zuordnung nicht möglich erscheint.

### VIII. Verwendung konkreter Vollzugsstudien

Vollzugsstudien waren ursprünglich mehr auf Theorieentwicklung als auf praktische Umsetzung angelegt (vgl. Kap. V.). Deshalb hat die Verwendung von Vollzugsstudien wissenschaftlich auch kaum Interesse geweckt. O'Toole fand in seiner breiten sekundäranalytischen Studie nur ein Werk, in welchem die Verwendung thematisiert wurde (O'Toole 1986: 192) und kommt zu folgendem Schluss: «If our policy makers examining the literature were looking for clues as to whether and how others have found the research literature helpful, none would be found.»

Im Laufe der letzten Jahre hat nun allerdings eine sehr starke Neuorientierung bei denjenigen Personen, die sich bisher mit Vollzugsstudien befassten, Platz gegriffen. Verschiedene Autoren haben sich angesichts der Schwierigkeiten, politikübergreifende Theorien und Rezepte zu entwickeln, dem «policy-oriented learning» zugewandt (vgl. Sabatier 1988). Es geht somit darum, die Voraussetzungen und Modalitäten des organisationellen und interorganisationellen Lernens zu ermitteln. Damit einher geht auch in zunehmendem Masse der Anspruch, die Vollzugsstudien hätten für die Praxis nützlich zu sein und zum bereichsspezifischen Lernen beizutragen.

In diesem Zusammenhang mag es vielleicht nützlich sein, einen kurzen Blick auf die Verwendungsdiskussion in der Evaluationsforschung zu werfen. Evaluationsstudien hatten (wie unter Kap. III. ausgeführt) nie den theoretischen Anspruch wie Implementationsstudien, aber haben (in zunehmendem Masse) den Anspruch der praktischen Verwendbarkeit. Aufgrund der zahlreichen durchgeführten Verwendungsstudien wissen wir, dass eine rasche instrumentelle Verwendung von Evaluationsstudien nicht besonders häufig ist (Shadish/Cook/Leviton 1991, 449), weshalb die konzeptuelle oder «aufklärerische» Funktion von Evaluationsstudien ins Zentrum gerückt ist. Allerdings weisen Evaluatoren wie Patton der Verwendbarkeit von Evaluationen nach wie vor grosse Bedeutung zu (vgl. Patton 1978). Patton's Perspektive ist indessen personenzentriert; sein Ziel ist die Beratung konkreter Klienten in bestimmten Organisationen<sup>15</sup>. Dies ist indessen ein anderer Kontext als der multiorganisationelle Kontext, welcher für viele andere Evaluationsstudien und vor allem auch für Implementationsstudien charakteristisch ist.

Wenn wir versuchen, die Ergebnisse aus Untersuchungen über die Verwendung von Evaluationsstudien auf Vollzugsstudien zu extrapolieren, können wir vergleichsweise einerseits eine geringere Verwendung erwarten, da Vollzugsstudien eher mehr theoretisch orientiert sind und andererseits eine grössere Verwendbarkeit, da Vollzugsstudien die Details des Vollzugs in der Regel präziser und sorgfältiger

15 vgl. sein Votum in Alkin 1990, 27

tiger erfassen und den Vollzugsinstanzen möglicherweise bessere Kenntnisse der Vollzugsfaktoren vermitteln können.

Hinweise auf eine Berücksichtigung von Evaluations- und Vollzugsstudien durch Politik und Verwaltung in der Schweiz gibt die auf Sekundäranalysen und Befragungen basierende Studie von Zimmermann/Kolly/ Mahon (1989). Nach der (wahrscheinlich auch durch Selbstüberschätzung geprägten) Selbsteinschätzung von ForscherInnen wurden in einem runden Fünftel der Studien die Ergebnisse nicht nur zur Kenntnis genommen, sondern in konkrete Massnahmen umgesetzt.

Untersuchungen darüber, inwieweit Vollzugsstudien (und andere sozial- oder naturwissenschaftliche Studien) in Botschaften des Bundesrates und in parlamentarischen Debatten Erwähnung gefunden haben, gibt es noch nicht<sup>16</sup>; eine solche Dokumentenanalyse könnte indessen von Interesse sein. Ebenso haben wir noch kaum empirisch gesicherte Kenntnisse über politikbereichsspezifisches Lernen und die Rolle von Evaluationen und Vollzugsstudien darin<sup>17</sup>.

