

Hans-Ulrich Derlien

Verwaltungsforschung

Aussagemöglichkeiten

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

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

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

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

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

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

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

Interaktion zwischen Daten und Theorien

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

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

Systematisierung von Erfahrungen

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

Zur Frage eines Lehrbuches und zur Verallgemeinerungsfähigkeit von Erfahrungen:

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

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

- Umweltzustände als Aggregate (Arbeitslosigkeit, Luftqualität etc.)

Man sieht wohl, daß die Vielzahl möglicher Kontingenzen eher ein Forschungsprogramm als ein Lehrbuch rechtfertigt.

Vorkenntnisse

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

Zusatzinformationen

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

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

Schließlich selbstverständlich die Überlieferungsgeschichte von Akten.

Stichprobenziehung

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

Besondere Abbildqualitäten

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

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