SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Verwaltungsakten: zum Stellenwert von Aktenanalysetechniken in der anwendungsbezogenen Forschung

Hellstern, Gerd-Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Hellstern, G.-M. (1984). Verwaltungsakten: zum Stellenwert von Aktenanalysetechniken in der anwendungsbezogenen Forschung. In W. Bick, R. Mann, & P. J. Müller (Hrsg.), *Sozialforschung und Verwaltungsdaten* (S. 259-299). Stuttgart: Klett-Cotta. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-330713

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Gerd-Michael Hellstern

Verwaltungsakten zum Stellenwert von Aktenanalysetechniken in der anwendungsbezogenen Forschung*

Zusammenfassende Thesen

1. Akten spiegeln gewissermaßen nur einen *Ausschnitt* aus der gesellschaftlichen Realität wieder. Gefiltert in einem komplexen administrativen Bearbeitungsprozeß, angepaßt an rechtliche Normen und arbeitsökonomischen Zwängen unterworfen, dienen die in Form, Inhalt und Qualität variierenden Akten zum einen der rechtlichen Dokumentation, dem Nachweis geleisteter Arbeit, der Analyse und der Kontrolle. Der analytischen Dimension kommt dabei die geringste Bedeutung zu.

2. Bürokratische Erfordernisse, multifunktionale Zwecksetzungen und heterogene Aktenstrukturen mit unterschiedlichen Terminologien erschweren eine *systematische, analytische Aktennutzung.* Die durch die Automatisierung bedingte Standardisierung und Vereinfachung der Akteninhalte erleichtert zwar zukünftige analytische Nutzungen bedingt jedoch gleichzeitig einen zunehmenden Informationsverlust, zumindest solange wie die Möglichkeiten einer Datenverknüpfung oder von Textautomatisierung in der Aktenführung nicht genutzt werden.

3. Bisherige Aktenanalysen beschränken sich entweder auf eher selektive Nutzungen und Deutungen zur Beweisführung (Indizierung) oder wenden quantifizierende inhaltsanalytische Strategien an, die häufig dem *komplexen* Charakter der Akten mit *einmaligen* Ereignissen (Schlüsselsituationen) und *latenten* oder nur *bruchstückhaft* enthaltenen Informationen nicht gerecht werden. Verwaltungsinterne Analysen beschränken sich auf die Nutzung der Akten als Gedächtnisstütze und als Kontrolle in Problemsituationen. Nur vereinzelt werden die vorhandenen Informationen z. B. über Geschäftsstatistiken analytisch für strategische Planung, Aufsicht und Kontrolle genutzt.

4. Dabei ermöglichen Aktenanalysen nicht nur eine *verwaltungsinterne* Evaluierung erbrachter Leistungen, sondern auch durch ein gezieltes *Monitoring* Programme und Maßnahmen den jeweiligen Bedingungen flexibler anzupassen. Dies gilt vor allem dann, wenn flexible Auswertungssysteme bereitstehen und auch dezen-

* Dieser Erfahrungsbericht basiert auf den Ergebnissen des von der Robert-Bosch-Stiftung geförderten Stadtforschungsprogramms. Partner in diesem Forschungsprogramm sind IRPUD, Dortmund, die PROGNOS AG, Basel, das DIfU, Berlin, und das ZiG, Berlin.

tral genutzt werden können. Für Implementations- und Evaluierungsforschungen bieten Aktenanalysen zum einen die Möglichkeit Handlungszusammenhänge zu rekonstruieren, Momentaufnahmen von *Interaktionsstrukturen und Verlaufsfolien* zu Ereignisabläufen zu gewinnen, zum andern aber auch mikroanalytisch Argumentationstaktiken, Tauschsituationen und Bargainingsstrategien aus den Aktendokumenten herauszufiltern.

5. Aktenanalysen unterliegen einem doppelten *Abstraktionsprozeß*. Neben der aktenmäßigen Reduzierung komplexer Sachverhalte (Realität-Akteninhalt) erfolgt ein weiterer Abstraktionsprozeß (Akteninhalt - Aktenanalyse). Während der erste Abstraktionsprozeß sowohl objektiv-rechtlichen als auch subjektiv-strategischen Interessenüberlegungen folgt, orientiert sich der zweite vorwiegend an formal-methodischen Überlegungen (und wissenschaftlichem Interesse). Zwar wird meist versucht mit dem zweiten Prozeß auch den ersten zu kontrollieren, dennoch können sich die *Fehler* beider Abstraktionsprozesse leicht potenzieren. Aktenanalysen bedürfen daher einer *Theorie* ihrer Entstehung, technisch sollten sie die Möglichkeit von Kontrollvergleichen *(Aktenvergleich)* und der Kontrolle durch andere Methoden *(Methodenkombination)* nutzen.

6. Schließlich darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß Aktenanalysen nur dokumentiertes Wissen umfaßt. *Nichtdokumentierte Ereignisse,* nichterfaßte Klientel, nichtperzipierte Problemlagen bleiben ausgeklammert. Zwar lassen sich vor allem durch Aktenvergleiche und Aktenverknüpfungen *(Data-linkage)* das Informationsspektrum erweitern, grundsätzlich bleiben jedoch Aktenanalysen auf den durch Verwaltungshandeln aufgespannten Problemraum begrenzt, ermöglichen daher vor allem Information über Verwaltungshandeln.

7. Während die wissenschaftliche Grundlagenforschung eher eindimensionale Analysemodelle mit hoher Komplexität bevorzugt, ist es für die Aktenanalyse unerläßlich mehrdimensionale *Analysestrategien* zu entwickeln wie sie in der anwendungsorientierten Forschung die Regel sind. Um Informationen über informelle Prozesse zu erhalten sowie das Umfeld von Verwaltungshandeln besser zu erfassen, erscheinen Analysestrategien vielversprechend, die Aktenanalysen mit anderen Methoden kombinieren *(Methodenmix)* und die in Aktenanalysen erhaltenen Informationen mit von der Aktenanalyse unabhängigen Daten verknüpfen *(Data-augmentation).*

I. Einleitung

1. Akten — Ein vernachlässigter Forschungsgegenstand?

Obgleich Aktenflut gewissermaßen zum Synonym für Bürokratie wurde, liegen bisher nur wenige Bemühungen vor, diese „Aktenberge" als *Informationspotential* für die Verwaltungsforschung systematisch zu nutzen[1]. Für Aktenanalysen fehlen For-

1. Auswertungen am IZ Sozialwissenschaften zeigten für den Bereich der Evaluierungsforschung, daß fast jede zweite Arbeit Aktenanalysen als einen methodischen Zugang nutzt. Allerdings halten nur wenige dieser Vorgehensweisen stringenteren Forschungskriterien stand. Inzwischen wurde vor allem durch die Forschungsarbeiten im QUANTUM (Best, Mann 1977; Bick, Müller 1977; Müller 1976, 1977; Bick, Müller 1979; Bick, Müller 1980; Clubb, Scheuch 1980), durch verschiedene Arbeitsgruppen vor allem in Bielefeld und Berlin (Blan-

schungstechniken, die wie in der Umfrageforschung, aber auch bei der teilnehmenden Beobachtung, es ermöglichen, auf erprobte standardisierte Verfahren zurückzugreifen und sich hierbei auf ausgearbeitete Meß- und Fehlertheorien verlassen zu können. Aktenanalysen entwickeln sich eher beiläufig oder naturwüchsig als Teil von eher *qualitativen Fallstudienansätzen,* historischen Prozeßstudien oder einer sich als biographisch verstehenden Forschung. Seltener wurden — wie in Lehrbüchern zur empirischen Sozialforschung empfohlen — Methoden und Techniken einer meist *quantifizierenden Inhaltsanalyse* genutzt, ohne daß jedoch eine theoretische Reflexion des Gegenstandes erfolgte oder auch nur die Verwendung und Eignung der Methoden hinterfragt wurde[2]. Indem dieser Beitrag bewußt darauf verzichtet, Probleme und Vorgehensweisen eher inhaltsanalytisch verfahrender Aktenanalysestrategien zu thematisieren[3], soll stattdessen versucht werden, anhand einiger empirisch erprobter alternativer Techniken, Perspektiven für eine stärkere analytische Nutzung der Informationsressource „Akte" sowohl *für* Verwaltungszwecke selbst als auch für die Forschung *über* Verwaltungshandeln aufzuzeigen.

Der Aktenanalyse vergleichbare Ansätze können auf eine lange Historie zurückblicken[4], dennoch hält der Dämmerschlaf, in dem sich die theoretische und methodische Reflexion einer systematischeren Aktenforschung befindet, an[5]. Dieser Zustand wurde nicht zuletzt durch die Betonung von Verwaltungsdiskretion und Zurückhaltung der Verwaltung bei der Gewährung des Zugangs zu Akten begünstigt[6]. In For-

---

kenburg 1975; Brusten 1972, 1975, 1976; Rottleuthner 1979; Treiber 1975 u.a.) wertvolle Vorarbeiten für eine systematischere Analyse von Akten in einzelnen Politikfeldern geleistet. Dennoch kommen die allerdings auf deutschsprachige Literatur beschränkten Bibliographien zur Aktenanalyse von Cropp, Mann und S. Müller lediglich auf ca. 130 Artikel, denen systematische Aktenanalysen vor allem in der Justiz und Strafvollzugs- und Sozialverwaltungsforschung zugrunde liegen (Müller 1980; Cropp, Mann 1981).

