

Methodik der empirischen Verwaltungsforschung

Hans-Ulrich Derlien

Es ist nicht möglich und wäre kaum sinnvoll, einen Überblick über Methodenverwendung und Methodenproblematik in der Verwaltungswissenschaft lediglich im Hinblick auf die von Politikwissenschaftlern durchgeführte Verwaltungsforschung zu geben. Der multidisziplinäre Zugriff auf die öffentliche Verwaltung als Untersuchungsobjekt und die Vergeblichkeit von fachimperialen Abgrenzungsversuchen ließen ein derartiges Unterfangen sporadisch bleiben. Andererseits unterscheiden sich Forschungsthemen des Juristen und des Ökonomen von denen des Soziologen und des Politikwissenschaftlers, und es variiert entsprechend das methodische Repertoire und das Methodenbewußtsein. Eine Abhandlung zur Methodik der Verwaltungsforschung sollte deshalb auf Forschungsbereiche abstellen und hiernach differenzieren.

Zugleich ist der Überblick einzuschränken auf die *empirische* Forschung, die *Primärerhebungen* von Daten durchführt, und auf die Forschung in der Bundesrepublik.

1. Programmforschung und Strukturforschung

Wie die Gliederung des vorliegenden Sammelbandes zeigt, arbeitet die Verwaltungswissenschaft, von meta-theoretischen und Professionsfragen abgesehen, zumindest in zwei Perspektiven:

- zum einen befaßt sie sich in jüngerer Zeit verstärkt mit *materiellen*, programmatischen Fragen öffentlichen Handelns und stellt sich damit in die Richtung der *policy analysis*; derartige *Politikbereichs-Analysen* (Ellwein 1979) oder *Programmforschung* (Derlien 1981) mit ihrer je nach Phasenbezug im Politikzyklus modifizierten Fragestellung einer auf die Programmentwicklung bezogenen ex-ante-Begutachtung von Programmen, der Implementationsforschung (Mayntz 1980), oder der Evaluationsforschung (Derlien 1976) stellen offensichtlich qualitativ andere Fragen der Methodik als die

Strukturforschung, die als Institutionenanalyse im weitesten Sinne unter den herkömmlichen Bezugspunkten von Demokratie und Legitimierung einerseits sowie Effizienz und Funktionalität andererseits Fragen der *Aufbau- und Ablauforganisation*, insbesondere *Entscheidungsprozesse*, und des *Personals* im öffentlichen Dienst verfolgt, und zwar i. d. R. auf der *Mikro-Ebene* der einzelnen Behörde oder aus der *Makro-Perspektive* des Gesamtsystems (z. B. Wachstum von Aufgaben, Personal und Ausgaben) und der Beziehungen zwischen insbesondere Gebietskörperschaften im vertikalen Gefüge oder allgemeiner der *interorganisatorischen*, auch horizontalen Behördenverflechtungen.

Sicherlich sind Programm und Struktur in diesem Sinn real interdependent, lassen sich Programm- und Strukturforschung aufeinander beziehen; aus diversen Gründen ist dies jedoch die Ausnahme und geschieht neuerdings am ehesten in der Implementationsforschung. Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher primär auf Strukturforschung, auf die empirische Erforschung der öffentlichen Verwaltung als Objekt unter Ausblendung der Fragen, die sich an die Programmqualität richten und die i. d. R. nur beantwortbar sind, wenn Erhebungen, sei es ex ante, sei es ex post, in der sozio-ökonomischen Umwelt des Verwaltungssystems durchgeführt werden.

Diese Eingrenzung rechtfertigt sich aus dem Umstand, daß für die Methodik der Programmforschung cum grano salis die Standard-Lehrbücher empirischen Arbeitens einschlägig sind oder sogar spezielle Traktate (z. B. für die Evaluationsforschung) vorliegen, während die Strukturforschung andererseits eine Reihe von Problemen zu bewältigen hat, auf die diese Lehrbücher kaum vorbereiten, die auch in Forschungsberichten nur selten dargelegt und die erst in jüngster Zeit systematisch reflektiert werden (*Derlien* 1978; *Hucke/Wollmann* 1980). Im folgenden sollen diese methodischen Spezifika verwaltungswissenschaftlicher, empirischer Strukturforschung dargelegt werden, soweit es der verfügbare Raum zuläßt.

2. Zum Design verwaltungswissenschaftlicher Untersuchungen

Der Stand empirischer Verwaltungsstrukturforschung und eine Reihe von Merkmalen, die sie von der Programmforschung abheben, erschließt sich schon über eine Analyse typischer Untersuchungsanlagen.

2.1 Fehlen experimenteller Designs

Angesichts der Bedeutung, die die in den letzten 15 Jahren unternommenen *Verwaltungsreformen* für den Aufschwung der Verwaltungsforschung hatten, hätte man erwarten können, daß gelegentlich Untersuchungen durchgeführt worden wären, die diese Feldexperimente zumindest quasi-experimentell nutzen, wie es die Evaluationsforschung anstrebt und wie es bei den Gemeindereformen in Großbritannien gelang (*Hinings et al.* 1980). Für die Bundesrepublik ließen sich hier allenfalls Strukturevaluationen von Schulreformen anführen (*Raschert* 1974; NRW 1979), wobei allerdings der Übergang zur *Gestaltungsforschung* fließend ist. Aus diesem Befund folgt, daß Verwaltungsforschung so gut wie nicht *hypothesentestend*, sonder primär deskriptiv, immer noch um die Erhellung ihres Gegenstandes bemüht ist.

