

Probleme der Methodik und Umsetzung von *Programmforschung*  
am Beispiel der Untersuchung  
"Vollzugsprobleme der Umweltschutzpolitik"

Prof. Dr. Hans-Ulrich Derlien  
Universität Bamberg

### 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 einer defensiven Haltung ist besonders hoch, wenn nicht mehr nur gesellschaftliche Problemstudien erstellt, sondern auf Problemanlagen bezogene Programme evaluiert oder die Verwaltungsorganisation selbst zum Untersuchungsgegenstand werden. 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).

Die relativ starke Politisierung dieses Falles läßt ihn natürlich einerseits wenig typisch erscheinen für die Probleme, die mit der Auftragsforschung verbunden sind, beleuchtet andererseits diese Probleme vielleicht aber deutlicher, als sie sich in "normalen" Fällen, insbesondere solchen, die nicht dem Typus der Implementationsforschung zuzurechnen sind, abzeichnen.

## 2      Anlaß und Auftrag der Untersuchung

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) hatte in seinem Umweltgutachten 1974 ausdrücklich auf Probleme hingewiesen, die bei der Durchsetzung und dem Vollzug des Umweltschutzrechts auftreten, und ein nicht unerhebliches Vollzugsdefizit festgestellt. Dieser Hinweis des Sachverständigenrates, der die Bundesregierung berät, ist von der vollziehenden Verwaltung der Länder als Vorwurf schuldhaften Versagens aufgefaßt worden und hat entsprechend heftige Reaktionen ausgelöst. Das Bemühen, den Vorwurf als unbegründet oder ungerecht zurückzuweisen, hat dabei die Bereitschaft zur nüchternen Analyse bestehender Probleme beeinträchtigt. Der Sachverständigenrat andererseits kam in die Lage, seine als Vorwurf perzipierte Behauptung des Vollzugsdefizits belegen zu müssen. Am 30. 5. 1975 beschließt der SRU, die unter strategischen Gesichtspunkten wichtigsten Forschungsfragen aus einer vorangegangenen Problemstudie auszuwählen und als Basis für sein Hauptgutachten 1978 vom Institut für angewandte Sozialforschung der Universität zu Köln empirisch untersuchen zu lassen. Die Forschungsfrage bezieht sich auf Mängel bei der Anwendung und Durchsetzung der einschlägigen gesetzlichen Normen im Bereich der Luft- und Wasserreinhaltung, und zwar einmal was das Ausmaß und zweitens was die wesentlichen Ursachen dieser Mängel betrifft.

## 3      Vorbereitung und Design der Untersuchung

Die Untersuchung soll 15 Monate laufen; es werden 2 Mitarbeiter BAT IIA sowie studentische Hilfskräfte beantragt und bewilligt.

Zur Vorbereitung der Untersuchung müssen zunächst einmal Materialien und Dokumente über Umweltschutzpolitik und -zuständigkeiten sowie Adressen der Vollzugsträger beschafft werden. Hierzu wird vom Institut

eine Wunschliste an den Vorsitzenden des Sachverständigenrats geschickt, die den für den Vollzug der betreffenden Gesetze zuständigen Ländern in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe "Vollzugsverbesserungen im Umweltschutz" auf einer Sitzung am 3.11.1975 in Hamburg vorgelegt werden soll. Neben der Bereitstellung der Dokumente sollen die Länder ferner für beide Umweltschutzbereiche einen zentralen Ansprechpartner benennen. Diese Bitten werden jedoch auf der Sitzung nicht angebracht, sondern sollen erst auf der Sitzung des projektbegleitenden Beirats des Sachverständigenrates präsentiert werden, in dem neben Vertretern des Sachverständigenrates und des BMI auch die Länder NRW, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg teilnehmen.