2. vgl. z.B. Albrecht 1972, 75; Szcepanski 1974; Friedrich 1975; Gerth 1975; Kromrey 1980, Gstettner 1980.
3. vgl. hierzu Lukas 1978; Müller 1980.
4. Bernheim 1908; Osborn 1910; Nordsieck 1937; Blumer 1939; Allport 1939; Angell, Freedman 1953.
5. Vor allem die deutschen Archive haben sich mit diesen Fragen (seit 1899) immer wieder auch unter sehr praktischen Aspekten einer notwenigen Rationalisierung der behördlichen Schriftgutverwaltung befaßt (vgl. etwa Meisner 1952; Grube 1954; Schatz 1961; Stehkämper 1965; Döll 1965; Dascher 1975; Hüttenberger 1979; Krebs 1980; Schreuer 1980; Büttner 1981).
6. Bardach 74; Derlien 1978; DGfE 1980.
   Aufgrund zunehmend behördlicher Behinderungen bei der Forschung sah sich inzwischen der Vorstand der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft zur Herausgabe einer Denkschrift veranlaßt, könnte man doch „der Erkenntnis nicht ausweichen, daß die Behinderungen freier Forschung keine ‚Betriebsunfälle' einzelner Administratoren sind, sondern konsequente Wirkungen eines bürokratischen Systems, das unterhalb der Ebene demokratischer Grundsatzerklärungen und höchstrichterlicher Entscheidungen eine Eigengesetzlichkeit entwickelt hat, gegen die der Grundrechtsträger faktisch nahezu machtlos ist" (Ingenkamp, in: DGfE 1980, 171). Für eine Dokumentation s.a. die Umfrage Brusten et al 1977. Es ist jedoch nicht nur die Selektivität der Entscheidungen, die zunehmend die Forschungsarbeit durch die praktizierten Genehmigungsverfahren durch Ministerialbürokratie und kommunale Spitzenverbände als gefährdet erscheinen lassen, vielmehr sind es die inzwischen be-

schungsfeldern, in denen die Aktenanalyse wie in der Rechtstatsachenforschung und in der Epidemiologie bereits recht früh Eingang gefunden hat, standen vor allem *anwendungsbezogene, praktisch-pragmatische Fragen* der Informationsgewinnung für Verwaltungshandeln im Vordergrund, z. B. wurden Akten analysiert, um konkreten Aufschluß über Zusammenhänge zwischen dem Auftritt von Krankheiten, ihrer Behandlung und ihren Ursachen zu erfragen, sei es durch die

- Beschreibung und Untersuchung der Verteilung und Ereignishäufigkeit von Erkrankungen (Einweisungsbelege etc.) oder durch die
- Identifikation von ätiologischen Faktoren in der Pathogenese von Krankheiten (Krankengeschichten), oder um — so in der Rechtstatsachenforschung —
- die Dauer von Verfahren zu verkürzen, Verfahrenshindernisse zu identifizieren und Abläufe zu beschleunigen[7].

Akten dienten hier der Bereitstellung von Daten für Planungszwecke und zur Beurteilung von notwendigen Maßnahmen[8]. Das Fehlen einer eher theoretischen Refle-

---

trächtlichen ökonomischen Kosten für ein Forschungsprojekt, die in meist aufreibender und ineffizienter Aktivität zur Sicherung des Zugangs investiert werden müssen. Daß es hierbei häufig gelingt, die Genehmigungsrituale mit ihren sehr oft ungeprüften Standardverweisungen auf die Arbeitsbelastung und die Notwendigkeit des Persönlichkeitsschutzes zu unterlaufen, lassen die derzeit praktizierten Regelungen nicht rationaler erscheinen. Daß auch andere Möglichkeiten einer Zugangsregelung bestehen, zeigt u. a. auch das Beispiel Schweden, in dem seit 1766 prinzipiell Zugang zu allen Dokumenten (mit Ausnahme interner „working papers" und gesetzlich begründeter Ausnahmen) besteht. Die USA hat unter dem Eindruck der Watergate-Affaire ihre bereits liberale Praxis weiter liberalisiert (Freedom of Information Act 1974). Auch andere Länder wie Finnland, Dänemark, Norwegen, Schweiz etc. kennen eine weitgehende großzügige Regelung des Zugangsrechts (vgl. a. Commission on Freedom of Information, 1978). Zu Problemen und Lösungsmöglichkeiten der Geheimhaltungsbedürfnisse in der Aktenverwaltung vgl. u. a. Fellegi 1974; Campbell u. a. 1977; Westin 1979; Müller, Mochmann 1979). Strikt angewandt ergeben sich sogar für die eigene Verwaltung Probleme bei einer Akteneinsicht. So bestimmt die Aktenordnung der Stadt Stuttgart über die Akteneinsicht in § 14:

„(1) Akten dürfen von Bediensteten der Stadtverwaltung nur dann eingesehen werden, wenn dem Aktenverwalter glaubhaft gemacht wird, daß die Akteneinsicht dienstlich notwendig ist.

(2) Angehörigen nichtstädtischer Behörden ist die Akteneinsicht nur zu gestatten, soweit Vorschriften dies ausdrücklich bestimmen oder der Amtsleiter — in wichtigen Fällen das Rechtsamt — zustimmt.

(3) Privatpersonen ist Akteneinsicht grundsätzlich nicht zu gestatten. In Ausnahmefällen gilt Abs. 2 entsprechend. Bei Akteneinsicht für wissenschaftliche Zwecke ist das Stadtarchiv zu beteiligen."

(s. AktO v. 1. 10. 1969, Mitt. Nr. 158, 1969, S. 225).

7. vgl. zuletzt die Diskussion um u. a. Rowher-Kahlmann 1979, Rottleuthner 1979, Dieckmann 1980, Bender 1980.
8. Bezeichnenderweise waren es bisher vor allem die Bereiche Rechtstatsachenforschung und Gesundheitsforschung, in denen die Bundesregierung mit großem Aufwand Versuche unterstützte, Akten für die interne Steuerung intensiver zu nutzen. Vergleiche zur Dokumentation der Rechtstatsachenforschung BMJ 1974; zu den laufenden und ersten abgeschlossenen Projekten des BMJFG und des BMA siehe Programm der Bundesregierung Forschung und Entwicklung im Dienste der Gesundheit, Bonn 1974, sowie BMFT-Förderkatalog, zuletzt Bonn 1980.

xion des Gegenstandes und einer methodischen Prüfung der Vorgehensweise wurde als Defizit registriert, als man sich der Analyse von Verwaltungshandeln selbst zuwandte und beispielsweise in Entscheidungen eingelagerte Selektivitäten zu erfassen suchte, zu einem Zeitpunkt, zu dem man wie in Gerichts-, Sozial- und Jugendakten auf die Divergenz zwischen Aktenrealität und Betroffenenaussage aufmerksam wurde[9].

Abgesehen von wenigen quantifizierenden und statistisch orientierten Aktenauswertungen blieb die Aktenanalyse jedoch auf ein sehr vages analytisches Grundkonzept beschränkt[10]. Aktenanalysen in der Policy- und Politikforschung dienten vor allem zur Evidenzsammlung, zur Illustration und Beschreibung, nicht jedoch zur systematischen Prüfung und zum Test[11]. Erst mit der auf die Analyse von Durchführung und Vollzug orientierten Implementations- und Evaluierungsforschung und den notwendigen detaillierten Erhebungen zurückliegender Vorgänge rückten systematische Aktenanalyseverfahren in den Vordergrund[12].

2. Von der Verwaltungsbuchführung zur Informationsverwaltung

Das neuerdings verstärkte Interesse an der Aktenanalyse in der anwendungsbezogenen Forschung ist nicht zuletzt Ergebnis einer veränderten Funktion der Aktenführung in der Verwaltung. Die Entstehung einer auflagengebundenen Förderverwaltung und der Ausbau der Leistungsverwaltung haben nicht nur die Funktion und Aufgabe der klassischen Aktenanlage wesentlich verändert — gegenüber ihrer klassischen Funktion als historischer Beleg und Dokument gewinnt die final und zukunftsorientierte Steuerungsfunktion an Bedeutung —, sondern auch Umfang und Anzahl der Akten haben zugenommen. Zunehmende Aufgabenverflechtung und -ausdehnung erfordern zur verwaltungsinternen Steuerung ihre intensivere Nutzung. Begleitet wird dieser Prozeß durch eine Transformation der klassischen Aktenverwaltung in eine moderne Informationsverwaltung. Bürotechnische Fortschritte in der Automatisierung, Rationalisierung und Standardisierung der Büroabläufe ermöglichen neuen Aufgaben in der Aktenverwaltung gerecht zu werden, die entstehen durch:

- die Ausdehnung der gesetzlichen und rechtlichen Anforderungen an verwaltungspolitische Entscheidungen;
- den Bedarf an neuen Management-, Planungs-, Durchführungs- und Kontrolltechniken in einer arbeitsteilig organisierten Dienstleistungsverwaltung;

---

9. vgl. Brusten 1971, 1972, 1975, 1976; Stasik 1974; Blankenburg 1975, 1978; Landwehr 1975; Müller 1977; Gessner 1977; Lukas 1978; Müller 1979; Rottleuthner 1979; Müller 1980; Karstedt-Henke 1981.
10. Die gegenwärtige methodische Unterstützung einer „Aktenkunde" speist sich aus zwei Quellen. Zum einen aus der von der Quellenkunde herkommenden nunmehr häufig quantifizierenden historischen Wissenschaft sowie von einer die Techniken der Inhaltsanalyse nutzenden sozialwissenschaftlichen Forschung (vgl. hierzu u.a. Meisner 1952 (2); Brandt 1973 (7); Dascher 1975; Best 1977; Hüttenberger 1979; Platt 1981, sowie andererseits Angell 1953; Phillips 1970; Albrecht 1975; Lukas 1978; Müller S. 1980).
11. vgl. Ellwein 1969; Zoll 1974; Aich 1977.
12. vgl. hierzu Hellstern, Wollmann 1977; Derlien 1978; Mayntz 1980.

- die verstärkte (legitimatorische) Forderung nach Berichterstattung und Rechenschaftslegung durch Parlamente, Rat und Öffentlichkeit[13].

Als *fixierte Gedächtnisspeicher*[14] sind Akten gewissermaßen eine vielfältig nutzbare bürokratische Handlungsressource, durch die gleichzeitig die Erfüllung sehr unterschiedlicher Aufgaben wie Rechtsdokumentation, Verwaltungskoordination, Planung und Analyse sowie Prüfung rechtlichen und wirtschaftlichen Handelns gebündelt möglich wird. Erst die in der Akte fixierte Information erlaubt einer arbeitsteiligen Verwaltung eine sinngerichtete Aufgabensteuerung. Die an die Aktenführung gebundene Kontroll- und Sanktionsmöglichkeit gegenüber dem Sachbearbeiter verbürgen Rechtssicherheit und Legalität zielgerichteten Verwaltungshandelns, gewährleisten formalisierte Kommunikationsbeziehungen und sichern Einheitlichkeit und Handlungsfähigkeit der Verwaltung.