2.2 Einzelfall- und komparative Studien

Dieser Befund läßt sich auch dadurch belegen, daß die *Fallstudie*, sei es von Institutionen, sei es von einzelnen Entscheidungsprozessen, in der Vergangenheit relativ häufig

war, z. T. bedingt durch die geringe Forschungskapazität der Dissertationsprojekte in unserem Bereich, z. T. aber sicherlich auch Ausdruck des *explorativen Stadiums* der Verwaltungsforschung im letzten Jahrzehnt.

Allerdings werden auch *komparative Untersuchungen* durchgeführt, wobei jedoch *Längsschnittuntersuchungen* auf der Mikroebene eine Seltenheit sind (Eberwein 1978; Röber 1981) und auf Makroebene allenfalls zur Analyse des Funktionswandels der öffentlichen Verwaltung sekundäranalytisch auf der Basis von Personal- oder Budgetstatistiken (Recktenwald 1970; Ellwein/Zoll 1973) gelegentlich vorgenommen werden.

Die *Querschnittsanalyse* ist vergleichsweise häufiger zu finden, sei es, daß Entscheidungs- und Interaktionsmuster (Schäfers 1970; Mayntz et al. 1972; Treiber 1973; Derlien 1976; Grunow et al. 1978; Mayntz et al. 1978), sei es, daß Merkmale der Aufbauorganisation (Mayntz et al. 1975; Murswieck 1975; Derlien et al. 1976; Kübler 1981) verglichen werden. Innerhalb der Klasse der Querschnittsuntersuchungen scheinen zudem *kulturell vergleichende* Studien an Interesse zu gewinnen (Putnam 1976; Mayntz 1981) wobei einzuschränken ist, daß primär qualitative Daten verglichen werden. Gelegentlich werden mit komparativen Daten auch Einzelfall-Studien illustrierend oder validierend verbunden.

Die isolierte Fallstudie einzelner Entscheidungsprozesse (Webling 1971; Grottian 1974; Häußermann 1974; Kussau/Oertel 1974; Treiber 1976; Schimanke 1977; Bentele 1979; Garlichs 1980) oder einzelner Verwaltungen (Mayntz et al. 1970; Billerbeck et al. 1976) wirft bekanntlich die Frage auf, inwieweit sich die Ergebnisse verallgemeinern lassen, wenn spezielle Kontexteinflüsse nicht überprüfbar sind und wenn mit nicht-standardisierten Erhebungsinstrumenten gearbeitet wird (Lipset et al. 1970). Fallstudien erfassen ja entsprechend ihrer heuristischen Funktion, die jedoch leicht in Vergessenheit gerät, meist gerade Extremtypen: spektakuläre, interessante Fälle, die keineswegs den Alltag oder den Normalzustand eines Systems wiedergeben. Der Vergleich mehrerer Einzelfälle und damit das komparative Design (Schäfers 1970; Treiber 1973; Scharpf et al. 1976; Derlien 1976; Mäding 1978) können dann die Gefahr einer systematischen Verzerrung abschwächen.

2.3 Qualitative und quantitative Studien

In der Sozialforschung erleben bekanntlich die sogenannten qualitativen Erhebungsverfahren (Beobachtung, Tiefeninterviews, Dokumentenanalyse) z. Zt. eine Renaissance, zumindest in der – recht kontrovers geführten – Diskussion (Hopf/Weingarten 1979; Küchler 1980). Hierzu nur zwei Anmerkungen: a) der Gegensatz ließe sich auflösen, wenn man qualitative Verfahren primär der explorativen, quantitative hingegen der Haupterhebungsphase einer Untersuchung zuordnete; b) es ist unpräzise, von „qualitativen Verfahren“ zu sprechen; es sollte heißen: Verfahren zur Gewinnung qualitativer Daten; derartige Daten lassen sich im Prinzip quantitativ *auswerten*! Allerdings ist mit Verfahren zur Gewinnung qualitativer Daten i. d. R. ein nicht-standardisiertes Erhebungsinstrument verbunden, wodurch die Möglichkeit der quantitativen Auswertung, die intersubjektive Nachvollziehbarkeit komparativer Untersuchungen und die Eignung für Sekundäranalysen eingeschränkt werden.

In diesem Sinne *qualitative Studien überwiegen* bislang in der Verwaltungsforschung, wodurch ihr insgesamt noch exploratives Stadium charakterisiert ist. Die Quantifizierung bei der Erhebung und bei der Auswertung gelingt am ehesten bei Untersuchungen, die sich mit dem Verwaltungspersonal befassen, deren Erhebungs-, Analyse- und Aussageeinheit Merkmale, insbesondere Einstellungen und Einschätzungen der Bediensteten oder Gruppen von Bediensteten der öffentlichen Verwaltung sind (z. B. *Lubmann/Mayntz* 1973; *Brinkmann et al.* 1973; *Moths/Wulf-Mathies* 1973; *Steinkemper* 1974). Die quantifizierende Erhebung von Ereignissen und Verhaltensweisen (*Mayntz et al.* 1978; *Grunow et al.* 1980) ist hingegen seltener und die Quantifizierung von Merkmalen der Organisationsstruktur (*Röber* 1981; *Hood/Dunsire* 1981) eine Rarität.