Das Untersuchungsdesign wird wie folgt festgelegt:

- auf der Grundlage der Dokumente sollen in einer explorativen Studie in 4 Bundesländern (NRW, Rheinland-Pfalz, Bayern, Schleswig-Holstein oder Baden-Württemberg) Intensivinterviews in allen am Vollzug mitwirkenden Behörden sowohl des Luft- wie des Wasserbereichs durchgeführt und Fallstudien anhand von Akten angefertigt werden. Für die explorativen Interviews wird ein umfangreicher Fragebogen mit über 100 Fragen ausgearbeitet. Die Gespräche sollen in NRW beginnen, das den Bund bei dieser Untersuchung unterstützt und dem Team besonders kooperationsbereit erscheint.
- In einer zweiten Stufe soll dann eine standardisierte schriftliche Befragung als Totalerhebung bei allen unteren Vollzugsinstanzen stattfinden, und zwar im Bereich Luftreinhaltung wie auch im Bereich Gewässerschutz.

## Zugangsprobleme

Nicht nur die umstrittene Behauptung eines Vollzugsdefizits, sondern auch die Überlagerung dieser Kontroverse durch föderale Spannungen zwischen Bund und Ländern und damit zwischen sozial-liberalen und CDU-geführten Regierungen machten den Zugang zu den Erhebungseinheiten in den Ländern für diese vom Bunde beauftragte Untersuchung zu einem besonderen Problem.

Zwar hatte die Umweltministerkonferenz in ihrem ständigen Abteilungsführerausschuß am 22.9.1975 ebenso wie die Arbeitsgruppe "Vollzugsverbesserung" der Umweltministerkonferenz auf ihrer Sitzung am 3.11.75 in Hamburg der Untersuchung zugestimmt, aber die Anbahnung des Zugangs hatte infolge der defensiven Haltung zumindest einiger Bundesländer die Zuständigkeiten und damit die Kontaktstruktur im Politikfeld "Umweltschutz" zu beachten; d.h. das Team konnte nicht direkt mit den Erhebungseinheiten in den Ländern in Kontakt treten, sondern mußte vorgehen

- über das Sekretariat des Sachverständigenrates, das beim dem BMI nachgeordneten Statistischen Bundesamt angesiedelt war,
- den dort eingerichteten, schon erwähnten, projektbegleitenden Beirat, in dem Vertreter des Sachverständigenrates, des BMI und zweier Länder mitwirkten,
- die Umweltministerkonferenz mit einem ständigen Abteilungsführerausschuß und einer AG "Vollzugsverbesserung",
- die daneben bestehende Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA),
- die meist für den Luft- und den Wasserbereich verschiedenen zuständigen Ministerien der Länder,
- kommunale Spitzenverbände, soweit Kreise und Städte zu befragen waren.

Diese Gremien und Behörden hatten vor der Interviewanbahnung entweder Anfragen, Empfehlungen, Genehmigungen oder Weisungen abzugeben, bevor von der Kooperationsbereitschaft der unteren Instanzen auszugehen war. Andererseits konnten defensiv eingestellte Akteure diese Kontaktstruktur nutzen, um den Entscheidungsprozeß über den Zugang zu verzögern oder zu blockieren und die Modalitäten der Untersuchung zu beeinflussen (4). Dabei stellte sich bald heraus, daß die Entscheidungen für das Teilprojekt "Luftreinhaltung" unterhalb der Ebene der Bund-Länder-Gremien von denen für das Teilprojekt "Wasserreinhaltung" abgekoppelt wurden, weil die für den Wasserbereich zuständigen (Innen)Ministerien einerseits eigene Gesetzgebungskompetenzen der Länder zur Ausfüllung des Wasserhaushaltsgesetzes des Bundes seit je besaßen und daher andererseits über die alte Institution der LAWA verfügten, für die es im neueren Immissionsschutzbereich, der zudem ausschließlich bundesgesetzlich geregelt wird, kein Pendant gab. 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. Dieser langwierige Entscheidungsprozeß läßt sich aufgrund der Projektunterlagen wie folgt rekonstruieren:

Unter Bezug auf die grundsätzlichen Zustimmungen der Umweltministerkonferenz vom 22.9.1975 und der Arbeitsgruppe "Vollzugsverbesserung" vom 3.11.1975 fordert der Vorsitzende des Sachverständigenrates bei den Bundesländern die gewünschten Dokumente an, nachdem dieser Wunsch am 3.11.1975 nicht hatte vorgebracht werden können, und kündigt zugleich die Konstituierung der von der Umweltministerkonferenz beschlossenen projektbegleitenden Gruppe für Mitte Dezember 1975 an. Die Konstituierung findet am 18. Dezember in Wiesbaden statt, wo das Sekretariat des Sachverständigenrates beim Statistischen Bundesamt sitzt. Neben