## **IX. Abschliessende Bemerkungen zum Ertrag von Vollzugsstudien für die Verwaltungspraxis**

Über die vorhandenen empirischen Untersuchungen zum Ertrag von Vollzugsstudien hinaus können aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Nationalen Forschungsprogramm «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen» (NFP 27) noch einige zusätzliche Bemerkungen angefügt werden. Sie beziehen sich auf die durch Vollzugsstudien und Evaluationen ausgelösten *Lernprozesse*. Letztere können, so eine Erkenntnis des «organizational learning», nur stattfinden, wenn die Verwaltung sich Ziele setzt und die Ergebnisse daran misst. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass staatliche Verwaltung nur dann ein *Bewusstsein* ihres eigenen Handelns hat, wenn sie die Wirkungen ihrer Tätigkeit einigermaßen kennt. Eine solcherart verstandene Selbstreflexion der Verwaltung wird m.E. zunehmend wichtiger. Dafür sind nicht nur die bereits eingehend erörterten Gründe (Ausdifferenzierung der Gesellschaft, Schwierigkeiten staatlicher Steuerung), sondern auch neue Faktoren verantwortlich. Insbesondere steht mit der zunehmenden Mobilität von Kapital und Arbeit und mit dem Zusammenbruch der realsozialistischen Staaten nicht mehr der Wettbewerb zwischen den Systemen, sondern derjenige innerhalb liberaler Staatssysteme im Vordergrund, und staatliche Politik gerät unter Wettbewerbsdruck. Von letzterem werden nicht mehr nur wirtschaftspolitische Massnahmen, sondern weite Bereiche der Gesellschaftspolitik (z. B. Erziehung, Drogenpolitik, Alterssicherung) betroffen. Es werden in zunehmendem Masse internationale Vergleiche angestellt. Dadurch geraten nationale Politiken in Argumentationszwang.

16 Zu erwähnen ist die allerdings auf Nationale Forschungsprogramme beschränkte Studie Freiburghaus/Zimmermann 1985

17 Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen» (NFP 27) sind hierzu an der Universität Genf (Prof. Urio) und am IDHEAP (Prof. Knoepfel) zwei Projekte in Bearbeitung, welche 1994 bzw. 1995 abgeschlossen werden.

Lernen wird zu einer Erfordernis staatlicher Politik. Allerdings ist es in einer komplexen Welt, die mehrere Deutungen zulässt, auch zunehmend schwieriger, staatliches Handeln und gesellschaftliche Entwicklungen miteinander in eine gesicherte Beziehung zu setzen.

Während in der US-amerikanischen Verwendungsforschung bisher meist die instrumentelle, d.h. auf konkrete Umsetzung gerichtete Verwendung von Evaluationen und Vollzugsstudien im Vordergrund stand, sollte m.E. angesichts der Komplexität politisch-sozialer Verhältnisse die kritisch-argumentative Funktion von Evaluationen und Vollzugsstudien im Vordergrund stehen. Es geht darum, die bisherigen Deutungsversuche staatlicher Massnahmen sowie andere mögliche Wirkungspfade auf ihre Stichhaltigkeit zu überprüfen, um dadurch zu möglichst gesicherten Schlüssen über die Wirksamkeit bestimmter staatlicher Massnahmen zu kommen. Dabei ist zentral, dass bisherige Argumentationsmuster für staatliche Politik vom ForscherInnenteam nicht einfach übernommen, sondern auf ihre Schwachstellen abgeklopft werden. Die Verwaltung wird damit in Argumentationszwang gesetzt. Sie muss die Wirksamkeit ihrer Massnahmen eingehender als bisher belegen. Damit ist die Legitimierungsfunktion angesprochen. Denkbar sind aber auch konzeptuelle Änderungen bei Massnahmen, wenn die Überprüfung von einzelnen Argumentationsmustern unhaltbare Schwachstellen offengelegt hat. Instrumenteller Gebrauch von Untersuchungsergebnissen kann ebenfalls vorkommen, wird aber eher Randfragen betreffen. Ein solches Verständnis von Vollzugsstudien und Evaluationen läuft gewissermassen quer zur herkömmlichen Unterscheidung von Verwendungsfaktoren (legitimierend, instrumentell, konzeptuell).