2.4 Stichprobenprobleme

Strebt man repräsentative Aussagen an oder will man extreme Fälle untersuchen, ist die Kenntnis der Grundgesamtheit und der Verteilung der unabhängigen Variablen in ihr erforderlich. Häufig sind Grundgesamtheit oder Teilpopulationen in der Verwaltungsforschung aber unbekannt und werden Recherchen in Dokumenten (Organisations- oder Haushaltsplänen) sowie explorative Interviews erforderlich. Die quantifizierenden Untersuchungen zum Personal des öffentlichen Dienstes sind hierbei in einer günstigeren Ausgangslage als Entscheidungsprozeß- oder Strukturuntersuchungen, für die Erhebungs- und Analyseeinheiten meist nicht aus administrationsinternen Arbeitsstatistiken zu entnehmen sind. Bei kleinen Subpopulationen (z. B. „Planer“) kommt zwar nur eine Totalerhebung infrage, allerdings über das „Schneeballverfahren“ (*Grot-tian* 1974a), dessen Ergebnis schwerlich Repräsentativität beanspruchen kann (*Becker* 1976). Vor vergleichbaren Schwierigkeiten steht natürlich auch die Analyse von Massenakten, deren Umfang häufig unbestimmt ist, eine Stichprobenziehung aber unumgänglich macht.

2.5 Wahl der Erhebungsmethoden

Die bisherige Einstufung der Verwaltungsforschung als explorativ, deskriptiv und qualitativ gründet letztlich auch in ihrer Präferenz für entsprechende nicht-standardisierte Erhebungsinstrumente. Einen Anhaltspunkt, wenn auch unverständlicherweise keine diesbezügliche Auswertung, liefert die Erhebung von *Bruder* (1981) zur empirischen Verwaltungsforschung. Von den dort erfaßten 150 Arbeiten, zu denen eine Reihe nicht veröffentlichter, offenbar nie abgeschlossener Projekte sowie auch Reader zählen, verwendeten – bei großzügiger Kodierung durch mich – 23 eine *schriftliche Befragung* und 21 das *standardisierte Interview*. Wie gesagt, ist prinzipiell nicht ausgeschlossen, wenn auch nach meiner Kenntnis des state of the art unwahrscheinlich, daß diejenigen Arbeiten, die sich ausschließlich oder zusätzlich des nicht-standardisierten Interviews, der Dokumenten- und Aktenanalyse oder der Beobachtung bedienen, hieraus quantifizierte Ergebnisse gewinnen; die *standardisierte Beobachtung* ist nur aus zwei deutschen Untersuchungen bekannt (*Grunow et al.* 1978; *Grunow/Hegner* 1978).

Typisch ist vielmehr die Gewinnung qualitativer Daten mit *Intensiv- oder Experteninterviews* sowie aus der *Dokumenten- und Aktenanalyse*, beides meist in Kombination. Auch quantitative Studien ziehen diese Datenquellen i. d. R. in der explorativen Phase heran. Insofern kann man von der *Methodenkombination* als Regelfall der Verwaltungsforschung ausgehen.

Wie noch darzulegen sein wird, ist das Untersuchungsdesign, insbesondere die Wahl der Erhebungsmethoden meist nicht voll ins Belieben des Forschers gestellt, sondern ist Einflüssen der Verwaltung bei der Klärung des Zugangs ausgesetzt.

3. Erfahrungen mit einzelnen Erhebungsmethoden

Insgesamt ist festzustellen, daß trotz auf den ersten Blick objektiven Daten aus Dokumenten und gelegentlichen Beobachtungen die mündliche und schriftliche Befragung, unstrukturiert oder standardisiert, auch für die Verwaltungsforschung den „Königsweg“ darstellt; damit bedient sich die Verwaltungsforschung jedoch hochgradig reaktiver Erhebungsmethoden, die die Frage der Reliabilität aufwerfen. Bevor hierauf eingegangen wird, sollen einige Erfahrungen mit einzelnen Erhebungsmethoden in der öffentlichen Verwaltung resümiert werden (hierzu ausführlicher *Derlien 1978*).

3.1 Mündliche Befragung

Verweigerungen von Interviews sind, mit wenigen Ausnahmen (*Schatz 1970; Grottian 1974a*) nicht bekannt, vorausgesetzt der Zugang zur Verwaltung ist grundsätzlich eröffnet. Ebenfalls überraschend groß ist der Umfang des für Interviews verfügbaren *Zeitbudgets* und erlaubt problemlos mehrstündige Gespräche, mit abnehmender Tendenz zur Verwaltungsspitze. Die *Anbahnung* sollte schriftlich und zusätzlich telefonisch erfolgen; von einem *gate-crashing* (*Becker/Meyers 1974*) ist abzuraten. Dabei empfiehlt es sich, mit marginalen Personen zu beginnen und zu zentralen Akteuren vorzuschreiten. *Marginalpersonen* sind häufig besonders wertvolle Informanten, und ihr Status im sozialen System der Verwaltung sorgt dafür, daß sich anfängliche Ungeschicklichkeiten des Interviewers nicht sofort herumsprechen. Wegen der überwiegend offenen Form der Interviews oder ihres Charakters als Expertengespräch besteht der Interviewerstab i. d. R. aus Wissenschaftlern.