3 Mitgliedern des Sachverständigenrates (darunter der Vorsitzende), einem Vertreter des BMI und des Bundesumweltamtes nehmen je ein Vertreter des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten NRW und des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt des Landes Baden-Württemberg teil. Die Projektleitung ist als Gast auf dieser Sitzung anwesend. Sie unterbreitet den Untersuchungsplan, wobei für die explorative Phase für NRW drei, danach für Baden-Württemberg und Bayern je zwei und möglicherweise in Schleswig-Holstein eine Fallstudie eines Behördengeflechts projektiert werden.

Die Ländervertreter wünschen bereits auf dieser ersten Sitzung, daß die Ergebnisse der explorativen Phase zu ihnen rückgekoppelt werden; dagegen wird eingewandt, daß dies aus Zeitgründen nicht möglich sei, weil eine zusätzliche Zwischenauswertung der erwarteten umfangreichen Interviews erforderlich würde. Auf der Sitzung zeigt es sich des weiteren, daß aus rechtlichen Gründen Verfahrensakten nur dann inhaltsanalytisch untersucht werden können, wenn sie offengelegt sind; dies bedeutet de facto, daß die Akten nicht eingesehen werden können. Daraufhin wird das Design erstmals abgeändert, indem die Behörden selbst nach einem vom Untersuchungsteam ausgearbeiteten Analyseschema und nach Vorgabe bestimmter Kriterien Akten auswählen und auswerten sollen. Die Vertreter der Länder versichern allerdings, daß sie sich bei den für die Befragung vorgesehenen Behörden um Verständnis für eine möglichst entgegenkommende Information der Interviewer einsetzen werden. Ferner bringt das Gremium eine Reihe von Bedenken und Anregungen vor hinsichtlich der zu untersuchenden Rechtsmaterien und Detailfragen; die Untersuchungsfrage wird dabei dahingehend erweitert, daß sich die Untersuchung im Wasserbereich nicht auf Maßnahmen zur Kontrolle von Wasserverunreinigungen beschränken, sondern alle die Wassergüte beeinflussenden Benutzungen erfassen solle.

#### 4.1 Zugangsverhandlungen für die explorativen Gespräche

Im Projektbegleitenden Beirat waren lediglich Vertreter von zwei der vier für die Exploration ins Auge gefaßten Länder anwesend. Infolgedessen mußten zusätzlich mit den Ländern, auch NRW und Baden-Württemberg, Vorgespräche außerhalb des Beirats stattfinden, in denen die zu interviewenden Referenten der Ministerien, die auszuwählenden Behördengeflechte (Regierungspräsidien, Wasserwirtschaftsämter, Gewerbeaufsichtsämter, Kreise, Abwasserverbände) und die zu befragenden sonstigen Personen mit Namen und Telefonnummern ermittelt werden sollten. Dies erwies sich als unproblematisch in NRW, wo bereits im Januar das Vorgespräch und im Februar/März 1976 die Interviews abgeschlossen werden konnten. Das zweite Vorgespräch in Stuttgart findet am 5.3.1976 statt, und die Interviews können zwischen dem 5.4. und 15.4.1976 abgewickelt werden.

Bevor die Interviews in Bayern, für das sich die Projektleitung als drittes Land entschieden hat, beginnen, tritt am 29.4.1976 auf Anregung der Projektleitung erneut der projektbegleitende Beirat des Sachverständigenrates zusammen.

Da die Einbeziehung eines dritten Landes in die explorative Befragung von vornherein vorgesehen war, wird jetzt nochmals gebeten, Bayern bis Ende Mai anzugehen; denn es stellt sich auf der Sitzung heraus, daß Bayern vom Sachverständigenrat über den Beschluß vom 18.12.1975 bisher nicht unterrichtet worden ist. Der Sachverständigenrat soll dies nun nachholen.