Nach den bisherigen (als vorläufig zu betrachtenden) Erfahrungen des NFP 27 können die folgenden vier *Erfolgsfaktoren* für die Verwendung von Vollzugsstudien und Evaluationen durch die Verwaltungspraxis formuliert werden:

1. Die mit der Untersuchung Betrauten müssen Vertrauen geniessen und über Glaubwürdigkeit verfügen. Sie müssen ihre fachliche Autorität bei der Durchführung der Untersuchung zu erhalten und zu verstärken versuchen.
2. Die Fragestellung muss vitale Interessen der Verwaltung betreffen. Letztere muss einen Spielraum für Veränderungen haben (keine Situation des entweder Gewinnens oder Verlierens).
3. Das Vorgehen der Untersuchung muss glaubwürdig, verständlich und nachvollziehbar sein. Es muss von den von der Untersuchung Betroffenen getragen werden.
4. Erforderlich ist ein kontinuierlicher Dialog von der Auftragsformulierung bis zur Umsetzung. Die Verwaltung sollte dabei gegenüber anderen Instanzen (v. a. politische Spitze) einen Informationsvorsprung besitzen, um allenfalls gewisse Massnahmen «aus eigenem Antrieb» verwirklichen zu können (Vermeidung von Gesichtsverlust).

Es gibt natürlich viele Untersuchungen, welche aus sehr viel mehr Distanz zur Verwaltung durchgeführt werden, als hier skizziert wurde. Die Resultate solcher Untersuchungen richten sich aber weniger spezifisch an die Verwaltung als an die Öffentlichkeit als Ganzes. Sie können auf die Verwaltungspraxis Einfluss haben,

wenn sie «technischen» Charakter haben oder aber solche argumentative (z.T. empirisch gesicherte) Sprengkraft besitzen, um bisherige Deutungsmuster durch neue zu ersetzen.

Noch eine letzte Bemerkung zur Verlässlichkeit der Wirkungsfeststellung, dem Thema, das im Zentrum des NFP 27 steht. Die Validität der Untersuchungsergebnisse ist in der Tat ein wichtiges Anliegen, aber nicht dermassen zentral für das hier behandelte Thema, nämlich den Ertrag von Vollzugsstudien oder Evaluationen für die Verwaltungspraxis. Nach den bisherigen Erfahrungen des NFP 27 hängt die Verlässlichkeit der Wirkungsfeststellung nicht nur von der Qualität des ForscherInnenteams und des methodischen Vorgehens, sondern auch von den Voraussetzungen im entsprechenden Politikbereich ab. Soweit nicht klare Ziele und gute Vergleichsmöglichkeiten bei der Wirkungsfeststellung (vorher-nachher-Vergleich, Kontrollgruppen, interregionale Vergleiche) bestehen sowie zuverlässiges Datenmaterial zur Verfügung steht, (und sogar dann noch!) liegt über den Untersuchungsergebnissen ein recht grosser Schatten der Unsicherheit. Dieser Mangel an Verlässlichkeit kann nur behoben werden, wenn die Ermittlung der Wirkungen bereits bei der Massnahmenkonzeption ein Anliegen ist und die Massnahme so ausgestaltet wird, dass sie gut evaluierbar ist. Dies setzt voraus, dass erstens die Ziele einigermassen klar definiert werden, zweitens die Voraussetzungen für empirische Vergleiche im Hinblick auf die Wirkungen geschaffen werden (z.B. durch markante Änderungen für vorher-nachher Vergleiche, durch Schaffung von gewissen Einschränkungen im Geltungsbereich im Hinblick auf einen allfälligen Kontrollgruppenvergleich sowie durch Schaffung von Vollzugsspielräumen im Hinblick auf internationale Vergleiche) und drittens eine genügende Datenbasis geschaffen wird.

