

### Zur Interdependenz von politischen und methodischen Problemen bei Auftragsforschung für die öffentliche Verwaltung

Derlien, Hans-Ulrich

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerksbeitrag / collection article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Derlien, H.-U. (1981). Zur Interdependenz von politischen und methodischen Problemen bei Auftragsforschung für die öffentliche Verwaltung. In W. Schulte (Hrsg.), *Soziologie in der Gesellschaft: Referate aus den Veranstaltungen der Sektionen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Ad-hoc-Gruppen und des Berufsverbandes Deutscher Soziologen beim 20. Deutschen Soziologentag in Bremen 1980* (S. 569-573). Bremen: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-189222>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## ZUR INTERDEPENDENZ VON POLITISCHEN UND METHODISCHEN PROBLEMEN BEI AUFTRAGSFORSCHUNG FÜR DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Hans-Ulrich Derlien

### 1. Fragestellung

Die Funktion der Auftragsforschung für die öffentliche Verwaltung liegt bekanntlich zwischen Legitimation und Kritik des Verwaltungshandelns und einzelner Verwaltungssysteme (1). Die Differenziertheit und Heterogenität des Verwaltungssystems bringt es dabei mit sich, daß sich auch Akteure finden, die Untersuchungen mit voraussichtlich von anderen Akteuren als kritisch empfundenen Ergebnissen in Auftrag geben. Die Wahrscheinlichkeit von als kritisch antizipierten Ergebnissen und damit eine defensive Haltung ist besonders hoch, wenn nicht mehr nur gesellschaftliche Problemstudien erstellt, sondern auf Problemlagen bezogene Programme evaluiert oder die Verwaltungsorganisation selbst zum Untersuchungsgegenstand wird. Programmevaluation und Strukturuntersuchung sind thematisch verwoben im Typus der Implementationsforschung, d.h. der Untersuchung der Wirksamkeit des Vollzugs öffentlicher Programme. Die Durchführung der Untersuchung und die Publikation ihrer Ergebnisse kann damit selbst zu einem Verwaltungspolitikum werden. Im folgenden soll am Fall der ersten deutschen Implementationsstudie, einer Untersuchung über Vollzugsprobleme der Umweltschutzgesetzgebung (2), dargelegt werden, welche methodischen Probleme sich aus verwaltungspolitischen Entscheidungsprozessen ergeben und wie andererseits methodische Probleme politisiert werden können (3).

### 2. Anlaß und Auftrag für die Untersuchung

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen beim Bundesminister des Innern hatte in seinem Gutachten 1974 darauf hingewiesen, daß Mängel im Umweltschutz u.a. auch darauf zurückzuführen seien, daß die bestehenden Umweltschutzgesetze von den Ländern nicht zufriedenstellend vollzogen würden. Diese Behauptung eines Vollzugsdefizits ist von einigen Ländern als Vorwurf aufgefaßt und zurückgewiesen worden

und stellte den Sachverständigenrat unter Beweiszwang. Um den Vorwurf in seinem nächsten Hauptgutachten erhärten zu können, vergab der Sachverständigenrat 1975 den Auftrag, empirisch zu untersuchen, wie insbes. die unteren Vollzugsbehörden der Länder das Bundesimmissionsschutzgesetz (Luftreinhaltung) und das Wasserhaushaltsgesetz des Bundes und entsprechende Landesgesetze vollziehen und ob es hierbei zu Zielverschiebungen bei Genehmigungen, nachträglichen Auflagen und Kontrollen gegenüber Betreibern von Anlagen bzw. Einleitern komme.

### 3. Design der Untersuchung

Die Untersuchung sollte in zwei Phasen ablaufen, wobei zunächst exploriert werden sollte, welche unterschiedlichen Behördengeflechte in den einzelnen Bundesländern welche typischen Entscheidungs- und Kontrollpraktiken anwenden. Diese Exploration sollte in drei Bundesländern vorgenommen werden, deren Vollzugssysteme Extremtypen darstellten; dabei sollten Intensivinterviews und Aktenanalysen bei allen am Vollzug der Gesetze für die Luft- und die Wasserreinhaltung beteiligten Behörden durchgeführt werden (Ministerien, Regierungspräsidien, Gewerbeaufsichts- und Wasserwirtschaftsämter, Städte und Landkreise, Wasserverbände). Die Haupterhebung sollte dann als schriftliche, standardisierte Befragung in allen Flächenstaaten als Totalerhebung, und zwar parallel für beide Umweltschutzbereiche, laufen. Für die Untersuchung wurden insgesamt 15 Monate veranschlagt.