Bereits traditionelle Schrifts- und Aktenverwaltung war — im Weberschen Sinne — eine arbeits- und herrschaftstechnische Rationalisierung. Indem sie die amtliche Aktenführung zum Garanten eines Verwaltungshandelns mit eigener Sprache und Ritualen entwickelte, indem konkrete Fälle unter generalisierte abstrakte Regeln subsumiert wurden, half sie durch schriftliche Fixierung, dem Betroffenen, die *Legalität staatlichen Handelns* zu sichern, der Verwaltung, diese auch wirksam durchzusetzen und kontrollieren zu können. Mit dem Ausbau der Sozialverwaltung und dem Beginn der Automatisierung gewinnt die Schrifttumsverwaltung eine neue Dimension. Die klassische Akte wurde durch neue Speichermethoden ersetzt. Die traditionelle Form der Subsumption des Falls unter juristische Regeln erfolgt nun als Falleinordnung durch Datenerfassung und Datenklassifikation. Die Subsumption des Einzelfalls wird in der EDV stärker standardisiert und eindeutiger definiert. Den hierdurch entstehenden Klassifikations- und Definitionsproblemen, auch dem durch die notwendige Standardisierung entstehenden Flexibilitätsverlust, stehen politische Steuerungsvorteile gegenüber, ermöglichen die neuen Verfahren doch

- Datenverdichtung und -auswertung schneller durchzuführen;
- Datenübertragung und -ausgabe arbeitsteilig zu gestalten;
- Datenbasen unterschiedlicher Herkunft zu verknüpfen und
- über ein flexibles Datenmanagement sozialwissenschaftliche Analysemethoden zur Erstellung von Bedarfsprofilen, Überschlagsrechnungen und zur Kontrolle zu nutzen.

Damit werden auch management-orientierte Berichts- und Kontrollsysteme möglich, die in der traditionellen Aktenverwaltung kaum bzw. nur sehr langwierig zu er-

13. Die Notwendigkeit zur stärkeren Nutzung von Akten für statistische Zwecke und als Instrument für eine verwaltungsinterne Steuerung wurde bereits recht früh erkannt. Wichtige Schritte in diese Richtung unternahmen u. a. die amerikanischen Kommissionen für die Reform der Statistik (US Commission 1937, 1971; US Office of Federal Stat. 1979; US GAO 1980, 1981); vgl. a. das umfangreiche Handbuch über die bereits automatisierten Verwaltungsdaten innerhalb der US-Bundesbürokratie (Directory 1974). In Deutschland s. für eine zusammenfassende Übersicht den Bericht der ADVKoop (Arbeitsgruppe Planungsinformationssystem 1979 sowie Ostermann 1980). Zur analytischen Nutzung von Verwaltungsakten für Planung, Aufsicht und Kontrolle s. u. a. Bisco 1970; Nasatir 1973; Goss 1976; Zimmermann 1979; sowie neuerdings u. a. Kling 1978; Bick, Müller 1979; Roos 1979; Cartwright et al. 1980; Choldin 1980; Cochran 1980; Devlin 1980; Kleiner 1980; Latimore 1980.
14. Thieme 1963.

stellen waren. Strategische Planungen und Entscheidungen müssen nicht mehr auf die mühsame Aggregierung dezentral gelagerten Aktenwissens aufbauen.

Diesen neuen Funktionen von Aktenführungssystemen entsprechend, schlug daher die amerikanische „Paperwork"-Kommission vor, zukünftig nicht mehr von Akten und Aktenführung zu sprechen, sondern dafür den Begriff des *Informationsressourcenmanagement* zu nutzen[15]. Obgleich diese Definition damit sehr viel weiter gefaßt ist und sicherlich mehr umfaßt als die traditionelle Aktenführung, trifft dieser Begriff jedoch sehr viel besser die zentralen Aspekte der Aktenführung der modernen Verwaltung. Administrative Buchführung als Informationsressource für Programm-Management und Verwaltung geht in Informations-Management über. Verwaltungsinterne Aktenanalysen werden zur Grundlage für Programmonitorsysteme und zum Aufbau von Informationssystemen genutzt. Mit der Weiterentwicklung der Textautomation wird sich möglicherweise die Trennungslinie zwischen Aktenbuchhaltung und statistischem Informationssystem weiter aufheben, auch wenn eine Ablösung der traditionellen Aktenverwaltung im Hinblick auf eine Informationsverarbeitung noch nicht stattgefunden hat, und die Möglichkeiten der Textverarbeitung und -verwaltung bisher nur selten zur Aktenführung genutzt werden. Fortschritte in der Aktenverwaltung beschränkten sich bisher vor allem auf eine Standardisierung und Automatisierung im Bereich der Massenakten, auf der kommunalen Ebene insbesonders auf die Bereiche Finanzwesen (Abgabenveranlagung, Kontenführung, Verbrauchsberechnungen, Ordnungswidrigkeiten), auf das Personalwesen (Lohnbuchhaltung), auf das Krankenwesen (Leistungsabrechnung), das Sozialwesen (BAFöG; Sozialhilfe; Wohngeld) sowie vor allem auch auf das Einwohnermeldewesen (Lohnsteuerkarten; Wählerverzeichnisse; Impflisten; Adressenprogramme; Meldewesen), meist ohne analytische Elemente zu berücksichtigen, um künftig Akten als Instrumente der Selbstbeobachtung für ein *organisatorisches Lernen* nutzbar zu machen.

II. Zur analytischen Nutzung der Aktenanalyse in Verwaltung und Forschung

Das Interesse an der Aktenforschung ist nicht zufällig. Während in der Vergangenheit es noch durchaus möglich war, ohne das Studium von Akten sich mit Sachverhalten und Entscheidungsvorgängen vertraut zu machen, werden in einer Informationsgesellschaft Akten immer stärker zum — durch berufliche Mobilität und Arbeitsorganisation sowie koordinationsbedürftige Arbeitsabläufe — notwendigen *Bindungsglied*. Das Verständnis ihrer Struktur, ihrer Grenzen und ihrer Nutzung ist Voraussetzung für ein Verstehen des Programmverlaufs, ihre spezifische Nutzung im Programm bestimmt das Programmergebnis, Maßnahmenänderungen im Programm sehr viel stärker mit als in der Vergangenheit. Nutzung und Ergebnisse des Informationssystems beeinflussen die durchzuführenden jährlichen Programmveränderungen.

Verwaltungsakten werden damit immer mehr zu einem kritischen Element für verwaltungsinterne Lernprozesse.

---

15. House Report 1980.

1. Die zukünftige Perspektive der Aktenanalyse in der Verwaltung

Auch wenn die Automatisierung von Informations- und Bearbeitungsprozessen sehr viel zögernder als ursprünglich erwartet erfolgte, beginnen sich dennoch, gerade in der Verwaltung und Organisation von Massenakten, Entwicklungen abzuzeichnen, die die bisherige Form der Aktenverwaltung revolutionieren und durch die Entwicklung von Teilinformationssystemen eine stärker analytische Nutzung und Verzahnung unterschiedlicher Aktenbestände ermöglichen wird[16].

Hierbei handelt es sich jedoch nicht um die ursprüngliche geplante integrierte Planungs- und Informationssysteme, sondern um lose gekoppelte Teilsysteme, in deren Mittelpunkt zum einen Managementaufgaben (Finanz-, Personalverwaltung), zum anderen Planungsaufgaben (Einwohner- und Gebäudedateien) stehen. Bezeichnenderweise ist es hierfür häufig notwendig, bestehende Kompetenzabgrenzungen zu durchbrechen, neue Koordinationsformen und Dienstwege einzurichten. Der Aufbau dieser Systeme ermöglicht nicht nur, interne Akten durch weitere Informationen zu ergänzen und Aktenbestände zu koppeln, sondern auch detaillierte Einzelinformationen für eine analytische Betrachtung zu aggregieren und aktuelle Daten durch langfristige Vergleiche, Trendanalysen und Prognosen als Führungsinformation zu nutzen. Aus den Akten selbst können Informationen über

a) den Klientel (Zusammensetzung, Anzahl etc.)
b) die Organisation (Mittelabfluß, Verfahrensstand etc.)
c) erbrachte Leistung (Berichte über Ergebnis, Zielerreichung)

entnommen werden. Dies ermöglicht den Aufbau eines konstanten Informationsflusses *(Monitorsysteme),* um Kennziffern und Informationen für Planung und Kontrolle bereitzustellen, über beispielsweise

1. grundlegende demographische Angaben
2. Kostenkontrolle
3. Planung
4. Bedarf
5. Produktivität oder
6. Effektivität

Auch wenn derzeit verwaltungsinterne Aktenauswertungen diese Aufgaben noch selten erfüllen, so zeichnet sich doch bereits ab, daß über einer Rationalisierung der Durchführungsebene z. B. durch Automatisierung des Antragsverfahrens und durch verbesserte Aktenführungssysteme zukünftig auch auf der Managementebene und für die strategische Programmplanung verbesserte Informationsmöglichkeiten bestehen. Allerdings von den drei Zielstufen in der Planung einer besseren Aktennutzung, nämlich Einsatz des Aktenwissens für 1. *eine strategische Programmplanung,* 2. *Managementzwecke* und 3. *Rationalisierung der Durchführung,* befinden sich, wie Beispiele aus der Praxis zeigen, die derzeitigen Ansätze immer noch auf der operativen Ebene, der Rationalisierung der Durchführung. Auch heute erweist es sich immer noch als funktionaler, Verwaltungsakten eher ad-hoc, selektiv und nach Bedarf zusammenzustellen, als sich dem Aufwand und den hohen organisatorischen Kosten eines Informationssystems zu unterziehen[17].

---

16. vgl. Berg 1973; AG Planungsinformationssystem 1979; KGST 1979; Ostermann 1980.
17. vgl. hierzu näher Hellstern 1981.