Kennzeichnend für die *Interviewsituation* in der öffentlichen Verwaltung ist, daß die Betroffenen gegenüber dem Forscher als organisationsfremder Person ihre Äußerungen zu kontrollieren und das Interview gelegentlich zu instrumentalisieren versuchen. Ersteres gilt besonders bei beabsichtigten und gelegentlich unbeabsichtigt sich ergebenden Gruppengesprächen. Bedeutsam für den Gesprächsverlauf ist, inwieweit der Interviewer als Experte akzeptiert wird, von dem auch der Befragte sich Anregungen für seine Arbeit verspricht. Aus dieser Tauschsituation kann sich ein *Konflikt* ergeben zwischen den widersprüchlichen Anforderungen von Nicht-Reaktivität des Forschungskontaktes, Ergiebigkeit der Informationsgewinnung und Anonymität der Aussagen

anderer Informanten. Die Gefahr der Instrumentalisierung oder des Interviewer-Bias läßt sich ansatzweise kontrollieren, indem a) *Spiegelbildererhebungen* bei Interaktionspartnern verschiedener Positionen oder Organisationszugehörigkeit durchgeführt werden, aus denen rollenspezifische Wahrnehmungsunterschiede deutlich werden oder die die Konsistenz der Aussagen ergeben; indem b) auch bei offenen Interviews mit einem *Leitfaden* gearbeitet wird und c) die Gespräche entweder von einem zweiten Forscher (Tandem-Interview) oder auf Tonband aufgezeichnet werden. Es hat sich nämlich überraschend herausgestellt, daß die Tonbandaufzeichnung in der Mehrzahl der Fälle akzeptiert wird. Das Recorden ist allerdings mit hohen Kosten der Auswertung verbunden, und neuerdings werden auch von seiten der Soziologie im Zuge der Beschäftigung mit ethnologischen Methoden und dem biographischen Verfahren (Kobli 1981) methodologische Überlegungen angestellt (Hopf 1978; Windlof 1979), die vor einer naiven Verwendung des aus offenen Interviews gewonnenen Materials warnen.

3.2 Schriftliche Befragung

Schriftliche Befragungen, wenngleich relativ selten angestellt, weisen erstaunlich *hohe Rücklaufquoten* von meist über 70 Prozent auf (Derlien 1978, S. 18 f.). Voraussetzung ist auch hier, daß sie mit Billigung der Verwaltungsspitze durchgeführt werden. Ein Zentralproblem bei dieser Form der Befragung besteht bekanntlich darin, daß der Forscher kaum Einfluß darauf hat, wer den Fragebogen beantwortet, wenn dieser nicht gezielt an einzelne Bedienstete, sondern an Behörden adressiert ist. Sollen einzelne Bedienstete befragt werden, die namentlich nicht bekannt sind, wird der Fragebogen über die Hierarchie verteilt; in diesem Falle sollte sichergestellt sein, daß er *direkt* zum Forscher zurückläuft. Die Zusicherung der Anonymität ist unverzichtbar.

3.3 Beobachtung

Einige Untersuchungen geben die *teilnehmende* Beobachtung als Form der Datenerhebung an. Hierbei handelt es sich jedoch meist nicht um einen systematischen Einsatz des Instruments, sondern um zufällige Beobachtungen in einer quasi-Mitgliedschaftsrolle oder einer regulären temporären Mitgliedschaft des Forschers (Lautmann 1972). Von externen Forschern ist die teilnehmende Beobachtung im deutschen Raum bislang nur zweimal *systematisch* eingesetzt worden (Grunow et al. 1978; Grunow/Hegner 1978), u. z. im Bereich des Verwaltungsvollzuges. Die Selbstbeobachtung als Aufzeichnung z. B. des Zeitbudgets, ist ebenfalls einmal zum Einsatz gekommen (Brinkmann et al. 1973). Möglicherweise gewinnt die teilnehmende Beobachtung in dem Maße an Bedeutung, wie auch in der öffentlichen Verwaltung die Gestaltungsforschung vordringt (Whyte 1979).

3.4 Dokumentenanalyse

Die Analyse von Dokumenten in ihren vielfältigen Formen als Akten, Vorschriften, Pläne, Protokolle oder Presseberichte ist für die Verwaltungsforschung zumindest in der explorativen Phase unverzichtbar. Man greift auf Dokumente allerdings selten deshalb zurück, weil ihre Auswertung die bei den anderen Erhebungsmethoden übliche Gefahr der Reaktivität vermiede, sondern dem bürokratischen Strukturmerkmal der Schriftlichkeit des Verkehrs entsprechend, wegen des Informationsgehaltes, insbesondere von Akten. Etwas vereinfacht könnte man sagen, daß (veröffentlichte) Dokumente in erster Linie etwas über input, output und Aufbauorganisation der Verwaltung aussagen, während Akten herangezogen werden, um Entscheidungsprozesse zu untersuchen, läßt sich aus ihnen doch meist besser als aus den Interviews entnehmen, welche Akteure mit welchen inhaltlichen Positionen beteiligt waren, welche Forderungen und Argumente vorgebracht und welche Ergebnisse in welchem Zeitverlauf erzielt wurden. Was jedoch bislang nicht versucht worden ist, ist die Erhebung von Denk- und Sprachstilen, Problemwahrnehmungs- und -lösungsmustern oder von Ideologien und organisatorischen Fiktionen, m. a. W. der Verwaltungskultur, mit den Methoden einer *systematischen* Inhaltsanalyse.

Aber auch für die Rekonstruktion von Entscheidungsprozessen ist auf die Selektivität von Akten hingewiesen worden; denn Akten stellen nicht schlechthin das „organisatorische Gedächtnis“ dar, sondern dienen auch Kontrollen. Folglich werden Schriftstücke von Absicherungsbedürfnis und Taktik diktiert und weisen Lücken auf, wenn Entscheidungen schlecht legitimiert sind (*Blankenburg 1976*). Es ist also die Funktion von Akten bei der Analyse zu bedenken und festzuhalten, daß zwar die Auswertung nicht-reaktiv ist, die Akte aber bereits in Reaktion nicht auf den Forscher, sondern auf andere Akteure angelegt wird.