Am 19.5. schließlich gelingt es nach einer Vielzahl vergeblicher Versuche, telefonisch Kontakt mit dem Umweltministerium Bayerns aufzunehmen; dabei heißt es jedoch, man wolle zunächst ressortintern, insbesondere mit dem eigenen Wasserrechtsreferenten über die geeignete Art des Vorgehens gegenüber dem bayer. Innenministerium beraten. Die Frage, ob

man nicht notfalls schon mit der Erhebung im Bereich "Immissionsschutz" beginnen könne, für den ja das Umweltministerium selbst zuständig ist, löst Überraschung aus. Es stellt sich heraus, daß die zuständige Fachabteilung im Umweltministerium ebenfalls noch nichts von der Untersuchung weiß. Somit war zu vermuten, daß die Problematik der Wassererhebung nur vorgeschützt wurde, um auch die Lufterhebung zu verzögern; denn man gibt in der Folge auch zu bedenken, daß die zuständigen Landratsämter technisch noch schlecht ausgerüstet seien, weil das Umweltministerium sich dort nach seiner Errichtung 1971 erst den entsprechenden Unterbau schaffe. Der Ausbau der Landratsämter erfolge nach einem Stufenplan; man müsse deshalb diejenigen Ämter interviewen, die bisher am besten ausgestattet seien, um kein "falsches Bild" entstehen zu lassen. Im Vergleich zu den Gewerbeaufsichtsämtern in NRW würde Bayern sonst zu schlecht abschneiden.

Es wird also deutlich, daß nicht nur das Innenministerium der Untersuchung reserviert gegenübersteht, sondern daß auch das Umweltministerium selbst Gründe für eine Ablehnung gehabt hätte.

Da die LAWA unter Federführung Bayerns in ihrer Stellungnahme zum Umweltgutachten 1974 u. a. auf den vorzüglichen Stand der Gewässer im Voralpenbereich hingewiesen hatte, erhärtet sich beim Institut der Verdacht, daß das Innenministerium möglicherweise gar keine Widerstände gegen die Untersuchung leisten würde. Als es schließlich gelingt, das Innenministerium zu kontaktieren, wird wiederum ein offizielles Schreiben des Sachverständigenrates gefordert. Das Institut weist angesichts der Tatsache, daß man sich nun in der bayer. Staatsregierung im Kreise dreht, darauf hin, daß der Umweltminister im Begriff sei, die Angelegenheit mit dem Innenressort zu klären und daß der Sachverständigenrat den für die Untersuchung federführenden Umweltminister bereits angeschrieben habe.

Ferner gibt man zu bedenken, daß eine Untersuchung in Bayern gegenwärtig auch wegen der Kommunalreform ungünstig sei und überhaupt: warum die Sache denn so kurzfristig durchgeführt werden müsse und man kein Land nehme, das im Projektbeirat vertreten sei. Am 25.5. schließlich trifft die Erlaubnis des Bayer. Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen für die explorativen Gespräche ein, beschränkt sich jedoch auf den Bereich der Luftreinhaltung. Am 14. Juni 1976 schließlich schreibt auch das Bayer. Staatsministerium des Inneren: Ausnahmsweise sei man einverstanden, daß auch Behörden in Bayern befragt würden. Dabei gehe man davon aus, daß - abgesehen von dem Personalaufwand der bayerischen Behörden - dem Freistaat Bayern keine zusätzlichen Kosten entstünden und die Befragungsergebnisse unentgeltlich zur Verfügung gestellt würden.

#### 4.2 Zugang für die schriftliche Erhebung

Auf der zweiten Sitzung des projektbegleitenden Beirats im April 1976 war auch festgestellt worden, daß die Exploration seinerzeit schon genügend Informationen erbracht hätte, um einen standardisierten Fragebogen für den Luft- und den Wasserbereich zu entwickeln, der in allen Flächenstaaten der Bundesrepublik bei den zuständigen Vollzugsbehörden beantwortet werden sollte. Allerdings sollten alle Bundesländer informiert werden und einzeln darüber entscheiden. Ferner sollte sich die nächste Sitzung der Abteilungsleiterkonferenz der Umweltminister mit der Frage befassen.