Abbildung 1: Stufen der Aktennutzung für ein lernendes Informationssystem

Ebene	Objektbereich	Zielsetzung	Beispiele	
			Finanzen	Stadtplanung
operative Ebene	Büroroutinen Geschäftsvorfälle	Programmierte Datenerfassung d. Anträge; d. Geschäftsvorgänge	Rechnungsbelege	Bautagebücher (Baugenehmigungen etc.)
Managementebene	Berichts- u. Kontrollsysteme	Rechnungswesen, Geschäftsstatistik	Haushaltsplanung	Bebauungsplanung
Strategische Ebene	Analytische Modelle; Informationsverarbeitungsmodelle	Analyse d. Entscheidungsfindung; Wirkungsmodelle	Finanzplanung	Flächennutzungsplanung

2. Zur Nutzung der Aktenanalysen für die Forschung

Neben der verwaltungsinternen Aktenanalyse kommt auch innerhalb der Implementations- und Wirkungsforschung der Analyse und Nutzung von Aktenaufzeichnungen eine wichtige Funktion zu. Zum einen geben sie Aufschluß über Handlungsweisen, Strategien und Maßnahmen der Verwaltung und ihre *Ergebnisse,* zum anderen ermöglichen sie, Aufschluß über die in die Verwaltungsentscheidungen eingelagerten *Selektivitätskriterien* und *Sinnkonstituierungsprozesse* zu erbringen. Die Analyse der Verwaltungsakten entwickelte sich hierbei in der Implementationsforschung aus dem praktischen Bedürfnis, die Grenzen, die der Umfrageforschung und qualitativen Expertengesprächen, Handlungsverläufe und Durchführungsschwierigkeiten aufzuzeigen, gesteckt sind, zu überwinden. Über das Aktenstudium sollten verläßliche, chronologisch geordnete Ereignisse und Verlaufsdaten gewonnen werden, sowie präzise und quantifizierende Hinweise auf Umfang und Ausdehnung, z. B. finanzieller Leistungen und Maßnahmen erhoben werden. Sehr schnell zeigte sich, daß Aktenanalysen über eine *chronologische Ereignisdokumentation* und die *Erfassung der Leistungsgeschichte einer Verwaltung* hinaus, wichtige Informationen über Art und Weise des Vollzugs, *Interaktionsmuster* und *Handlungsnetzwerke* der Verwaltung ermöglichen. Sie erleichtern über die Kommunikationsvorgänge nicht nur das interne Handlungsnetzwerk besser zu beschreiben, sondern ermöglichen, in aller Unvollständigkeit, auch Hinweise zu finden über Zusammenhänge zwischen Leistungserbringung und Klientelstruktur, Vollzugserfolg und Durchführungshindernissen. Durch systematischen Aktenvergleich ist es möglich, eine *Verlaufsfolie* für die Durchführung von Implementations- und Wirkungsanalysen zu erarbeiten, um auf diesen Verlaufsrekonstruktionen, den in Akten dokumentierter Programmerfahrungen, Vollzugsdefiziten und Fallbeispielen, gezielte Interviews und teilnehmende Beobachtungen durchzuführen. Der Umweg über die Akte erlaubt im frühen Analysestadium nicht nur bereits sorgfältige *Hypothesenprüfungen,* sondern auch mögliche Meßfehler und Störungen im Forschungsfeld zu vermeiden.

Sehr schnell zeigte sich, daß die Definition dessen, was Bestandteil einer Akte ist, sich in der Praxis sehr viel schwieriger gestaltet als es die scheinbar eindeutigen Definitionen z. B. nach § 5, 1 a der Registraturanweisung GGO, dem Aktenplan der KGSt oder den kommunalen Aktenvorschriften, die in der Regel nach A-Akten von grundsätzlicher Bedeutung und B-Akten (allgemeines Schriftgut sowie Nebenakten) unterscheiden, erkennen lassen. Zwar ist vor allem im Rahmen der Förderverwaltung durch die Standardisierung der Antragsvorlagen eine weitgehende Einheitlichkeit erreicht, für komplexere Vorgänge wie Bebauungsplanungen oder Sanierungsmaßnahmen gibt es jedoch kaum vergleichbare Maßstäbe.

Aktenanlagen erweisen sich als ein je nach Bedarf, Organisation, Sachbearbeiter natürlich gewachsenes Ordnungssystem, das flexibel je nach Bedarf verändert wurde. Während einige Gemeinden sorgfältig ausgearbeitete Aktenpläne besitzen, verzichten andere weitgehend auf derartige Vorschriften, überlassen Aktenanlage und Aktenführung im Umfang und Inhalt weitgehend dem Sachbearbeiter. Zwar bewirken rechtliche Notwendigkeiten — vor allem im Bereich der Massenakten — eine einheitliche Aktenführung, dennoch gilt auch für diese, daß Aktenführungssystem, Organisationssystem und Verfahren sich auch hier unterscheiden. So folgen einige Gemeinden einem Nummernsystem, andere einem alphabetischen Verfahren, die einen führen zusätzliche Eingangsbücher, schreiben einen Aktenspiegel vor, andere erlauben eine großzügige Nutzung dezentraler Aktenführung und die umfangreiche Einführung von Handakten[18]. Die Forschung steht daher vor der Aufgabe, Verfahrensstrategien für ein sehr heterogenes Material, das in sehr unterschiedlichen Kontexten entstanden ist, zu entwickeln. Dabei gilt, daß Akten aus *Routineentscheidungen* sehr viel einfacher zu quantifizieren sind als die häufig sehr komplexen und im Umfang und Inhalt sehr unterschiedlich geführten Akten aus *Planungsmaßnahmen*. Forschungsstrategisch bedeutsam ist daher, aufgrund dieser unterschiedlichen Aktenzusammensetzung zwischen Routine-(Serienakten) und komplexen Aktenanlagen (im Sinne von Aktendossiers) zu unterscheiden.

Abbildung 2: Akteninhalte in der Routine- und der Aktionsverwaltung

	Serie	Dossier
A-Akten	einheitlich geregelte Sachverhalte	vielfältige unterschiedliche Sachverhalte
B-Akten	aus Routineentscheidungen	Aktionsverwaltung, finalisierte Entscheidungen
Nebenakten	geringe Anzahl	umfangreich

18. vgl. zu den Systematisierungsversuchen u. a. KGST 1974; Krebs 1979; Büttner 1981. Die Aktenordnung der Stadt Stuttgart unterscheidet beispielsweise
    1. Hauptakten
    2. Nebenakten
    3. Sonderakten
    4. Archivakten
    5. Weglegesachen (§ 2 AktO, Stadt Stuttgart v. 1. 10. 1969).

Unterschiedlich sind auch die Analysestrategien und Zwecksetzungen in der Aktenanalyse. Während in der Routineverwaltung Interaktionsmuster und Verfahrensabläufe weit weniger Interesse beanspruchen, sind es in der Aktionsverwaltung gerade diese Aspekte, denen besondere Aufmerksamkeit zukommt (vgl. Abb. 3).

Abbildung 3: Analyseschwerpunkte von Aktenanalysen im Stadtforschungsprogramm

Beispiel Förderakten	Beispiel B-Planakten
1. Klientelstruktur	1. Ablauf und Verfahren (Planungsbrüche, zentrale Ereignisse)
2. Räumliche und soziale Verteilungsmuster	2. Akteure und Beteiligte
3. Treffsicherheit (welche Ziele mit welchem Umfang)	3. Interaktionsmuster
4. (m. E. Verfahren)	4. Inhaltliche Ergebnisse
5. Finanzierung/Belastung (Ressourcenhandlungsbündel)	

III. Erfahrungen aus Aktenanalysen im Stadtforschungsprogramm

Im Rahmen des Stadtforschungsprogramms der Robert-Bosch-Stiftung erfolgten Aktenanalysen bisher u. a. von
- Baugenehmigungsakten,
- Bauakten,
- Bebauungsplanungsakten,
- Brandversicherungsakten,
- Grundbuchakten,
- Grundstücksverkehrsakten,
- Förderakten (Modernisierung, Lärmschutz, Wohnungsbauförderung),
- Wohngeldakten,
- Sanierungsakten.

Akten sollten dabei als *Informationsquelle* genutzt werden, um innerhalb eines multimethodalen Untersuchungsdesigns eine Folie für eine eingehende *Analyse von Implementations- und Verwaltungsvollzugsprozessen* zu gewinnen; gleichzeitig sollte die Eignung dieser Bestände für ein *Verwaltungsmonitoring* geprüft werden.

Einen ungefähren Überblick über den Umfang des Aktenführungsaufwandes ermöglicht eine Auswertung der Geschäftsstatistik der Stadt Stuttgart. In der Breite und Vielfalt der anfallenden Akten spiegeln sich deutlich Aufgabenwachstum und Schwerpunkte in der Verwaltung — wenn auch verzerrt — wieder. In den für den Wohnungsbereich wichtigen Abteilungen (Amt für Bodenordnung, Liegenschaftsamt, Baurechtsamt, Stadtplanungsamt, Amt für Wohnungswesen) fielen im Jahre 1978 u. a.:

A. Aktionsverwaltung (Dossiers)	Fall-zahlen
Bebauungsplanung (umfangreiche Akten mit Antworten auf ca. 646 Einwendungen und Anregungen)	26
Sanierungsakten (umfangreiche Aktenanlagen für 352 Grundeigentümer, 1442 Einwohner, 387 Betriebe und 1179 WE)	9
Wettbewerbe und Gutachten	4

B. Routineverwaltung (Serienakten)	Fall-zahlen
Bauanträge (nur Bau)	4666
(nur Werbeanl. etc.)	878
Grundstücksschätzungen	1384
Kaufverträge	6050
Gebäudeversicherungsakten (Schadenschätzungen)	3743
(ohne Schadenschätzung)	1366
Gebäudeverwaltung	10290
Erschließungsbeitragsakten	2013
Wohnungsbauförderungsakten	300
Modernisierungsförderungsanträge	510
Kommunale WBau/ModFörderunganträge	89
Wohnberechtigungsscheine	5495
Wohngeldanträge	22898
Zweckentfremdungen	180
Mietprüfungen	94
Notfallkartei (Neuaufnahmen)	1190
Veränderungen in Belegwohnungen	1614

(Geschäftsberichte Stadt Stuttgart 1978)

Trotz des beträchtlichen Volumens an Akten ist das Interesse an einer Rationalisierung der Aktenführung in den meisten Abteilungen nicht sehr ausgeprägt:
- nur wenige Aktenpläne werden umfassend und vollständig ausgeführt;
- es fehlt vor allem im Bereich nichtstandardisierter Akten an Prüfungen und Kontrollen der Vollständigkeit und Korrektheit;
- die analytische Nutzung der Akten als Informationsquelle wird meist nicht beachtet.

So kommt es, daß Akten nicht nur fehlen, sondern auch falsch abgelegt werden, Doppelbearbeitungen und Fehler entstehen, die nicht nur die Analyse, sondern auch die Verständigung zwischen den Sachbearbeitern erschwert.