Systematische, quantitative Aktenanalysen sind aus der Verwaltungsforschung im engeren Sinne bislang nicht bekannt; Erfahrungen auf diesem Gebiet haben vor allem Kriminalsoziologen gewonnen (*Brusten 1976; Steffen 1976*), die nicht Ministerialakten, sondern Vollzugsakten auswerten.

Einen Sonderfall der Aktenanalyse stellt die Analyse sogenannter *prozeß-produzierter Daten* dar, von Daten aus Massenakten, aus Einzelfallentscheidungen des Verwaltungsvollzuges, die beispielsweise von der Sozialverwaltung produziert und vom Forscher i. S. einer Sekundäranalyse ausgewertet werden (*Müller 1977*). Die Fragestellung ist hier jedoch offenbar eine vornehmlich soziologische, die aus der aktenmäßigen Abbildung der sozio-ökonomischen Umwelt Informationen über die Gesellschaft gewinnen will.

Prozeß-produzierte Daten könnten zukünftig in der Programmforschung und damit auch in der der Strukturforschung nahestehenden Implementationsforschung eingesetzt werden.

Diese von Historikern inspirierte Vorgehensweise wirft eine Reihe von Validitätsproblemen auf, die sich daraus ergeben, daß die Daten, z. B. über Einkommensverhältnisse von Sozialhilfeempfängern, für administrative Zwecke generiert worden und einer Vielzahl von bislang überwiegend unbekanntem Störfaktoren ausgesetzt sind (*Bick/Müller 1980*).

4. Das Zugangsproblem

Wir haben bislang ein Zentralproblem der Verwaltungsforschung lediglich angedeutet, indem auf die Beeinflussung der methodischen Anlage von Untersuchungen im Zuge der Zugangsvereinbarungen hingewiesen wurde. Es ist nötig, sich den trivialen Grundtatbestand in Erinnerung zu rufen, daß Erhebungen in organisierten Kollektiven gravierenderen Zugangsproblemen gegenüberstehen (*Monthoux 1979*) als atomistische Meinungsbefragungen in der Bevölkerung. Insbesondere die öffentliche Verwaltung neigt bekanntlich, teils aus funktional zu rechtfertigenden Gründen wie dem Amtsgeheimnis, teils um sich externer Kontrolle in jeglicher Form zu entziehen (*Weber 1964*, S. 730 f.; *Sjoberg 1976*), zur Geheimhaltung. Zudem fehlt es der öffentlichen Verwaltung an speziellen Kontaktvorschriften für den Umgang mit dem Forscher, so daß dieser über die Hierarchie legitimiert werden muß, die das Monopol für sozial unübliche Kontakte besitzt.

Die Öffnung des Systems ist abhängig von den politischen Kosten-Nutzen-Überlegungen der Leitung (*Delany 1960*); Auftragsforschung hat es leichter als freie Forschung, affirmative Fragestellungen sind akzeptabler als kritische. Sollen Makrosysteme untersucht werden, in denen die Subsysteme relative Autonomie besitzen, vervielfachen sich die Zugangsverhandlungen (*Derlien 1981a*). Breitere Untersuchungen auf Kommunebene sind über die jeweiligen Verbände einzuleiten, da die Gemeinden hier in der Regel nach der Einschätzung des Forschungsvorhabens fragen.

Bei der Klärung des Zugangs werden gelegentlich — aus Gründen der Arbeitsbelastung selbstverständlich — Auflagen gemacht (*Brusten et al. 1977*), die das beabsichtigte Forschungsdesign modifizieren. Insbesondere nicht oder wenig reaktive Verfahren wie Aktenanalyse und Beobachtung sind nicht zuletzt deshalb so selten, weil die Verwaltung reaktive Methoden bevorzugt, ermöglichen sie es ihr doch, den Forschungskontakt zu instrumentalisieren und damit letztlich die sozio-politischen Wirkungen der Forschungsergebnisse zu steuern. Auch scheinen Behörden, die der politischen Kritik ausgesetzt sind, sich eher zu öffnen (*LaPorte/Petras 1969*).

4.1 Datenschutz

Die Probleme, die sich aus der Datenschutzgesetzgebung für die Sozialforschung ergeben (*Mochmann/Müller 1979*, *Kaase et al. 1980*), begegnen natürlich gelegentlich auch der Verwaltungsforschung — zum Teil aufgrund einer allgemeinen Verunsicherung, zum Teil aber wohl auch, um Untersuchungen zu blockieren. Für Auftragsforschung scheinen jedoch eher „Datenoasen“ geschaffen zu werden (*Bick/Müller 1980*, 40 f.). Dabei wirkt sich der Datenschutz naturgemäß stärker bei Erhebungen in der Vollzugsverwaltung aus, bei denen in mehrfacher Weise personenbezogene Klienten-Daten benötigt werden: in der Regel für die Konstruktion der Stichprobe sowie als Basis für die Analyse von Beziehungen zu den Klienten (*Grunow et al. 1978*). Allerdings taucht dieses Problem für die Verwaltungsforschung erst in dem Maße auf, wie sie sich Fragen der Programmimplementation in quantitativer Weise zuwendet, und sind hier bei beiderseitigem guten Willen technisch und rechtlich lösbar.