## Bibliographie

- Alkin, Marvin C. 1990. *Debates on evaluation*, University of California, Los Angeles: Sage
- Arbeitsgruppe «Gesetzesevaluation» 1991. *Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln: Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge*, Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, Bern: EDMZ (Artikel Nr. 407.570 d)
- Barret, Susan/Fudge, Colin 1981. Examining the policy-action relationship, in: dies. (Hrsg.), *Policy and Action. Essays on the implementation of public policy*, Methuen: London/New York, 3–32
- Chen, Huey-tysh 1990. *Theory-Driven Evaluations*, University of Akron: Sage
- Elmore, Richard F. 1981. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions, in: *Political Science Quarterly*: 601 -616
- Freiburghaus, Dieter/ Zimmermann, Willi 1985. *Wie wird Forschung politisch relevant? Erfahrungen in und mit den Schweizerischen Nationalen Forschungsprogrammen*, Bern/Stuttgart: Haupt
- Fürst, Dietrich 1992. Dimension der Vollziehbarkeit und des Vollzugs von Gesetzen, in: *Verwaltungsführung/Organisation/Personal*, VOP, 3: 152–156
- Gessner, Volkmar 1989. *Implementationsprognose als Teil gesetzgeberischer Aufgaben*, Ms. Seminar Murten
- Kaufmann, Franz-Xaver/Rosewitz, Bernd 1983. Typisierung und Klassifikation politischer Massnahmen, in: Mayntz, Renate (Hrsg.), *Implementation politischer Programme, Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 25–47
- Linder, Stephen H./Peters, Guy B. 1989. Instruments of Government: Perceptions and Contexts, in: *Journal of Public Policy*, 9, I: 35–58

- Linder, Stephen H. / Peters, Guy B. 1990. Policy Formulation and the Challenge of Conscious Design, in: *Evaluation and Programm Planning*, Vol. 13: 303–311
- Linder, Wolf 1988. *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz*, Bern: Haupt / Linder, Wolf. *La décision politique en Suisse – Genèse et mise en œuvre de la législation*, Lausanne: Réalités sociales
- Mader, Luzius 1985. *L'évaluation législative: Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne: Collection Juridique Romande
- Mayntz, Renate 1983. Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung, in: dies. (Hrsg.), *Implementation politischer Programme, Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 7–24
- Morand, Charles-Albert 1991. *Les instruments d'action de l'état*, Basel: Helbling und Lichtenhahn
- O'Toole, Laurence Jr. 1986. Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field, in: *Journal of Public Policy*, 6: 181–210
- Palumbo, Dennis J. 1989. Implementation theory and the theory-driven approach to validity, in: *Evaluation and Program Planning*, Vol. 12: 337–334
- Patton, Michael Quinn 1978. *Utilization-Focused Evaluation*, Beverly Hills/London: Sage
- Pressmann, Jeffrey/Wildavsky, Aaron 1973. *Implementation*, Berkeley: University of California Press
- Sabatier, Paul A. 1986. What can we learn from implementation research? in: Kaufmann, Franz-Xaver/Majone, Giandomenico/Ostrom, Vincent. *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin/New York: Walter de Gruyter, 313–325
- Sabatier, Paul A. 1988. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, in: *Policy-Sciences*, 21: 129–168
- Scharpf, Fritz 1983. Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: Mayntz, Renate (Hrsg.). *Implementation politischer Programme, Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 89–116
- Scriven, Michael 1991. *Evaluation Thesaurus*, 4th ed., Newbury Park: Sage
- Seibel, Wolfgang 1984. *Die Nutzung verwaltungswissenschaftlicher Forschung für die Gesetzgebung*, München: Minerva Publikation
- Shadish, William R./Cook, Thomas D./Leviton, Laura C. 1991. *The Foundations of Program Evaluation, Theories of Practice*, Newbury Park: Sage
- Weidner, Helmut/Knoepfel, Peter 1983. Innovation durch international vergleichende Politikanalyse dargestellt am Beispiel der Luftreinhaltepolitik, in: Mayntz, Renate (Hrsg.), *Implementation politischer Programme, Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 221–255
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1987. *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt: Campus
- Zimmermann, Willi / Kolly, Doris / Mahon, Pascal 1989. *Die wissenschaftliche Evaluation von Bundespolitik*, Bern: EDMZ (Art. Nr. 407.450 d)