Da bereits ca. 80% der Arbeitszeit eines Sachbearbeiters auf Führung und Anlage von Akten entfällt — amerikanische Kostenschätzungen der „Paperwork"-Kommission sprechen von einem Betrag von 43 Mrd. Dollar, der für die Aktenführung aufgewandt wird (vgl. a. P L 2 - 96 - 511, Paperwork Reduction Act 1980, Dec. 11, 1980) —, erwarten Sachbearbeiter von einer weiteren Systematisierung eher eine weitere Arbeitsvermehrung. Dem steht gegenüber, daß immer komplexere Programme und eine reagiblere Umwelt eine sorgfältige Aktenführung als Planungs-, aber auch Koordinationsgrundlage für den verwaltungsinternen Informationsfluß innerhalb der Verwaltung notwendig machen, Aktenanalysen gerade auch in ihrer Vielfalt und Fragmentierung eine reichhaltige Informationsquelle nicht nur über, sondern auch für Verwaltungshandeln darstellen.

1. Beispiele der Aktennutzung für Quer- und Längsschnittanalysen

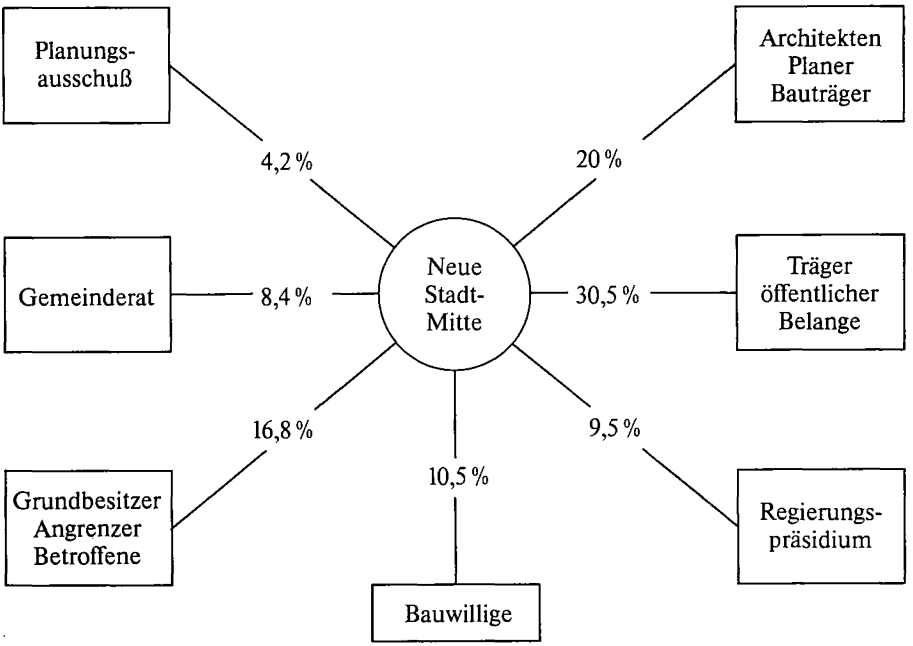
Die Erfassung von Akteuren und ihre Gewichtung im Entscheidungsprozeß — Ursachen heftiger Kontroversen in Community Power Analysen — wird durch die Verwendung von Aktenanalysen wesentlich erleichtert. Zwar erlauben Umfragen und Interviews auch informelle Kanäle, Absprachen, mitzuerfassen, jedoch zeigte sich, daß ohne sorgfältige Aktenanalyse, in denen die formale Interaktionsstruktur und die wichtigsten Aktionspartner erfaßt werden, Verlaufsanalysen meist sehr fragmentarisch bleiben. Die Aktenanalysen ermöglichen gewissermaßen die Grundlagenfolie der Beteiligungsmuster zu erarbeiten, um sie im weiteren Forschungsprozeß weiter zu überprüfen. Zwei Fragen sind es vor allem, für die aus Aktenanalysen Hinweise gewonnen werden können:

a) Wer war wie intensiv beteiligt? (Handlungsstruktur und -netzwerk)
b) Wer war zu welchem Zeitpunkt beteiligt? (Verlaufsstruktur)

1.1 Aktenanalysen zur Erfassung von Interaktionsstrukturen und -netzen

Die folgende Abbildung spiegelt am Beispiel der Errichtung einer neuen Stadtmitte in einer Mittelstadt *Kommunikationsmuster und -intensität* wieder, wie sie sich aus ei-

Abbildung 4: Handlungsnetzwerk in einem Planungsprozeß (Intensität der Kommunikationsvorgänge nach Akteneintragung)



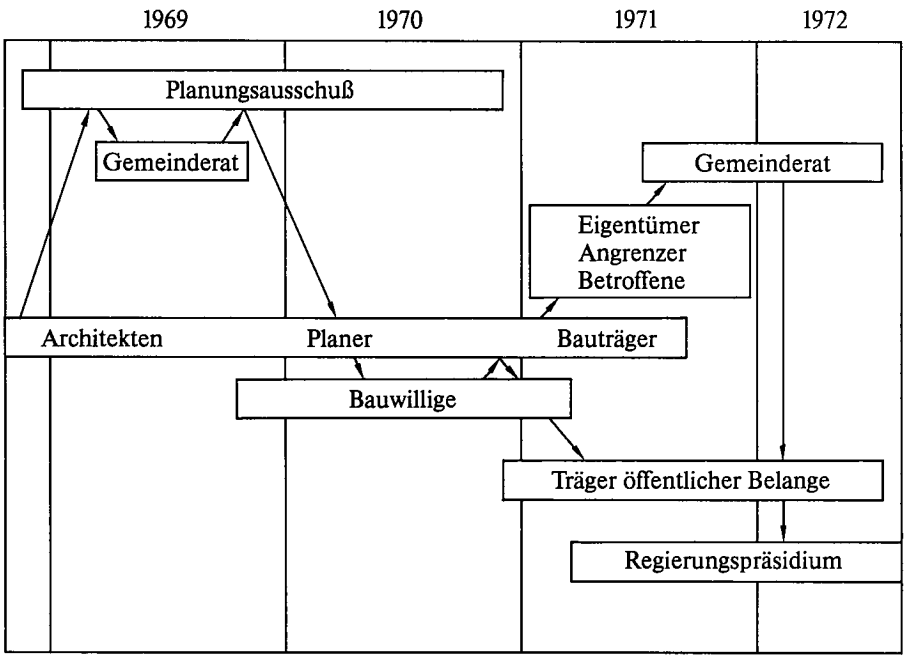
Anm.: Um Verzerrungen zu vermeiden, wurden Kommunikationsvorgänge, die eine Gruppe geschlossen ansprechen, als ein Vorgang gezählt (z. B. Träger öffentlicher Belange)

ner Analyse des Aktenmaterials ergaben. Analysen von Aktenmaterialien aus anderen Gemeinden zeigen, daß unterschiedliche Handlungs- und Kommunikationsnetze bestehen. Aus dem Vergleich unterschiedlicher Netzstrukturen lassen sich bereits erste Hypothesen über Entscheidungsverläufe gewinnen (beispielsweise demonstriert die Abbildung die Bedeutung inner- und interorganisatorischer Koordinationsanstrengungen). Wie sich bei näherer Analyse zeigte, kann gerade auch die Analyse der *Interaktionsnetze* wichtige Hinweise auf Auseinandersetzungen und Schwerpunkte sowie die Nichtberücksichtigung von Interessen im Entscheidungsgang liefern. Darüber hinaus weisen unterschiedliche Kommunikations- und Interaktionsnetze auch auf unterschiedliche Leistungsstrukturen hin, sind doch Handlungsnetze auch wichtige Indikatoren für die Fähigkeit einer Verwaltung, Handlungsressourcen und -spielräume zu mobilisieren.

1.2 Aktenanalysen als Grundlage zur Analyse von Verlaufsstrukturen in Prozeß- und Implementationsstudien

Werden zeitliche Dimensionen mitberücksichtigt, so ist es möglich, bereits erste Hypothesen über *Verlaufsstrukturen* zu bilden. Dabei ist in diesem Fall die späte Einschaltung der Eigentümer, Angrenzer, Betroffener in den formalen Entscheidungsgang auch tatsächlich Gegenstand heftiger — in den vorhergehenden Interviews

Abbildung 5: Planungsteilhabe im Phasenverlauf

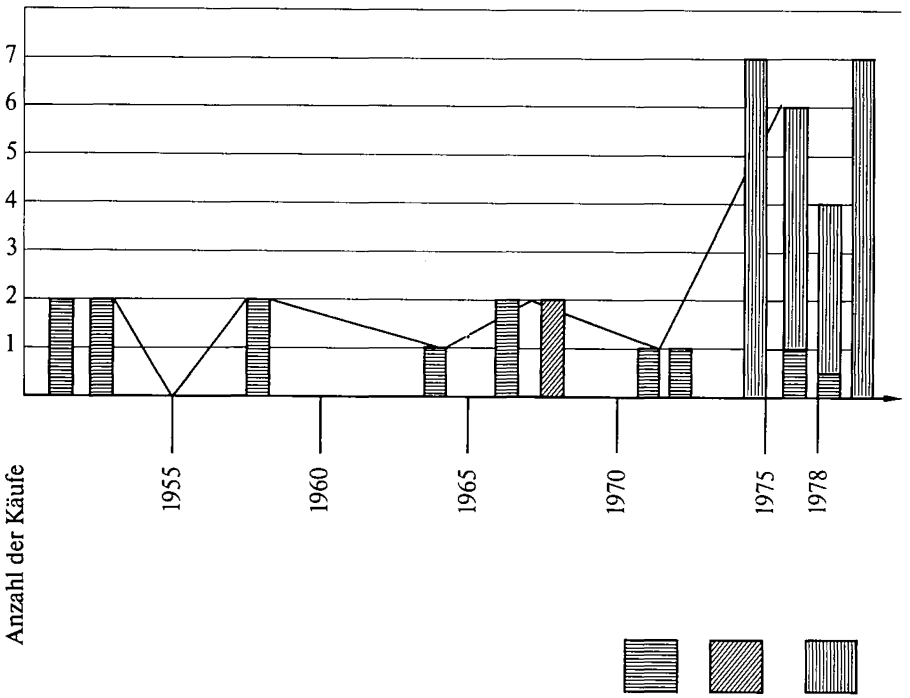


nicht aufgedeckter — Kontroversen gewesen. Die detaillierte Rekonstruktion von Verlaufsprozessen erlaubt auch nichtdokumentierte Ereignisse, Ereignislücken, aufzuspüren und zu hinterfragen.

