

Stellungnahme zu ausgewählten Problemen: Rechtssoziologie - Verwaltungsforschung

Blankenburg, Erhard; Derlien, Hans-Ulrich

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Blankenburg, E., & Derlien, H.-U. (1984). Stellungnahme zu ausgewählten Problemen: Rechtssoziologie - Verwaltungsforschung. In W. Bick, R. Mann, & P. J. Müller (Hrsg.), *Sozialforschung und Verwaltungsdaten* (S. 192-197). Stuttgart: Klett-Cotta. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-331120>

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.

Stellungnahme zu ausgewählten Problemen

Erhard Blankenburg

Rechtssoziologie

Aussagemöglichkeiten

Die überragende Bedeutung der Aktenmäßigkeit für justizielle Verfahren ergibt sich aus seinen Organisationsmerkmalen: Zulieferer sind im Strafverfahren Polizei und Staatsanwaltschaft, im Zivilverfahren Parteien bzw. ihre Anwälte, Bearbeiter sind Richter aber auch die (Anwälte der) gegnerischen Partei(en), Vollstrecker sind wiederum oft mehrere Stellen bzw. deren Organisationen: Staatsanwaltschaft, Gerichtsvollzieher, gegnerische Parteien und deren Anwälte; teils ist auch die Vollstreckung wieder verfahrensmäßig geregelt. Als Organisationssystem besteht gerichtliches Verfahren daher aus einer Kette von Personen und Organisationen. Einziges verbindliches Kommunikationsmedium ist die Akte, deren Inhalt bestimmt oft die gesamte Information der jeweils nächsten Stelle, und wenn informelle Kenntnis bzw. mündliche Verhandlung Information beisteuern, so ist diese nur legitim verwertbar, wenn sie einen Niederschlag in der Akte gefunden hat. Hinzu kommt, daß die Interessen der beteiligten Prozeßparteien prinzipiell entgegengesetzt sind, sodaß Einverständnis über gemeinsame Fiktionen — wie sie in Bürokratien die Regel sind —, im justiziellen Verfahren beschränkt bleiben (es ist meist dort festzustellen, wo außergerichtlicher Konsens einen Teil der möglichen Streitthemen ‚ausklammert‘ oder wo das Verfahren nur notarielle Funktion erfüllt, so bei einverständlichen Ehescheidungen o. ä.)

Kettenmäßige Organisation und kontradiktorische Interessen bedingen, daß die Produktion des Akteninhalts die Aufmerksamkeit der Beteiligten zentral beansprucht: Wortwahl oder Auslassungen können taktische Bedeutung gewinnen für die nächste Instanz, bei der allein der Akteninhalt verbindlich zählt. Deshalb geschieht die Produktion des Akteninhalts nie allein um der Klärung eines Sachverhalts willen, sondern immer vorwiegend im Hinblick auf mögliche folgende Rechtsentscheidungen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Akte alle entscheidungsrelevanten Umstände enthält, sondern eher, daß ihr taktisch nur diejenigen Informationen belassen werden, die für die Begründungen der jeweiligen Standpunkte als wichtig erachtet werden.

Man kann aus Gerichtsakten daher die (vom Gesetz vorgegebenen) Begründungsformeln für Entscheidungen analysieren, nicht jedoch deren Gründe. Nur wenn man

diese aus anderen Datenquellen kennt (Beobachtung, Interview — am besten mit einer Kombination von Methoden), kann man Verfahrensverlauf, -ausgang und seine Pathologien erklären.

Interaktion zwischen Daten und Theorie

Gerichtsakten enthalten meist Sozialdaten in kodifizierter Form (so Geschlecht, Beruf, Alter). Korrelationen dieser als unabhängige Variablen mit Variablen des Verfahrensablaufs bzw. -ausgangs beschränken sich meist auf diese groben Indikatoren, da andere Daten nur in aufwendigen Studien (d. h. in der Regel auch mit kleinen N's) gewonnen werden können.

Systematisierung der Erfahrungen

Nachdem heute eine Reihe von Aktenanalysen verschiedener Gerichtstypen vorliegen, wäre eine vergleichende Evaluation der methodischen Erfahrungen durchaus möglich. Auch könnte man m. E. ein Lehrbuch verfassen, das allerdings nur sinnvoll argumentieren könnte, wenn es von aufgabenspezifischen Merkmalen von Akten ausginge. Der Erkenntniswert läge dabei im Vergleich unterschiedlicher Typen von Akten (implizit damit auch verschiedener Typen von Verfahren und von Organisationen).

Vorkenntnisse

Begrenzte juristische Kenntnisse, die (zumindest bei den Massenverfahren unterer Gerichte) auch einem Nichtjuristen in der Regel in wenigen Tagen angelernt werden können; Voraussetzung dabei ist jedoch die Einarbeitung durch einen mit der Praxis (und nicht nur mit dem Recht) vertrauten Juristen.

