

Resilienz in der Politikumsetzung – Konzept, empirische Grundlagen und Perspektiven zukünftiger Forschung

Fritz Sager, Bettina Stauffer¹, Susanne Hadorn, Johanna Kuenzler, Céline Mavrot

Zusammenfassung: Dieser Beitrag entwickelt das Konzept der resilienten Politikumsetzung, um zu erklären, wie Verwaltungen unter politischem Druck handlungsfähig bleiben. Resilienz wird dabei als dynamischer Prozess verstanden, der Verwaltungen befähigt, Belastungen abzufedern, ohne die Kernziele politischer Programme aufzugeben. Theoretisch wird ein Drei-Säulen-Modell vorgeschlagen, das organisatorische Ressourcen, *Policy Capacity* und *Agency* unterscheidet. Diese Dimensionen verdeutlichen, dass Resilienz weder auf strukturelle Ausstattung noch auf individuelle Handlungsmacht allein zurückgeführt werden kann, sondern aus ihrem Zusammenspiel entsteht. Resiliente Implementierung ist nicht nur eine defensive Reaktion, sondern auch eine aktiv gestaltende Qualität administrativen Handelns, die auf Widerstands- und Anpassungsfähigkeit zugleich zielt. Überdies wird deutlich, dass Resilienz normative Spannungen aufwirft, da sie einerseits rechtsstaatliche Stabilität sichert, andererseits aber mit demokratischer Responsivität kollidieren kann. Der Essay zeigt zudem eine prospektive Forschungsagenda auf, die diese Ambivalenzen systematisch beleuchtet und das Konzept vergleichend in unterschiedlichen institutionellen Kontexten prüft.

Schlagwörter: resiliente Politikumsetzung, organisatorische Ressourcen, Policy Capacity, Agency

Resilience in Policy Implementation – Concept, Empirical Foundations, and Prospects for Future Research

Abstract: This article develops the concept of resilient policy implementation to explain how administrations remain capable of action under political pressure. Resilience is understood as a dynamic process that enables administrations to absorb stress without abandoning the core objectives of political programs. Theoretically, a three-pillar model is proposed, distinguishing organizational resources, policy capacity, and agency. These dimensions illustrate that resilience cannot be reduced to structural resources or individual agency alone but emerges from their interaction. Resilient implementation is not merely a defensive reaction but also an actively shaping quality of administrative action, aiming at both endurance and adaptation. At the same time, resilience raises normative tensions, as it secures constitutional stability on the one hand but may collide with democratic responsiveness on the other. Finally, the essay outlines a prospective research agenda that systematically explores these ambivalences and examines the concept in a comparative perspective across different institutional contexts.

Keywords: resilient policy implementation, organizational resources, policy capacity, agency

1 Korrespondenz

1 Einleitung

In der politikwissenschaftlichen Forschung herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass politische Maßnahmen häufig unter Bedingungen umgesetzt werden, die von Konflikten, Unsicherheit und Druck geprägt sind. Während klassische Studien die Aufmerksamkeit auf die Frage richteten, unter welchen Umständen Verwaltungseinheiten politische Entscheidungen möglichst effizient und im Einklang mit den politischen Vorgaben umsetzen können (Pressman & Wildavsky, 1984; Sager et al., 2024a), hat sich in den letzten Jahren ein Wandel hin zu einer stärker politikzentrierten Perspektive vollzogen. Unter dem Schlagwort der *Politics of Implementation* (Mavrot, 2024; Sager & Hinterleitner, 2022; Sager et al., 2024b) richtet sich der Fokus nicht mehr ausschließlich auf administrative Effizienz, sondern vielmehr auf die politischen Dynamiken, die den Verlauf und das Ergebnis von Prozessen der Politikumsetzung maßgeblich prägen. Dies knüpft an die Erkenntnisse der zweiten Generation von Implementierungsforschung an (siehe Goggin et al., 1990), in der Top-Down-Ansätze wie das Rahmenmodell von Mazmanian und Sabatier (1980) sowie Bottom-Up-Ansätze wie das Konzept der *Street-Level-Bürokratie* von Lipsky (2010 [1980]) grundlegende Impulse gaben. Spätere Arbeiten, die hybride Modelle entwickelten, verknüpften beide Perspektiven und öffneten den Blick für Mehrebenensysteme wie die Europäische Union (Keiser & Drolc, 2022). Heute rücken vermehrt die politischen Auseinandersetzungen im Zuge der Umsetzung in den Mittelpunkt.

Vor diesem Hintergrund führt der Beitrag das Konzept der resilienten Politikumsetzung ein. Dieses geht von der Annahme aus, dass nicht alle Umsetzungseinheiten politischem Druck in gleicher Weise nachgeben. Resiliente Politikumsetzung bezeichnet die Fähigkeit von öffentlichen Verwaltungen, sich gegen politische Einflussversuche zu behaupten und trotz externer Belastungen an den ursprünglichen Zielen einer Politik festzuhalten. Damit unterscheidet sich das Konzept von etablierten Ansätzen wie der *blame avoiding policy implementation* (Hinterleitner & Wittwer, 2022), die vor allem Vermeidungsstrategien gegenüber Kritik analysieren, oder Studien zum Reputationsmanagement (Rimkutė, 2022), die darauf verweisen, wie Verwaltungen unter Druck öffentliche Wahrnehmung steuern. Resiliente Politikumsetzung hebt demgegenüber hervor, dass Verwaltungseinheiten nicht nur reaktiv handeln, sondern auch proaktiv Widerstand leisten oder Anpassungen vornehmen können, um die Integrität politischer Programme zu sichern.

Der Beitrag entwickelt diesen Ansatz theoretisch und identifiziert drei konstitutive Säulen. Erstens erfordert resiliente Politikumsetzung organisatorische Ressourcen, da nur gut ausgestattete Verwaltungen über die Stabilität verfügen, politischen Druck auszuhalten, ohne ihre Kernaufgaben zu gefährden. Zweitens verweist der Ansatz auf das Konzept der *Policy Capacity*, also die analytischen, administrativen und politischen Fähigkeiten von Verwaltungseinheiten, die es ihnen erlauben, Belastungen in konsistente Handlungsstrategien zu übersetzen (Wu et al., 2015). Drittens spielt das Konzept der *Agency* eine zentrale Rolle, verstanden als die Fähigkeit individueller und kollektiver Akteure innerhalb der Verwaltung, autonome Entscheidungen zu treffen und eigenständige Handlungsspielräume zu nutzen (Cohen, 2024; Mavrot, 2023). Zusammengenommen eröffnen diese drei Dimensionen einen Rahmen, der resilienter Politikumsetzung Kontur verleiht und sie gegenüber anderen Formen administrativen Handelns abgrenzt.