4.2 Kollektive Reaktivität

Die subjektiven Kalküle über den Nutzen einer Untersuchung, die die Verwaltungsspitze anstellt, werden von den Kontaktpersonen i. d. R. ebenfalls durchgespielt; hierarchisch legitimer Zugang bedeutet nun keineswegs, daß die privaten Vorteilsschätzungen von Zielpersonen einer Befragung zu dem gleichen Resultat führen; innerorganisatorische Interessenkonflikte lassen dies geradezu unwahrscheinlich erscheinen. In dieser Situation kann es zur Minderung der Kooperationsbereitschaft der Zielpersonen kommen, was sich in Schwierigkeiten bei der Terminvereinbarung, geringem Zeitbudget, formalistischen Antworten etc. ausdrücken kann. Auf diesem Hintergrund wird ein bislang kaum thematisiertes Methodenproblem (Derlien 1978, S. 9–13) verständlich: die Möglichkeit einer *kollektiven* Reaktivität, die darauf beruht, daß die Versuchspersonen das organisatorische Netzwerk aktivieren und sich gemeinsam auf den Forschungskontakt einstimmen – ein Prozeß, den das Schneeballsystem übrigens positiv zu nutzen hofft. Aus diesem Grunde war empfohlen worden, die Interviewanbahnung – nach hierarchischer Legitimation – dezentral, ja peripher und marginal zu betreiben.

5. Validität und Umsetzung von Forschungsergebnissen

Dieser organisatorische Kontext ist auch nach der Abfassung von Forschungsberichten noch spürbar – positiv und gelegentlich negativ.

5.1 Rezeption als Validierungsverfahren

Angesichts der besonderen methodischen Fragen, die hier angeschnitten worden sind, drängt sich die Frage nach der Validität von Forschungsergebnissen auf. Wir hatten auf einige Validierungsmaßnahmen hingewiesen wie Methodenmix, Spiegelbilderhebung oder Tonbandaufzeichnung. Meist geben sich Verwaltungsforscher mit der so gewonnenen Plausibilität ihrer Ergebnisse zufrieden. Hier sei jedoch auf eine besondere Chance verwiesen, die die Untersuchung von organisierten Systemen bietet: wenn die Aussageeinheit nicht Individuen sind (wie bei der Marktforschung oder bei Personaluntersuchungen) und die Ergebnisse pflichtgemäß oder freiwillig der Verwaltung vorgelegt werden, wird sich die Verwaltung zu Aussagen über Struktur und Verfahren auf dem Hintergrund eigener Erfahrungen – oder gar eigener Untersuchungen (Scholz 1977) – äußern, wenn die Darstellung als verzerrt empfunden wird. Der Forscher sollte diese Diskussion geradezu suchen (Grunow et al. 1978), ob er die vorgebrachte Kritik akzeptiert – meist ist sie nicht gänzlich verfehlt – oder als Beschönigung auffaßt, ist eine andere Frage. Die Fortsetzung der Interaktion über die Erhebungsphase hinaus empfiehlt sich im übrigen aus forschungsstrategischen Gründen, hilft sie doch, das Untersuchungsfeld „Verwaltung“ so offen zu halten wie in den letzten 15 Jahren.

5.2 Politisch motivierte Methoden-Kritik

Andererseits wissen wir vor allem aus der Programmforschung, daß Verwaltungen, die in defensiven Situationen untersucht werden und mit als negativ perzipierten Ergebnissen öffentlich konfrontiert werden, versuchen, die – immer brüchige – Methodik der Untersuchungen zu diskreditieren (*Derlien* 1981a). Hierbei werden durchaus diejenigen Schwächen hochgespielt, die sich zwangsläufig aus der Berücksichtigung von Auflagen zum Design ergeben mußten. Dies ist allerdings ein durchgängiges Problem der Auftragsforschung – die freie Forschung hätte vermutlich in derart „kritischen“ Fällen gar keinen Zugang zur Verwaltung erhalten.

Eine Reihe der hier zwangsläufig nur angedeuteten Methodenfragen der Verwaltungsstrukturforschung lassen sich verwaltungswissenschaftlich erklären, reflektieren sie doch Besonderheiten des Untersuchungsgegenstandes. Unser Wissen über diese forschungspraktischen Probleme ist jedoch immer noch begrenzt, und es ist zu hoffen, daß empirische Untersuchungen künftig der Darlegung der Methodik etwas mehr Raum widmen, um einen Lernprozeß zumindest zu ermöglichen.