Vor allem für längere Zeiträume gestatten meist nur Aktenanalysen präzise und relativ zuverlässig Verlaufsprozesse nachzuzeichnen. Der folgende Ausschnitt aus einer Analyse von Grundbuchakten, zeigt deutlich den Niedergang eines innerstädtischen Sanierungsgebietes. Bereits zu Beginn der 60er Jahre erfolgen keine Käufe/Verkäufe mehr. Zögernde Belebungsversuche der Stadt (1965–1970) waren zwar von anfänglichem Erfolg begleitet, sind jedoch sehr schnell versandet (1970–1975) und um schließlich in einem systematischen Aufkauf eines Trägers zu enden. Mit der Aktenanalyse lassen sich so sehr genau nicht nur Strategieverhalten, sondern auch *Entwicklungsdynamiken* im Zeitablauf rekonstruieren.

Für Implementationsanalysen ermöglichen Akten vor allem die kritischen Ereignisse aus dem Verlaufsprozeß herauszufiltern. So wurden beispielsweise Analysen von Bebauungsplanprozessen durchgeführt, um Anlässe, Dauer, Verfahrenshinder-

Abbildung 6: Anzahl der Käufe in einem Sanierungsgebiet



*) Stadt Ditzingen

**) Landsiedlung Württemberg

Abbildung 7: Aufstellungszeiträume der Bebauungspläne in den Untersuchungsteilräumen

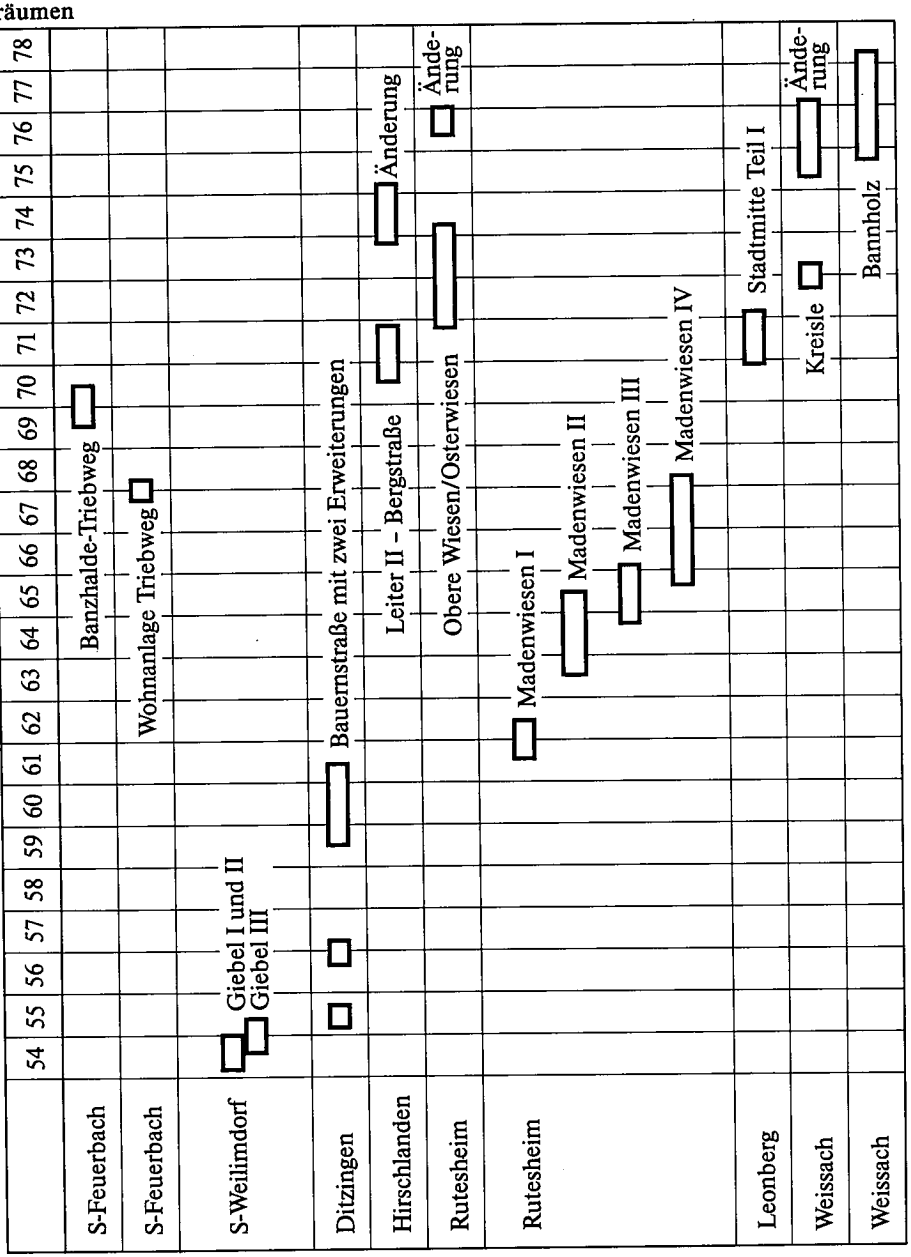
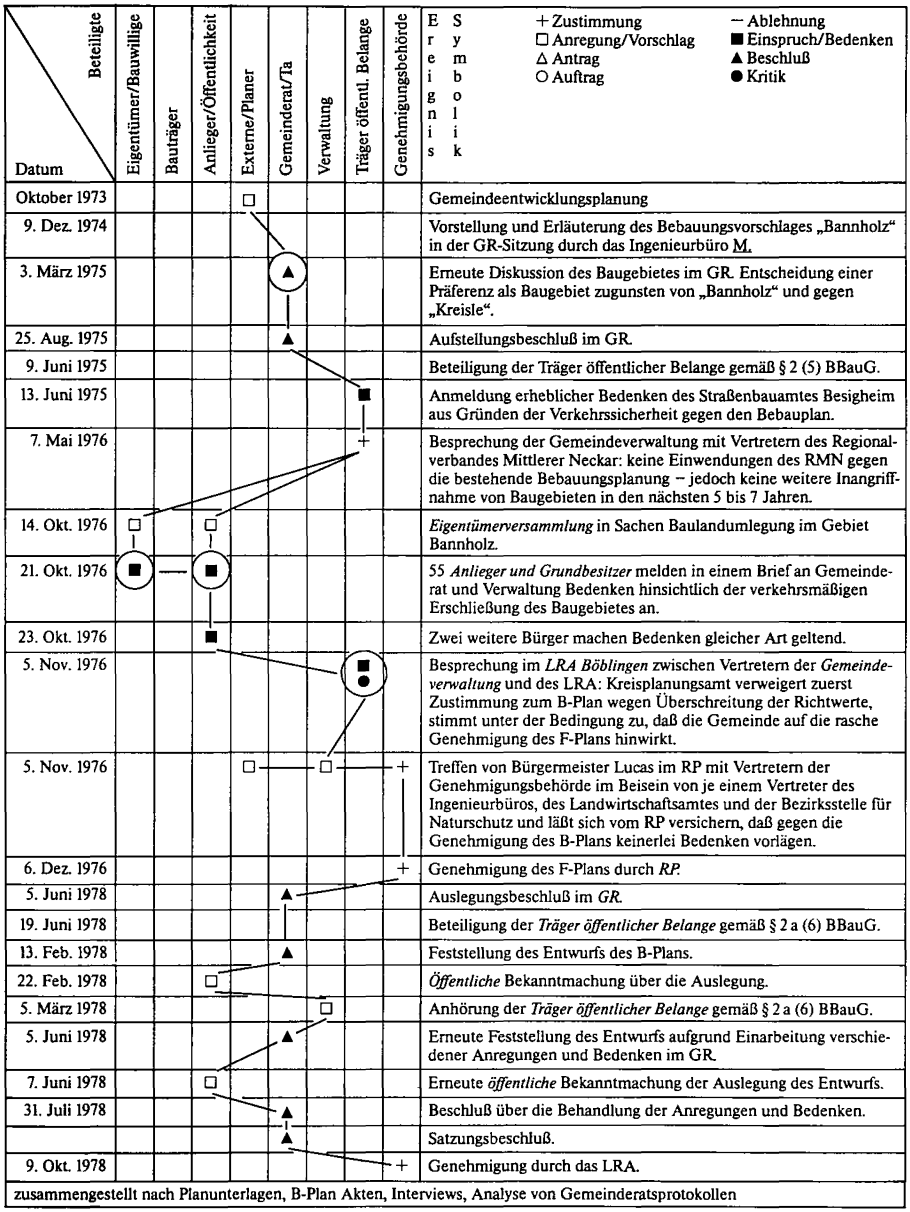


Abbildung 8: Verlaufsstruktur in einem B-Planprozeß (Grundlage für vergleichende Analysen)



zusammengestellt nach Planunterlagen, B-Plan Akten, Interviews, Analyse von Gemeinderatsprotokollen

*) Eigennamen anonymisiert

nisse und Ergebnisse zu evaluieren. Unterschiedliche *Dauer* (s. Abb. 7) ließen sich so aus historischen Faktoren, unterschiedlichen Bearbeitungsstrukturen und Ausgangssituationen erklären. Insbesondere die Verbindung von quantitativen und qualitativen Aktenanalysen ermöglichte, administrative Prozeßstrukturen zu erfassen, und erste Hypothesen über Entscheidungskriterien zu formulieren, *kritische Ereignisse* herauszufiltern und *Selektionswirkungen* im Verwaltungsgang herauszuarbeiten (s. Abb. 8).