Die Abteilungsleitersitzung soll am 15.6.76 stattfinden. Dabei stellt sich überraschend für den Geschäftsführer des Sachverständigenrates das Problem, wer die Frage der schriftlichen Erhebung auf die Tagesordnung bringen könnte. Das Bundesinnenministerium sei nicht geneigt, dies zu tun, weil die Angelegenheit die Länder betreffe. Daraufhin schlägt das

Institut vor, den Vertreter des Landes NRW zu bitten, den Punkt auf die Tagesordnung zu bringen. Irgendwie gelingt es auch, die Frage als Tagesordnungspunkt 17 auf der Konferenz am 15. 6. anzubringen. Es entsteht bei den Abteilungsleitern jedoch offensichtlich der Eindruck, die schriftliche Befragung sei nicht von vornherein geplant gewesen. Die Länder Schleswig-Holstein, Hessen und Rheinland-Pfalz sind kategorisch gegen eine schriftliche Befragung. Das Thema wird daraufhin an die Arbeitsgruppe "Vollzugsverbesserung" der Umweltministerkonferenz weitergegeben.

Diese Arbeitsgruppe tagt am 29. 6. 76 in Bonn, wobei alle Länder eingeladen sind. Wie man allerdings vor der Sitzung erfährt, sind einige entscheidende Leute aus den Bundesländern nicht persönlich anwesend, sondern haben Vertreter mit Weisungen geschickt. Die schriftliche Befragung einer größeren Zahl von Behörden in den Flächenländern wird vom Institut als Voraussetzung dafür angeführt, daß die erzielten Ergebnisse als repräsentativ anerkannt und so gegen Kritik gesichert werden können. Es wird auch betont, daß die bereits mündlich befragten Behörden nicht noch einmal in die schriftliche Befragung einbezogen werden sollen. Die Befragung solle bis Juli vorbereitet und im August durchgeführt werden können. Die Zustimmung zur Erhebung als solcher wird mit Vorbehalten gegeben. Die Länder Hessen und Rheinland-Pfalz wollen den Fragebogen selbst verteilen und fordern einen Rücklauf über die Ministerien. Die Länder stoßen sich ferner an einer Reihe von Meinungsfragen, die der Fragebogen enthält. Man verständigt sich dahingehend, daß man an den zuständigen Bund-Länder-Abteilungsleiterausschuß mit der Bitte herantritt, daß er den für Luftreinhaltung und Gewässerschutz zuständigen Länderministerien ein erlaßbartes Schreiben an die in die Befragung einzubeziehenden Behörden empfehle. Im übrigen wird das Institut aufgefordert, sich *gesondert mit den Ländern in Verbindung zu setzen*, um die Erhebung zu erläutern, Anregungen für den Fra-

gebogen zu erhalten und Anschreiben mit Empfehlungscharakter zu erbitten.

Am nächsten Tag geht ein Schreiben des Instituts an alle Länder heraus, entsprechend dem grundsätzlich positiven Beschluß vom 29. 6. empfehlende Anschreiben für die Versendung des Fragebogens in beiden Umweltschutzbereichen zur Verfügung zu stellen; Anregungen zum Fragebogen werden ebenfalls bis zum 12. 7. erbeten. In der Frage des Rücklaufs der Fragebogen wird insofern ein Kompromiß mit den Ländern erzielt, als ihnen eine spezielle Aufbereitung der anonymisierten Daten zur Verfügung gestellt werden soll, um ihrem Auswertungsinteresse entgegenzukommen.

#### 4.2.1 Bereich Luftreinhaltung

Am 7. 7. 76 beginnt eine Reihe von telefonischen Verhandlungen mit den einzelnen Bundesländern, um das erbetene Anschreiben zum Fragebogen zu erhalten. Alle Länder, zuletzt Hessen am 23. 8. schicken für den Bereich Luftreinhaltung die erbetenen Empfehlungsschreiben, so daß die ersten Fragebogen verschickt werden können. Am 23. 7. erfährt man plötzlich aus Bayern, daß auch die Lufterhebung hier nicht termingerecht laufen würde, da man die Zustimmung an die Einwilligung des Innenministeriums zur Wassererhebung koppeln wolle. Damit fällt Bayern als einziges Land aus der nicht weiter aufschiebbaren schriftlichen Befragung im Luftbereich aus. Diese Konsequenz wird am 30. 9. nochmals telefonisch dargelegt und vom bayerischen Umweltminister ausdrücklich in Kauf genommen. Bayern hatte ferner angeregt, den Luftfragebogen zunächst in einer Länder-Arbeitsgemeinschaft "Immissionsschutz" zu besprechen. NRW hat diesen Vorschlag aber abgelehnt, und die schriftliche Befragung im Luftbereich kann - ohne Teilnahme Bayerns - im Juli/August ablaufen.