Literaturverzeichnis

- Becker, Bernd*, 1976: Einige Probleme der empirischen Verwaltungsforschung. Kritische Anmerkungen zu Peter Grottian . . . , in: Deutsches Verwaltungsblatt, 890
- Becker, Theodore M./Peter R. Meyers*, 1974: Empathy and Bravado: Interviewing Reluctant Bureaucrats, in: Public Opinion Quarterly, 605–613
- Bentele, Karlbeinz*, 1979: Kartellbildung in der allgemeinen Forschungsförderung, Königstein
- Bick, Wolfgang/Paul J. Müller*, 1980: Probleme der Nutzung prozeß-produzierter Daten, Ms., Köln
- Billerbeck, Ulrich/Hans-Georg Isenberg/Klaus Kröber*, 1976: Arbeitssituationen in drei Tätigkeitsbereichen des öffentlichen Dienstes (Landesversicherungsanstalt Oldenburg/Bremen, Müllabfuhr der Stadt Frankfurt, Finanzamt Friedberg/Hessen), Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e.V. Nr. 5, 6, 7, Bonn
- Blankenburg, Erhard*, 1976: Die Aktenanalyse, in: *Blankenburg* 1976a, 193–198
- Blankenburg, Erhard*, 1976a: Empirische Rechtssoziologie, München
- Brinkmann, Gerhard/Wolfgang Pippke/Wolfgang Rippe*, 1973: Tätigkeitsfelder des höheren Verwaltungsdienstes – Arbeitsansprüche, Ausbildungserfordernisse, Personalbedarf, Opladen
- Bruder, Wolfgang*, 1981: Empirische Verwaltungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
- Brusten, Manfred*, 1976: Dokumente formeller Kontrolle – zur quantitativen Analyse von Jugendamtsakten, in: *Blankenburg* 1976a, 199–218
- Brusten, Manfred/Wolf-Dieter Eberwein/Thomas Feltes/Günter Geullner/Gerhard Henss/Karl F. Schumann*, 1977: Konflikte durch Forschung. Eine Untersuchung über rechtliche und bürokratische Behinderungen empirischer Forschung, in: Kriminologisches Journal, 10–23
- Delany, William*, 1960: Some Field Notes on the Problem of Access in Organizational Research, in: Administrative Science Quarterly, 448–457
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1976: Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation, Baden-Baden
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1978: Methodische Probleme der empirischen Verwaltungsforschung, Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e.V. Nr. 9, Bonn
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1981a: Stand und Entwicklung der Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung, in: ders. (Hrsg.), Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung, (Werkstattbericht 1 der Gesellschaft für Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung e.V.), München, 5–46
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1981b: Probleme der Methodik und Umsetzung von Programmforschung am Beispiel der Untersuchung „Vollzugsprobleme der Umweltschutzpolitik“, in: *Hans-Ulrich Derlien* (Hrsg.), Probleme der Methodik und der Rezeption von Programmforschung (Werkstattbe-

- richt 3 der Gesellschaft für Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung e. V.), München 35–54
- Derlien, Hans-Ulrich/Christoph Gürtler/Wolfgang Holler/Hermann J. Schreiner*, 1976: Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem. Eine vergleichende Untersuchung in vier Gemeinden, Meisenheim a. Glan
- Eberwein, Wolf-Dieter*, 1978: Außenpolitik und Verwaltung. Umweltveränderungen, organisatorische Anpassung und Funktionswandel des auswärtigen Amtes, in: *Die Verwaltung*, 439–470
- Ellwein, Thomas/Rolf Zoll*, 1973: Berufsbeamtentum – Anspruch und Wirklichkeit, Düsseldorf, 96–156
- Ellwein, Thomas*, 1979: Politikfeld-Analysen, Opladen
- Garlichs, Dietrich*, 1980: Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik, Bund-Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung, Königstein
- Grottian, Peter*, 1974a: Problemlösungsstrategien der Staatsadministration anhand der Konzentrations- und Wettbewerbspolitik, in: *Grottian/Murswieck* 1974, 236–262
- Grottian, Peter*, 1974b: Strukturprobleme staatlicher Planung, Hamburg
- Grottian, Peter/Axel Murswieck (Hrsg.)*, 1974: Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg
- Grunow, Dieter/Friedbart Hegner/Franz-Xaver Kaufmann*, 1978: Steuerzahler und Finanzamt, 4 Bde., Frankfurt/New York
- Grunow, Dieter/Friedbart Hegner*, 1978: Die Gewährung persönlicher und wirtschaftlicher Sozialhilfe. Untersuchungen zur Bürgernähe der kommunalen Sozialverwaltung, Ms., Bielefeld
- Häußermann, Hartmut*, 1974: Die administrative Organisation als Problem politischer Innovation, in: *Leviathan*, 233–262
- Hinings, Bob/ Royston Greenwood/Steward Ranson/Kieron Walsb*, 1980: Management Systems in Local Government, Ms., Institute of Local Government Studies, Birmingham
- Hood, Christopher/Andrew Dunsire*, 1981: Bureaometrics. The Quantitative Comparison of British Central Government Agencies, Westmead
- Hopf, Christel*, 1978: Die Pseudo-Exploration – Überlegungen zur Technik qualitativer Interviews in der Sozialforschung, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 97–115
- Hopf, Christel/Elmar Weingarten*, 1979: Qualitative Sozialforschung, Stuttgart
- Hucke, Jochen/Hellmut Wollmann*, 1980: Methodenprobleme der Implementationsforschung, in: *Mayntz* 1980, 216–235
- Kaase, Max et al. (Hrsg.)*, 1980: Datenzugang und Datenschutz – Konsequenzen für die Forschung, Königstein
- Kobli, Martin*, 1981: Wie es zur „biographischen Methode“ kam und was daraus geworden ist. Ein Kapitel aus der Geschichte der Sozialforschung, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 272–293
- Kübler, Hartmut*, 1981: Der Einfluß des Personalrats. Empirische Studie am Beispiel der Gemeinden und Städte Baden-Württembergs, München/Hannover
- Küchler, Manfred*, 1980: Qualitative Sozialforschung. Modetrend oder Neuanfang?, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 373–386
- Kussau, Jürgen/Lutz Oertel*, 1974: Der Prozeß der Problembearbeitung in der Ministerialverwaltung: das verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968–1972, in: *Grottian/Murswieck* 1974, 113–142
- LaPorte, Robert, jr./James F. Petras*, 1969: Optimizing Research Opportunities: A Methodological Note on the Comparative Study of Bureaucracy, in: *Journal of Comparative Administration*, 234–248
- Lautmann, Rüdiger*, 1972: Justiz – die stille Gewalt, Frankfurt
- Lipset, Seymour/Martin A. Trow/James S. Coleman*, 1970: Generalizing from a Case Study: Problems of Analysis, in: *Oscar Grusky/George A. Miller (eds.)*, *The Sociology of Organisations. Basic Studies*, London, 169–174
- Lubmann, Niklas/Renate Mayntz/Rainer Koch/Elmar Lange*, 1973: Personal im öffentlichen Dienst – Eintritt und Karrieren, Baden-Baden
- Mädig, Heinrich*, 1978: Infrastrukturplanung im Verkehrs- und Bildungssektor. Eine vergleichende Untersuchung zum gesamtstaatlichen Planungsprozeß in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden
- Mayntz, Renate/Hanfried Andersen/Horst Boserzky/Christel Hopf*, 1970: Forschungsbericht über eine organisationssoziologische Untersuchung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Ms., Berlin

- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf (Projektleiter)/Hanfried Andersen/Hans-Ulrich Derlien/Jürgen Kussau/Hubert Treiber, 1972: Programmentwicklung in der Ministerialorganisation. Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Inneren
- Mayntz, Renate/Hans-Ulrich Derlien/Jochen Hucke/Kerstin Kießler/Alfred Faude/Barbare Schuster/Dietmar Seiler, 1975: Das Beratungswesen des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit, Untersuchungsbericht und Reformvorschläge, Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Inneren
- Mayntz, Renate/Hans-Ulrich Derlien/Eberhard Bohne/Beate Hesse/Jochen Hucke/Axel Müller, 1978: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, Stuttgart
- Mayntz, Renate (Hrsg.), 1980: Implementation politischer Programme, Königstein
- Mayntz, Renate (Hrsg.), 1981: Kommunale Wirtschaftsförderung. Ein Vergleich: Bundesrepublik Deutschland/Großbritannien (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik Bd. 69), Stuttgart u. a.
- Mochmann, Eckehart/Paul J. Müller (eds.), 1979: Data Protection and Social Science Research, Frankfurt/New York
- Monthoux, Pierre Guillet, 1979: Zugangsprobleme in der soziologisch-empirischen Feldforschung. Mikroökonomie des Universitätsforschers, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 97–108
- Moths, Eberhard/Monika Wulf-Mathies, 1973: Des Bürgers teure Diener. Bürokratie ohne Leistungszwang. Eine empirische Untersuchung, Karlsruhe
- Müller, Paul J. (Hrsg.), 1977: Die Analyse prozeßproduzierter Daten, Stuttgart
- Murswieck, Axel, 1975: Regierungsreform durch Planungsorganisation. Eine empirische Untersuchung im Bereich der Bundesregierung, Opladen
- Nordrhein-Westfalen, Kultusminister, 1979: Gesamtschule in NRW, Köln
- Putnam, Robert D., 1976: Die politische Einstellung der Ministerialbeamten in Westeuropa – ein vorläufiger Bericht, in: Politische Vierteljahresschrift, 23–61
- Raschert, Jürgen, 1974: Gesamtschule: ein gesellschaftliches Experiment, Stuttgart
- Recktenwald, Horst Claus, 1970: Staatsausgaben in säkularer Sicht. Versuch einer Beschreibung, in: H. Haller et al. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Tübingen, 407–430
- Röber, Manfred, 1981: Organisationsstruktur und Planungsorganisation. Konzept und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Regierungsverwaltungen, Frankfurt
- Schäfers, Bernhard, 1970: Planung und Öffentlichkeit – drei soziologische Fallstudien, Düsseldorf
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel, 1976: Politikverflechtung: Zur Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus, Königstein
- Schatz, Heribert, 1970: Der parlamentarische Entscheidungsprozeß. Bedingungen der verteilungspolitischen Willensbildung im Deutschen Bundestag, Meisenheim a. Glan
- Schimanke, Dieter, 1977: Verwaltungsinnovationen als politisch-administrativer Prozeß. Eine Studie zur Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Berlin
- Scholz, Gotthard, 1977: Organisationsuntersuchungen in der Bundesministerialverwaltung, in: Die Verwaltung, 333–362
- Sjoberg, Gideon, 1976: Geheimsphäre, Bürokratie und Sozialforschung, in: Albin Eser/Karl F. Schumann (Hrsg.), Forschung im Konflikt mit Recht und Ethik, Stuttgart, 297–311
- Steffen, Wiebke, 1976: Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit aus der Sicht des späteren Strafverfahrens, BKA-Forschungsreihe Nr. 4, Wiesbaden
- Steinkemper, Bärbel, 1974: Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der BRD, Köln
- Treiber, Hubert, 1973: Widerstand gegen Reformpolitik. Institutionelle Opposition im Politikfeld Strafvollzug, Düsseldorf
- Treiber, Hubert, 1976: Entscheidungsprozesse in der Bundesregierung. Fallstudien zur Gründung eines Bundessprecheramtes und zum Zustandekommen des „Leber-Plans“, in: Blankenburg 1976a, 219–234
- Weber, Max, 1964: Wirtschaft und Gesellschaft, Studienausgabe, hrsg. v. Johannes Winckelmann, Köln/Berlin
- Welbing, Hans-Georg, 1971: Die politische Willensbildung auf dem Gebiet der Weinwirtschaft – dargestellt am Beispiel der Weingesetzgebung, Göppingen
- Whyte, William F., 1979: On Making the Most of Participant Observation, in: The American Sociologist, 56–66
- Windlof, Paul, 1979: Offene Interviewtechnik und Auswertungsverfahren, Discussion Paper des International Institute of Management, Berlin, 79–97