Zusatzinformationen

Ohne ein wenig Organisationsanalyse durch den Sozialwissenschaftler sind Verfahrensdaten kaum je zu interpretieren, zumal die Beteiligten meist gegenüber ihrer eigenen Praxis ‚blinde‘ Wahrnehmungsmuster aufweisen. In der Regel unterschätzen Juristen die Routine, sie tendieren dazu, spektakuläre Einzelfälle zu überschätzen.

Stichprobenziehung

Justizverfahren sind zwar in der BRD in einer Instanz ungewöhnlich schnell abgeschlossen, ein kleiner Teil jedoch, der sich durch mehrere Instanzen zieht, dauert unvergleichlich lang. Solche Akten, ebenso wie solche, die zu anderen Verfahren oder zur Vollstreckung beigezogen werden, sind daher oft nicht bei der aktenführenden

Behörde. Zufallsauswahlen tendieren daher dazu, die schwierigen Verfahren und die ‚Mehrfachkunden der Justiz‘ unter-zu-repräsentieren.

Zunehmend bereiten auch Datenschutzargumente Schwierigkeiten. Zwar sind diese bei Gewährleistung der Anonymität unter Hinweis auf das öffentliche Interesse an den Forschungsergebnissen meist unbegründet (und auch noch in der neuesten Zeit von den zuständigen Länderjustizministerien als zu überwinden angesehen worden), jedoch dienen sie aus dem Interesse an Arbeitsvermeidung (beim Heraussuchen von Akten) und aus Ängstlichkeit gegenüber Organisationsfremden das Datenschutzargument der Abwehr sozialwissenschaftlicher Forschung.

Besondere Abbildqualitäten

Aus den unter „Aussagemöglichkeiten“ genannten Gründen kann man m. E. Gerichtsverfahren nicht gültig analysieren, ohne Akten einzusehen.

Verwaltungsforschung

Aussagemöglichkeiten

Die Verwaltungsforschung befaßt sich im Prinzip (bei system-theoretisch-kybernetischer Betrachtungsweise) sowohl mit sozio-ökonomischen Zuständen in der Verwaltungsumwelt als auch mit Interaktionen zwischen Akteuren der Umwelt und Verwaltung sowie mit verwaltungsinternen Prozessen und Strukturen.

Akteninhalte als Datenbasis für Aussagen über die sozio-ökonomische Umwelt sind primär im Bereich der *Programmforschung* (Evaluation, Implementation) bedeutsam; ferner zur Charakterisierung von Klienten in der Interaktion mit der Verwaltung. Der quantitativ bedeutsamere Teil der Verwaltungsforschung, *Personal- und Organisationsuntersuchungen*, arbeitet überwiegend mit Kombinationen von Erhebungsmethoden; Akteninhalte werden daher nur als eine unter anderen Quellen herangezogen.

Bei Massenakten des *Verwaltungsvollzugs* ist der für die Abbildqualität entscheidende Faktor im *Entscheidungsprogramm* zu sehen; es legt fest, was entscheidungsrelevante Sachverhalte sind und welche Rechtsfolgen sich ergeben. Selektivitäten treten auf

- a) bei der Tatbestandsermittlung (z. B. „Definitionsmacht“), u. z. innerhalb des programmatischen Relevanzbereichs infolge personaler und organisatorischer Informationsfilter;
- b) auf der Rechtsfolgen-Seite, je weniger das Programm streng konditional formuliert ist und je mehr „Elastizitäten“ (unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessen) es eröffnet.

Vom Bereich der Vollzugsverwaltung i. S. von „Massenakten produzierender Verwaltung“ wären übrigens wegen der andersartigen Konstellation von Einflußfaktoren zu unterscheiden

- a) die vollziehende planende (Kommunal-)Verwaltung im Bereich Bauleitplanung und Stadtsanierung mit einer inzwischen großen Zahl von Fällen;
- b) die Ministerialverwaltung, die im Rahmen von ca. 400 Gesetzgebungsverfahren pro Legislaturperiode (Bund) ja auch massenweise Akten produziert und dabei auch Umwelt abbildet.

Insgesamt könnte man im vorliegenden Zusammenhang pointiert formulieren: Verwaltungsforschung ist typischerweise Selektivitätsforschung und geht a priori von einer Reihe diesbezüglicher Theoreme aus. Kein Wissenschaftler würde davon ausgehen, daß Leistungsbeurteilungsnoten im öffentlichen Dienst tatsächlich etwas über die Leistungsfähigkeit des Personals aussagen; im Gegenteil: derartige Noten werden daraufhin analysiert, ob sie systematische Verzerrungen enthalten (z. B. je höher der Dienstgrad, desto besser die Note).

Interaktion zwischen Daten und Theorien

Die Interdependenz zwischen prozeßproduzierten Daten und Theorien wird i. d. R. antizipiert, und daher wird in der Verwaltungsforschung multi-methodal gearbeitet. Durch Interviews erfährt man dann eben, welche informellen Prozesse ablaufen und daß es z. B. bei Genehmigungsverfahren Vorverhandlungen gibt, deren Verlauf nicht aktenkundig ist.