#### 4.2.2 Wasserbereich

Das Junktim von Luft- und Wassererhebung, das das bayerische Umweltministerium überraschenderweise herstellt, wurde erst möglich durch die zögernde Haltung des bayer. Innenministeriums in Bezug auf die Wassererhebung. In seiner Stellungnahme zum Fragebogen vom 7. Juli 1976 macht das bayer. Innenministerium seine Zustimmung zur Erhebung von einer vorherigen Abstimmung in der LAWA abhängig: Es werde bedauert, daß die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser hierzu bisher nicht eingeschaltet wurde, denn bei einer frühzeitigen Beteiligung der hierfür zuständigen Minister hätten sich zeitliche Verzögerungen vermeiden lassen. Im Hinblick auf die bevorstehende Urlaubszeit sei es allerdings vor Herbst nicht möglich, zu entsprechenden Absprachen zu kommen. Keinesfalls würde vorher der Verteilung der übermittelten Fragebogen zugestimmt, da sie nicht nur Mängel aufwiesen, sondern auch den mitgeteilten Zielen der Befragung nicht in vollem Umfang entsprächen.

Die Bundesuntersuchung wurde also dadurch blockiert, daß man bilateralen vertikalen Absprachen zwischen BMI/Sachverständigenrat/Institut und einzelnen Ländern die horizontale Kooperation zwischen den Ländern vorschob, um Zeit zu gewinnen oder konzentriert zumindest Einfluß auf den Fragebogen nehmen zu können.

Mitte August tagt die LAWA, bespricht den Fragebogen und will eine Stellungnahme schicken, die am 15.9. eintrifft:

- man stimmt der Untersuchung grundsätzlich zu, aber die Zielrichtung der Untersuchung sollte auf eine Gesamtaussage für die Bundesrepublik ausgerichtet sein. Das bedeutet, daß das zu erstellende Gutachten keine Aussage darüber enthält, daß in dem einen Land etwas gut und in dem anderen Land etwas schlecht ist. In dem Gutachten sollten deshalb keine "einzelnen Fragebogen" zitiert werden.

Vor der Verabschiedung des endgültigen Gutachtens erbittet die LAWA den Entwurf des Gutachtens. Auf diese Weise besteht die Möglichkeit, ggf. vorhandene Unklarheiten bzw. Unrichtigkeiten zu beseitigen. Die Länder würden es begrüßen, wenn sie darüber informiert würden, in welcher Form das Gutachten beim Rat der Sachverständigen Verwendung finden sollte. In diesem Zusammenhang stelle sich vor allem die Frage der Publikation des Gutachtens. Die Länder vertreten die Auffassung, daß eine Publikation oder sonstige Weitergabe an andere Stellen mit den Ländern abgestimmt werden sollte.

- Die Länder halten es nicht für erforderlich, alle in Frage kommenden Behörden zu interviewen. Es reiche aus, daß max. 25 % der in Betracht kommenden Behörden interviewt würden. Da die Länder am besten über die organisatorische Struktur in ihren Bereichen und über die Aussagekraft der Behörden informiert seien, schlagen sie vor, daß das Institut sich bezüglich der Adressaten mit den obersten Landesbehörden abstimme.
- Bezüglich der Rücksendung der Fragebogen legen die für die Wasserwirtschaft und das Wasserrecht zuständigen obersten Landesbehörden größten Wert darauf, die Fragebogen selbst auszuwerten. Die Fragebogen sollten deshalb über den Dienstweg den obersten Landesbehörden zugesandt werden. Allerdings sollten die ausfüllenden Behörden in dem Fragebogen nicht ihre Identität vermerken müssen.
- Um bei der Auswertung auch die Anonymität des jeweiligen Landes zu wahren, wird vorgeschlagen, die ausgefüllten Fragebogen der Länder dem LAWA-Vorsitzenden oder einer sonstigen neutralen Institution zur Sammlung und Weitergabe zuzuleiten. Auf diese Weise könnte entsprechend der Zielsetzung für die Bundesrepublik Deutschland eine Aussage über den Vollzug in den Ländern gemacht werden, ohne daß Rückschlüsse auf die befragten Behörden und die betreffenden Länder möglich wären.

