

Nr. 7

Hans-Ulrich Derlien

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

erscheint in: Hans-Ulrich Derlien (Hg.),
Probleme der Methodik und Rezeption
von Programmforschung
(Werkstattbericht 3 der GfP)
München 1981

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 einer defensiven Haltung ist besonders hoch, wenn nicht mehr nur gesellschaftliche Problemstudien erstellt, sondern auf Problemlagen 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 Sachver-

ständigenrates 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.

4. 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 Bund beauftragte Untersuchung zu einem besonderen Problem.

Zwar hatte die Umweltministerkonferenz in ihrem ständigen Abteilungsleiterausschuß am 22.9.1975 ebenso wie die Arbeitsgruppe "Vollzugsverbesserung" der Umweltministerkonferenz auf ihrer Sitzung am 3.11.1975 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 Abteilungsleiterausschuß 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 Kontraktstruktur 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 vorneherein 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 Innen-

ministerium 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 den 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 Innern: 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 Völlzugsbehörden beantwortet werden sollte. Allerdings sollten alle Bundesländer informiert werden und einzelnen 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 mündlichen befragten Behörden nicht noch einmal in die schriftliche Befragung einbezogen werden sollen. Die Befragung solle bis Juli vorbereitet und im August durchgeführt werden, damit erste Ergebnisse im September erarbeitet 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 ständigen Bund-Länder-Abteilungsausschuß mit der Bitte herantreten werde, die Befragung dadurch zu unterstützen, daß er den für Luftreinhaltung und Gewässerschutz zuständigen Länderministerien ein erlaßartiges 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 Fragebogen 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 herstellte, 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 konzertiert 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 bestehe 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 entsprechen nicht den verwaltungsrechtlichen Vorschriften. Es sei eine Überarbeitung mit Hilfe eines Verwaltungsjuristen erforderlich.