Die Frage ist eigentlich nur sinnvoll, wenn Akten als ausschließliche Datenbasis genutzt werden. Gelegentlich existieren (leider) nur amtliche Datenbasen, so daß kein Validitätsvergleich mit alternativen Daten möglich ist. Mängel sind aber meist evident: Zeitreihenanalysen der Personalstruktur im öffentlichen Dienst auf der Basis der amtlichen Statistik sind problematisch, weil z. B. vor dem 2. Weltkrieg ungenügend zwischen Beamten und Angestellten differenziert wurde, weil nach dem Kriege die Aufgabensystematik verschiedentlich geändert worden ist, weil das Personal kleiner Gemeinden gelegentlich nicht ausgewiesen wird oder nicht klar ist, ob das Personal öffentlicher Unternehmen in Privatrechtsform mitgezählt wird. Das ist ärgerlich, aber zum theoretischen Problem wird dies nur für Laien, z. B. Journalisten, die undifferenziert über Personalzuwächse jammern.

Systematisierung von Erfahrungen

Das Methodenbewußtsein auch in diesem Bereich wächst (s. die Existenz von QUANTUM). Daß hier nicht schon früher systematisch Erfahrungen zusammengetragen worden sind, dürfte mit der geringen Zahl derjenigen zu erklären sein, die mit prozeßproduzierten Daten gearbeitet haben. Diese Kollegen wiederum haben kaum ein Interesse daran, die Schwächen ihrer Daten offenzulegen. Methodisches Know-how wird mithin zum fragmentierten Geheimwissen.

Zur Frage eines Lehrbuches und zur Verallgemeinerungsfähigkeit von Erfahrungen:

Für ein Lehrbuch dürfte es mangels Kodifizierung des Wissens noch zu früh sein, nicht aber für ausführliche methodische Erörterungen in empirischen Untersuchungen, die mit Akten arbeiten, und nicht für Beiträge in Fachzeitschriften.

- Allgemeine Aussagen müßten m. E. differenzieren nach
- Verwaltungsebene (Bund, Länder, Gemeinden)
 - Region (innerhalb und außerhalb der BRD, da die Verwaltungskultur recht unterschiedlich ist)
 - Zeitraum
 - Programmgenese und Programmvollzug
 - Aufgaben- oder Politikbereich (z. B. Wirtschaftsförderung vs. Sozialhilfe)
 - Programmtyp (regulativ, incentiv, Transfers etc.)
 - Besonderheiten von Organisations-, Personal- und Budgetentscheidungen
 - Datentypen, z. B.
 - Einstellungen (Abbildqualität von Daten des Verfassungsschutzes!)
 - zugeschriebene Merkmale (Alter, Geschlecht, Körpermerkmale)
 - erworbene Merkmale (Beruf, Einkommen etc.)
 - Ereignisse (Kriminalfälle)

- Umweltzustände als Aggregate (Arbeitslosigkeit, Luftqualität etc.)
- Man sieht wohl, daß die Vielzahl möglicher Kontingenzen eher ein Forschungsprogramm als ein Lehrbuch rechtfertigt.

Vorkenntnisse

Wie man beim Interview Kenntnisse über mögliche Reaktionen der Versuchsperson haben sollte, müßte man wohl in diesem Bereich wissen, was (öffentliche) Verwaltung ist, welche gesellschaftlichen Funktionen sie erfüllt und wie sie intern funktioniert. Solange Soziologen dazu tendieren, z. B. sozialen Wandel als etwas Urwüchsiges zu betrachten und zu übersehen, daß Strukturveränderungen auch durch Verwaltung (gewollt oder ungeplant) ausgelöst werden, empfehle ich ein Praktikum im Landratsamt.

Zusatzinformationen

Bereitzustellende Zusatzinformationen sollten sich auf Änderungen derjenigen Faktoren beziehen, die im Prinzip die Datenqualität beeinflussen können:

- organisatorische Änderungen, z. B. der Zuständigkeit
- Änderungen der Personalstruktur, z. B. bei Aufgabenverlagerung auf Sonderbehörden
- Programmänderungen und -ergänzungen (z. B. Verwaltungsvorschriften, neue Formulare)
- Budgetveränderungen (bei Leistungsprogrammen)
- Informationen über Klientenverhalten (z. B. aus Gutachten).

Schließlich selbstverständlich die Überlieferungsgeschichte von Akten.

Stichprobenziehung

Stichprobenprobleme treten m. E. auf, weil die Grundgesamtheit — besonders bei Beständen, die sich auf größere Zeiträume erstrecken — schwer bestimmbar ist.

Besondere Abbildqualitäten

Die Frage der Einzigartigkeit der Abbildqualität prozeßproduzierter Daten wird nach der inhaltlichen Forschungsfrage zu beantworten sein. Generell könnte man sagen, daß Aktenbestände um so unverzichtbarer sind,

- je stärker vergangene Zustände untersucht werden sollen, über die keine informationellen Äquivalente vorliegen (historische Fragestellungen);
- je reaktiver alternative Techniken der Datenerhebung wirken;
- je stärker das Verwaltungshandeln selbst zur Untersuchungsvariable wird.