- Zu den einzelnen Fragen im Fragebogen werden Anmerkungen gemacht, insbesondere zu den in der explorativen Phase gut bestätigten zum Teil devianten Handlungsstrategien; die vorgegebenen Handlungsstrategien entsprächen nicht den verwaltungsrechtlichen Vorschriften. Es sei eine Überarbeitung mit Hilfe eines Verwaltungsjuristen erforderlich.

Da die Stellungnahme der LAWA auch eine Reihe sachlich berechtigter, nützlicher Anmerkungen enthält, wird der erste Entwurf des Wasser-Fragebogens vom 23. 6. überarbeitet und der LAWA zu ihrer nächsten Sitzung am 21.10.76 zugeschickt. Auf dieser Sitzung wird der Fragebogen inhaltlich akzeptiert. Auch in der Verfahrensfrage stimmt die LAWA schließlich einem direkten Rücklauf zu. Und in der Frage der Stichprobe erzielt man letztendlich einen Kompromiß, in dem von der LAWA konzedierte wird, daß die Stichprobe der Vollzugsbehörden von Land zu Land unterschiedlich groß sein könne.

Daraufhin geht am 9.12.1976 schließlich an die zuständigen Landesministerien eine Übersicht über die sie betreffenden Stichproben ab mit der Bitte, die Behörden anzuweisen, den Fragebogen auszufüllen. Diese Stichprobenkonstruktion wird später als mehrdimensional geschichtete Zufallsstichprobe bezeichnet und umfaßt 66,3 % der Grundgesamtheit.

## 5 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 in ihrem Verhältnis zu vorge-

gesetzten Stellen einerseits und Beitreibern 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.

Nachdem die Länder diese und eine Vielzahl weiterer Bedenken zunächst schriftlich vorgebracht hatten, traf man sich am 24.8.77 zu einer Besprechung in Anwesenheit von Vertretern des Sachverständigenrates und der Länder Niedersachsen, NRW, Baden-Württemberg und Hessen. Soweit es sich um redaktionelle Anmerkungen handelte und kleinere sachliche Unrichtigkeiten betraf, wurden diese ausgeräumt; u. a. war auch verschiedentlich moniert worden, daß Formulierungen absprachewidrige Ländervergleiche enthielten. In den Kernfragen der methodischen Kritik aber mußte die LAWA nicht zuletzt wegen interner Uneinigkeiten einen Rückzug antreten.

Schließlich wird die Studie in der Schriftenreihe des Sachverständigenrates 1978 veröffentlicht, und der Sachverständigenrat übernimmt für sein Gutachten 1978 zentrale Ergebnisse der Untersuchung, die er auf über 20 Seiten referiert.

## 6 Zusammenfassung

Was läßt sich nun aus diesem Fall von Auftragsforschung schließen? Bemerkenswert ist die Interdependenz von politischen und methodischen Problemen. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern und die diesen föderalen Rahmen überlagernde politische Konfliktfront zwischen CDU- und SPD/FDP-regierten Ländern produzierten eine Reihe von praktisch-methodischen Problemen für den externen Forscher. Die Politisierung der zu untersuchenden Sachfrage wird damit zu einer Politisierung des Projekts und seiner Schiedsrichterfunktion, wodurch wiederum zum Teil methodische Probleme erzeugt werden, die zynischerweise bei der Rezeption der Untersuchungsergebnisse als Einwände gegen deren Validität geltend gemacht werden, um damit schließlich gar die Publikation verhindern zu können. Dies zeigt der geschilderte Fall besonders deutlich, weil die Probleme, um die es hier weitgehend geht, bei der Teilunter-

suchung zur Luftreinhaltung, die inhaltlich und methodisch parallel angelegt war, nicht in diesem Maße aufgetreten sind.