### 4. Zugangsprobleme

Nicht nur die umstrittene Behauptung eines Vollzugsdefizits, sondern auch die Überlagerung dieser Kontroverse durch föderale Spannungen zwischen Bund und Ländern und damit zum Teil zwischen sozial-liberalen und konservativen Regierungen machten bereits den Zugang zu den Erhebungseinheiten in den Ländern für diese vom Bund beauftragte Untersuchung problematisch. Die Klärung des Zugangs hatte dabei infolge der defensiven Haltung einiger Bundesländer die Zuständigkeiten zu beachten und damit die Kontaktstruktur im Politikfeld "Umweltschutz" zu nutzen; d.h. das Team konnte nicht direkt mit den Erhebungseinheiten in Kontakt treten, sondern mußte vorgehen über - das Sekretariat des Sachverständigenrats, das bei dem dem BMI nachgeordneten Statistischen Bundesamt angesiedelt ist,

- einen dort eingerichteten projektbegleitenden Beirat, in dem Sachverständigenrat, BMI und zwei Länder vertreten waren,
- die Umweltministerkonferenz mit einem ständigen Abteilungsleiterausschuß und einer AG "Vollzugsverbesserung",
- die daneben bestehende Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA),
- meist zwei verschiedene für Luft bzw. Wasser zuständige Landesministerien,
- kommunale Spitzenverbände, soweit Kreise und Städte zu befragen waren.

Diese Gremien und Behörden hatten vor der Interviewanbahnung bei den Vollzugsbehörden entweder Anfragen, Empfehlungen, Genehmigungen oder Weisungen auszusprechen, bevor von der Kooperationsbereitschaft der unteren Instanzen auszugehen war. Andererseits konnten defensiv eingestellte Akteure diese Kontaktstruktur nutzen, um den Entscheidungsprozeß über den Zugang zu blockieren oder zu verzögern und die Modalitäten der Untersuchung zu beeinflussen (4). Dabei stellte sich bald heraus, daß die Entscheidungen für das Teilprojekt "Luftreinhaltung" unterhalb der Bund-Länder-Gremien von denen für das Teilprojekt "Wasserreinhaltung" abgekoppelt wurden, weil die für den Wasserbereich zuständigen (Innen)Ministerien einerseits gesetzgeberische Landeskompetenzen in Ausfüllung des Rahmengesetzes des Bundes hüteten und daher andererseits über die alte Institution der LAWA verfügten. Die Zugangsverhandlungen zogen sich als Folge des fragmentierten Entscheidungsprozesses vom 22.9.1975 (Zustimmung der Umweltministerkonferenz) bis zum 30.11.1976 (Zustimmung der LAWA), also über 1 Jahr hin. Die schriftliche Befragung im Wasserbereich wurde dabei derart lange verzögert, daß sie als eigenständige 3. Phase der Untersuchung unter Verlängerung des Projektzeitraums stattfinden mußte.

#### 5. Abstriche am Design und Auflagen

Im Zuge dieser Verhandlungen stellten die Länder Forderungen und setzten damit folgende Auflagen durch, die das geplante Design beeinträchtigten und den Aufwand des Projektes neben dem schon eingetretenen Zeitverlust erhöhten:

- Akten, die sich auf einzelne Emittenten bezogen, durften nicht eingesehen werden; sie wurden nach einem Analyseschema von den Behörden selbst ausgewählt und ausgefüllt; damit werden schriftliche und mündliche (explorative) Befragung zur Hauptinformationsquelle.
- Ein Land möchte zudem "typische" Behörden selbst auswählen und läßt die Lufterhebung in seinem Bereich platzen, indem zum späten Zeit-

punkt wiederum ein Junktim zur Klärung des Zugangs im Wasserbereich und damit zum LAWA-Beschluß hergestellt wird. Mit dem Argument der Arbeitsbelastung der zu befragenden Behörden wird ferner für die Wassererhebung eine willkürliche 25 prozentige Stichprobe gefordert, die aber mehr oder weniger stillschweigend auf 66,3 % angehoben wurde.

- Fragebogen mußten vorgelegt werden; allerdings vergeblich wurde versucht, Fragen nach subjektiven Lagebeurteilungen und nach - in der Exploration zuhauf ermittelten - fragwürdigen oder devianten Praktiken und Taktiken zu streichen.
- Die Länder setzten durch, daß in der Auswertung keine Vergleiche zwischen einzelnen Ländern gezogen werden durften.
- Vereitelt werden konnte aber der Versuch einiger Landesministerien, die Verteilung und/oder den Rücklauf der schriftlichen Befragung zu kontrollieren, um einerseits sie interessierende länderspezifische Informationen zu erhalten, die ja der Untersuchungsbericht nicht ergeben sollte, andererseits eine Selbstzensur der Adressaten zu bewirken. Als Kompromiß mußten länderspezifische Computer-Ausdrucke angeboten werden.
- Die LAWA erzwang für den Teilbericht Wasser die Möglichkeit einer Stellungnahme und forderte Mitsprache bei einer eventuellen Veröffentlichung.