2. Mikroanalysen von Verlaufsprozessen: Bargaining- und Argumentationsstrukturen

Aktenanalysen bilden auch die Grundlagen nicht nur für Interaktions- und Verlaufsstrukturen, sondern ermöglichen auch detaillierte Feinstudien über *Handlungsmuster und Argumentationsfiguren* im Verwaltungshandeln herauszuarbeiten. Dabei erschienen bisher die stattfindenden — häufig eher in der Grauzone von Verwaltungshandeln angesiedelten — *Bargaining- und Tauschprozesse* einer Analyse — zumal einer empirisch-formalisierten Aktenanalyse — kaum zugänglich zu sein. Die folgenden Beispiele sind dem Versuch entnommen, Verhandlungsstrategien, Bargainingsstrategien und taktisch-argumentatives Verhalten in der Vorzone rechtlicher Auseinandersetzungen, wie sie sich empirisch vor allem in komplexen Handlungssituationen finden, zu formulieren und systematisch zu vergleichen. Derartige Tauschsituationen wurden bisher allenfalls spieltheoretisch, häufig unter der unrealistischen Annahme von Nullsummenspielsituationen, oder formal mathematisch behandelt, empirisches Material diente eher als illustratives Fall- und Demonstrationsbeispiel. Dagegen ging es in den folgenden aus Akten herausgearbeiteten Beispielen um die systematische Sammlung vergleichbarer Episoden und Handlungen, der Analyse ihrer Entstehungs- und Verlaufsbedingungen, nicht zuletzt um die Handlungsspielräume weicher Instrumente aufzuzeigen.

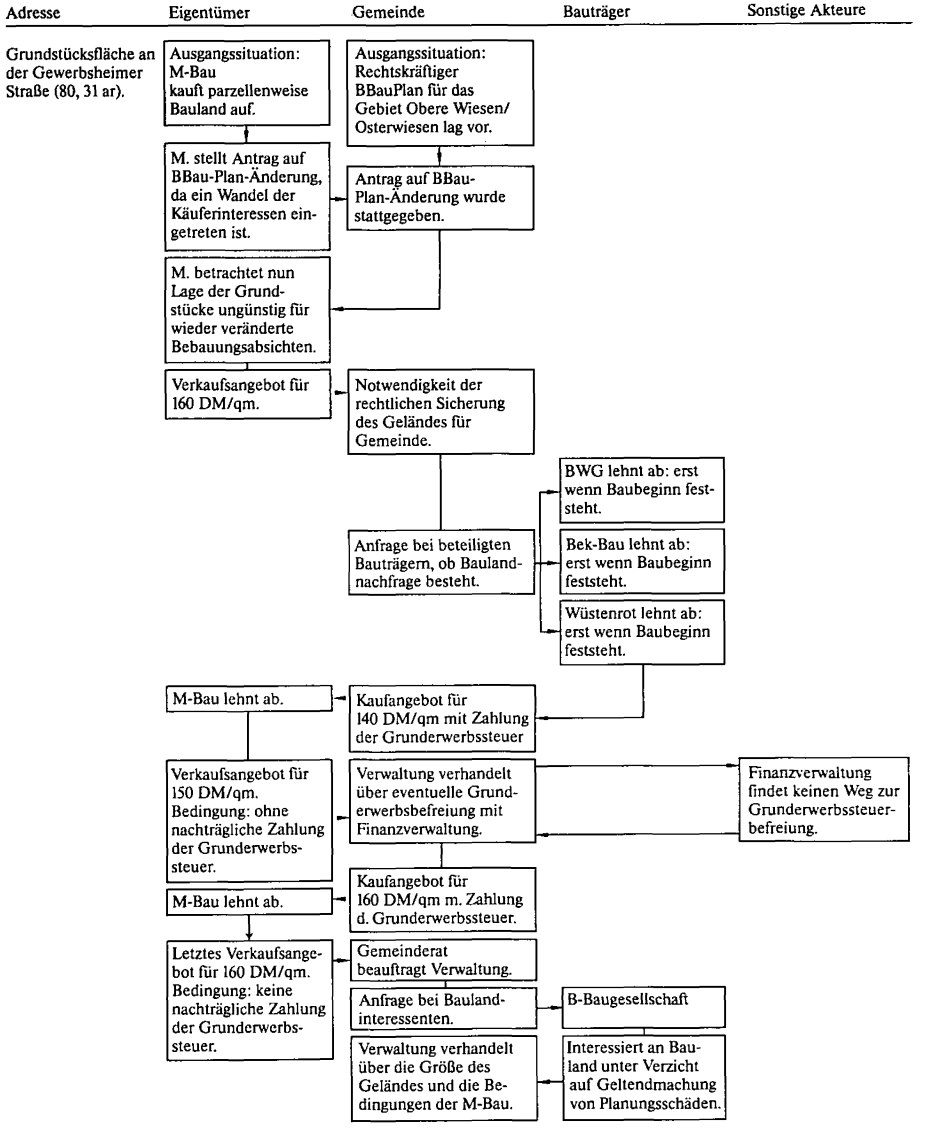
2.1 Zur Analyse von Bargaining- und Tauschprozessen

Mit der empirischen Rekonstruktion von Bargaining-, Tauschsituationen und Argumentationstaktiken wurde versucht, festzustellen, welche Handlungsmöglichkeiten eine Verwaltung in schwierigen Problemsituationen besitzt, ohne rechtliche Instrumente zu benutzen sind. Dabei sollte über die Beschreibung, Formalisierung und letztlich Quantifizierung von Episoden versucht werden, generalisierbare Aussagen über unterschiedliche Handlungssituationen zu gewinnen sowie den möglichen Einfluß variabler und struktureller Bedingungen, um Anleitungen zu erhalten.

- wie Konfliktsituationen gelöst werden können;
- wie Auseinandersetzungen gelenkt werden können;
- und welche Kosten- und Lastenverteilung hierdurch entsteht.

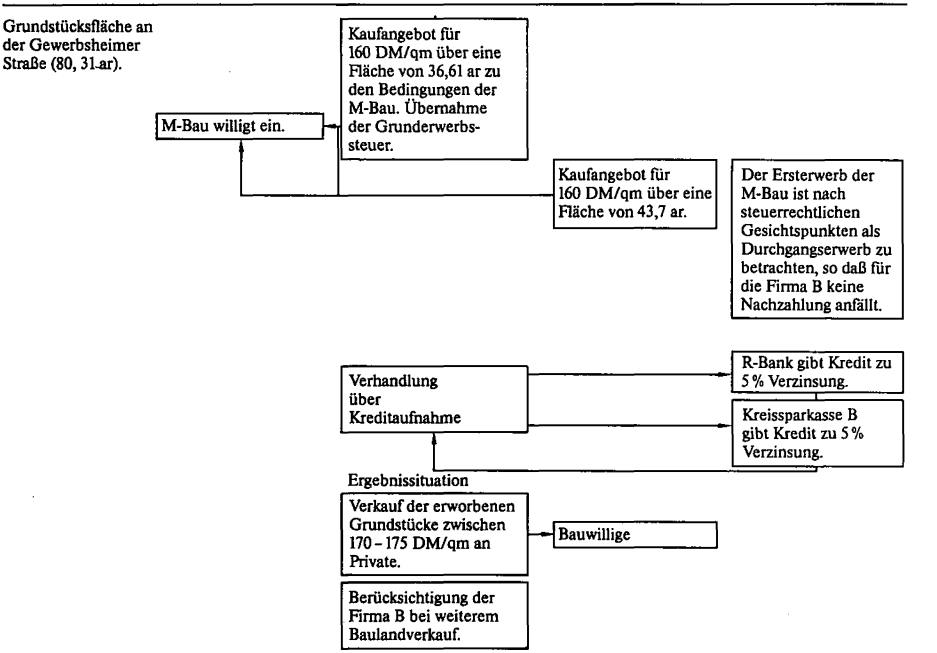
Die folgende Abbildung eines Verhandlungsprozesses zwischen Eigentümern, Gemeindeverwaltung, Bauinteressenten und weiteren Organisationen (Banken, Finanzverwaltung) ist einer Bebauungsplanung entnommen, deren plötzliche Gefährdung in der abschließenden Planrealisierungsphase trotz einer flexiblen Verhandlungsbereitschaft der Gemeinde, zusätzliche Such- und Verhandlungsleistung der Gemeindeverwaltung mit anderen Verwaltungen erforderte (s. Abb. 9). Erst in der Formalisierung aufgrund einer systematischen Aktenanalyse gelang es das eher heuristische

Abbildung 9: Verhandlungsprozesse und strategisches Verhalten



(weiter auf Seite 278)

(Fortsetzung Abbildung 9)



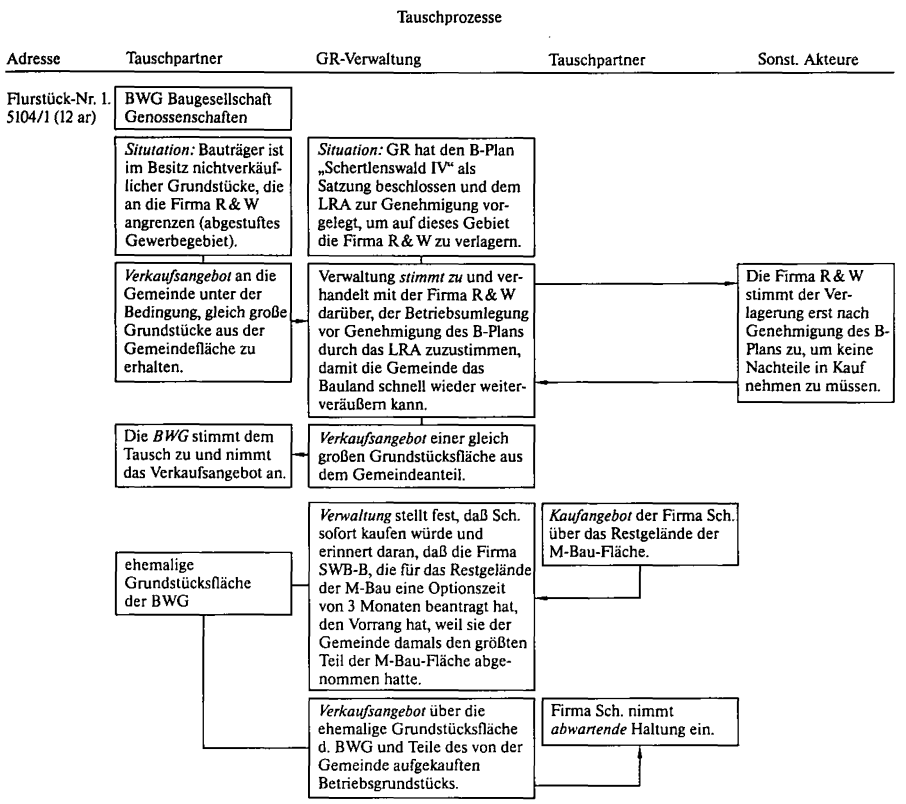
Such- und Bargainingverhandeln zwischen Gemeinde, Bauträger und möglichen Dritten abzubilden, die Formalisierung ermöglichte es auch Lücken, nichtdokumentiertes Verhandeln aufzuspüren und gezielt zu hinterfragen, um Motive und Beweggründe der beteiligten Akteure zu erfassen.