- Die durch die Fragmentierung von Zuständigkeiten und die damit vorgegebene komplizierte Kontaktstruktur erschwerten Zugangsverhandlungen bedeuten eine exzeptionelle Erschwerung der Projektabwicklung und führten zu erheblichen Zeitverlusten und damit letztlich auch extrem hohem Zeitdruck bei der Auswertung.
- Das Verhalten einiger Bundesländer bei den Zugangsverhandlungen läßt eindeutig darauf schließen, daß die Untersuchung insgesamt oder zumindest in ihrem Zuständigkeitsbereich verhindert werden sollte. Dies ließ sich zwar nie explizit vorbringen oder begründen; die zeitlichen Verzögerungen und das Junktim zwischen den beiden Teilerhebungen im Falle Bayerns zielten aber - im Luftbereich schließlich mit Erfolg - hierauf ab.
- Ließ sich die Untersuchung schon nicht in toto verhindern, sollten wenigstens die voraussichtlichen Ergebnisse möglichst positiv ausfallen: mag es juristischem Unverstand für sozialwissenschaftliche Methodik zuzuschreiben sein oder auch nicht, es wurde jedenfalls angeboten, besonders positiv erscheinende Behörden für die Untersuchung auszuwählen; desgleichen mag die Reduzierung der Stichprobe bei der zweiten Teilerhebung auf 25 % für Naivität sprechen. Dahinter könnte jedoch auch der Versuch gestanden haben, nachträglich die Repräsentativität der Aussagen anzweifeln zu können, was ja auch in Bezug auf die abgefragten objektiven Daten erfolgt ist.
- Der Versuch der Ministerien, den Rücklauf zu kontrollieren, konnte vereitelt werden. Dahinter stand zum einen das legitime Informationsbedürfnis über länderspezifische Verhältnisse, das in Konflikt geriet mit der Forderung nach Verzicht auf Ländervergleiche im Endbericht. Zum anderen dürfte bei dieser Forderung aber auch die Annahme der

Ministerien eine Rolle gespielt haben, daß die befragten Instanzen Selbstzensur üben würden, wenn der Rücklauf über sie liefe. Vergeblich wurde versucht, Fragen nach (subjektiven) Lagebeurteilungen und nach - in der Exploration ermittelten - devianten Praktiken und Taktiken zu verhindern. Erfolgreich war der Versuch, einen Ländervergleich zu verhindern, der die Zuschreibbarkeit von Vollzugsdefiziten ermöglicht hätte. Es muß aber auch anerkannt werden, daß die kritische Diskussion der Erhebungsinstrumente und der Berichtsentwürfe eine Reihe wertvoller Hinweise und Richtigstellungen brachte, durch die das Gutachten sachlich noch unangreifbarer geworden ist.

In Erwartung möglicher negativer Untersuchungsergebnisse legte die LAWA besonderes Gewicht auf eine Mitsprache bei der Verwertung und insbesondere der Publikation der Untersuchungsergebnisse. Ließ sich die Feststellung von Defiziten schon nicht verhindern und die Formulierung dieser Feststellung entschärfen, so sollte zumindest die politische Wirkung dadurch kontrolliert werden, daß die Untersuchung schließlich nur Eingeweihten zugänglich sein sollte. Welchen Umständen die überaus glückliche Lösung in dieser Frage schließlich zu verdanken war, blieb für den Verfasser im *Dunkeln*.

Läßt sich eine Untersuchung nicht verhindern oder in der Fragestellung entschärfen und läßt sich die Publikation der Ergebnisse nicht vermeiden, so können zumindest die Ergebnisse methodisch kritisiert werden. Damit weicht man auf einen Nebenkriegsschauplatz aus oder - um im Bilde zu bleiben - führt Nachhut- und Rückzugsgefechte, die weniger der Wahrheitsfindung als der Diskreditierung der Untersuchung gelten. Geradezu zynisch mutet es an, wenn ausgerechnet diejenigen methodischen Schwächen kritisiert werden, die zuvor bei den Zugangsverhandlungen durch Auflagen eingebaut worden sind (Repräsentativität/Stichprobe; Subjektivität/fehlender Aktenzugang).

### Fußnoten

- (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 Programmevaluation, 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.