Hinter diesen Interventionen stand zum Teil der Versuch, die Untersuchung zu verhindern oder durch Verzögerung platzen zu lassen, zum Teil aber auch erkennbar das Bemühen, die Ergebnisse inhaltlich oder ihre Streuung zu kontrollieren. Daß sich die defensiven Länder schließlich in vielen Punkten nicht durchsetzen konnten, lag u.a. daran, daß eine totale Blockade einer Anerkennung des Vollzugsdefizits gleichgekommen wäre und daß sie sich untereinander nicht einig waren.

## 6. Ergebnisse und Rezeption

Überraschend, wenn auch erklärlich war die Kooperationsbereitschaft der unteren Vollzugsinstanzen; die explorativen Gespräche erwiesen sich als höchst freimütig und fruchtbar und die Rücklaufquote der schriftlichen Befragung betrug 78,1 % (Luft) und 73,3 % (Wasser). Denn die unteren Behörden waren über den politischen Entscheidungsprozeß über den Zugang nicht informiert und sahen eine Möglichkeit, ihren operativen Problemen im Zielkonflikt von Ökologie und Ökonomie und ihrem Verhältnis zu vorgesetzten Stellen einerseits und Betreibern andererseits Ausdruck zu geben. U.a. konnten Kontrolldefizite infolge mangelnder Personalausstattung und restriktive bis deviante Anwendung von Vorschriften ebenso belegt werden wie Spannung mit vorgesetzten und anderen gleichgestellten Behörden sowie eine pessimistische Gesamteinschätzung der Umwelt-Situation.

Während der Luftbericht nicht zur Diskussion stand, konnte, wie vereinbart, die LAWA zum Wasserbericht Stellung nehmen. Da die - beim Zugang sicherlich schon antizipierten - Untersuchungsergebnisse den Vorwurf des Vollzugsdefizits im großen und ganzen bestätigten, ist die Rezeption der Ergebnisse wieder defensiv. Die zum Teil massive Kritik an der Untersuchung tritt dabei nicht zuletzt in Gestalt methodischer Kritik auf, und zwar u.a. gerade jener Punkte des Designs, die auf Intervention der Länder verändert worden waren:

- die abgefragten objektiven Daten über Verfahren und Umweltbelastungen könnten nicht repräsentativ sein, da es sich nur um eine Teilerhebung gehandelt habe;
- die Befragungsergebnisse deckten sich nicht mit den "tatsächlichen Verhältnissen"; der Wert der Studie liege in der Zusammenstellung subjektiver Beurteilungen, die auf Betriebsklima und persönliche Schwierigkeiten der Einzelnen hinwiesen;
- im Widerspruch zur Behauptung der Subjektivität wurde andererseits beklagt: "Die Studie kann in weiten Bereichen als Lehrbuch dafür angesehen werden, wie die Behörden umgegangen und gegeneinander ausgespielt werden können. Die Studie sollte daher in dieser Form nicht veröffentlicht, sondern nur den für organisatorische Fragen zuständigen Behörden zugänglich gemacht werden."

In zwei Punkten (Repräsentativität, Validität) werden also gerade jene methodischen Schwächen (Stichprobe, fehlende Aktenanalyse) bemängelt, die zuvor von den Ländern durch Auflagen verursacht worden waren. Mit der Betonung des Lehrbuchcharakters des Untersuchungsberichts ließ sich im übrigen der Vorwurf der Subjektivität nicht vereinbaren. Da sich die Länder zudem wiederum nicht in ihrer Haltung einig waren, wurde die Untersuchung veröffentlicht und der Sachverständigenrat hat in seinem Gutachten 1978 auf über 20 Seiten Ergebnisse referiert.

#### Anmerkungen

- (1) Vgl. die empirischen Arbeiten von Hannes Friedrich, Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Frankfurt 1970; Renate Mayntz et al., Das Beratungswesen des BMJFG, Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim BMI, MS. Bonn 1975.
- (2) S. Renate Mayntz et al., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, Materialien zur Umweltforschung, hg. vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Bd. 4, Stuttgart 1978.
- (3) Vgl. Carol H. Weiss, The Politicization of Evaluation Research, in: Journal of Social Issues 26 (1970), S. 57-68; Hans-Ulrich Derlien, Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programm-evaluation, Baden-Baden 1976, S. 143-149.
- (4) Hierzu allgemein Hans-Ulrich Derlien, Methodische Probleme der empirischen Verwaltungsforschung, Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e.V., Bonn 1978, S. 9-13