In der Abbildung 10 sind zwei für eine städtische aktive Planungspolitik durchaus gängige *Tauschprozesse* dargestellt. Sie illustrieren gleichzeitig, wie eine aktive Verwaltung, ohne finanziellen Einsatz, Planziele realisieren kann, indem sie nicht auf rechtlich mögliche, meist langwierige Sanktionen und Auflagen hinzielt, sondern indem sie versucht, flexibel Ausgleichsprozesse und Tauschsituationen zu fördern. Diese Tauschsituationen sind dabei weit typischer für Verwaltungshandeln zumindest im wohnungspolitischen Bereich als die Anwendung und Nutzung rechtlicher Instrumente.

2.2 Argumentationsfiguren und -taktiken

Aktenanalysen erweisen sich jedoch nicht nur als sehr fruchtbar, um Handlungsprozesse zu formalisieren und systematisch dem Vergleich zugänglich zu machen, sondern auch als ertragreich, um *Argumentationsfiguren und -strategien* der Verwaltung herauszuarbeiten. Dabei ist der hier gewählte Fall, einer sich über ein Jahrzehnt hinziehende Hinhaltetaktik gegenüber einem außerhalb der bebauten Ortslage liegenden

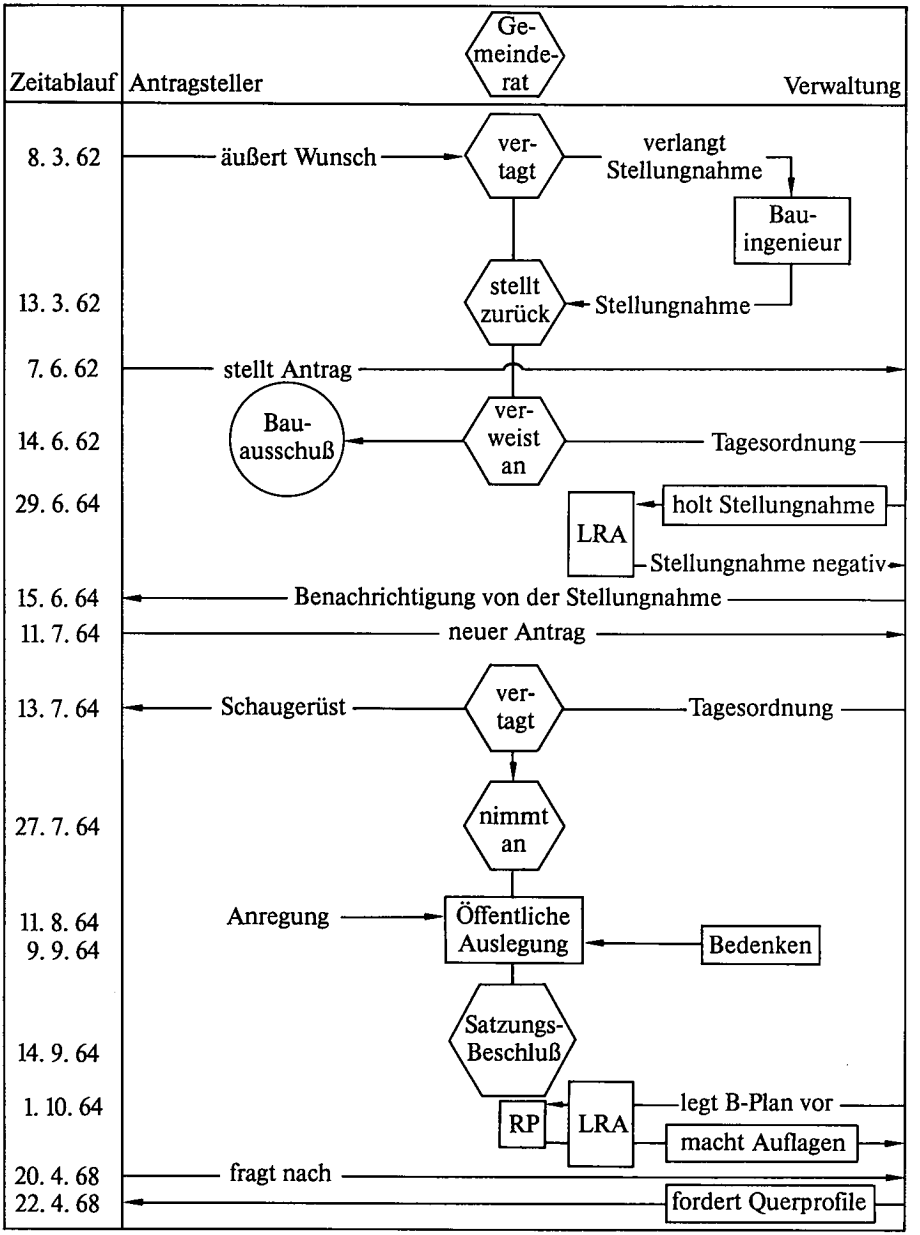
Abbildung 10:



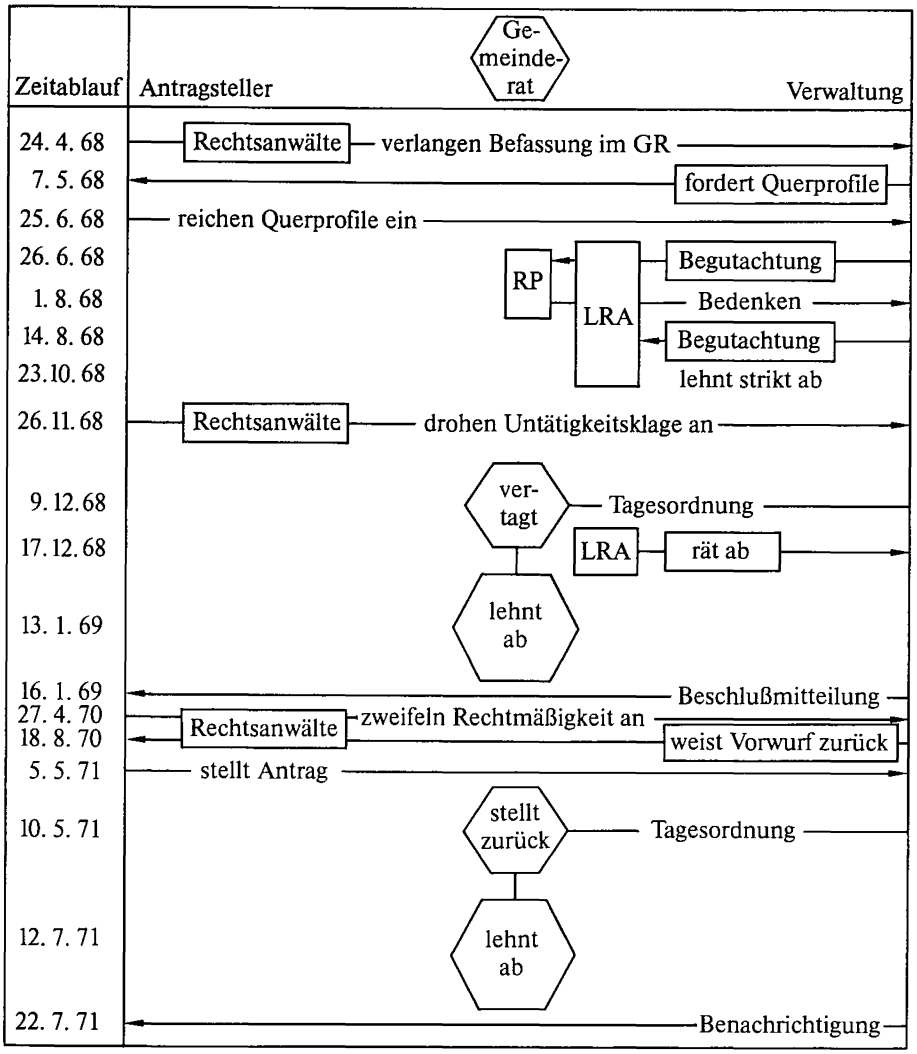
Baugesuch durchaus nicht untypisch. Verwaltung und Gegenspieler nutzen in dem Fall das gesamte Repertoire technischer, rechtlicher, politischer, kompetenzrechtlicher Begründungen, um zum Ziel zu gelangen (s. Abb. 11).

Die hier gewählte *mikrostrukturelle* Analyse argumentativer Ketten verzichtet auf inhaltsanalytisch vorgeprägte Pre-kategorisierungen und achtet vor allem auf latente Argumentationsstrukturen, bezieht Einzelargumente mit in die Analyse ein und fragt, weshalb Argumente nicht verwandt wurden. Sie fragt vor allem, wie Verwaltung und Betroffener ihre Geltungsansprüche argumentativ durchzusetzen versuchen ohne zu direkten, autorativen Instrumenten zu greifen oder auf finanzielle Anreize und Entschädigungen zum Ausgleich zu setzen. Ihr liegt vor allem daran zu prüfen, inwieweit Verwaltung auf Einwände und Begründungen eingeht und welche Chancen für eine konsensuelle Verständigungschance ohne Rückgriff auf Normen bestehen. Insofern ist auch das hier gewählte Beispiel ein Extremfall.

Abbildung 11: Argumentationsfiguren und -taktiken in einem Antragsverfahren



(Fortsetzung Abbildung 11)



3. Zur Instrumentalisierung der Aktenanalyse durch die Verwaltung

Das letzte Beispiel verweist auf die Nutzung von Aktenanalysen für *verwaltungsinterne Monitoringzwecke*. Konnte Verwaltung lange Zeit davon ausgehen, daß — solange sie Richtlinien und Vorschriften folgte — ihre Ziele quasi-gesetzmäßig erreicht werden, gilt dies für zahlreiche neuere Programme, die auf Mitwirkung Dritter verweisen, nicht mehr. Um dennoch ihre Mittel ressourcenbewußt und mit hohem

Abbildung 12: Schallschutzmaßnahmen, räumliche Verteilung

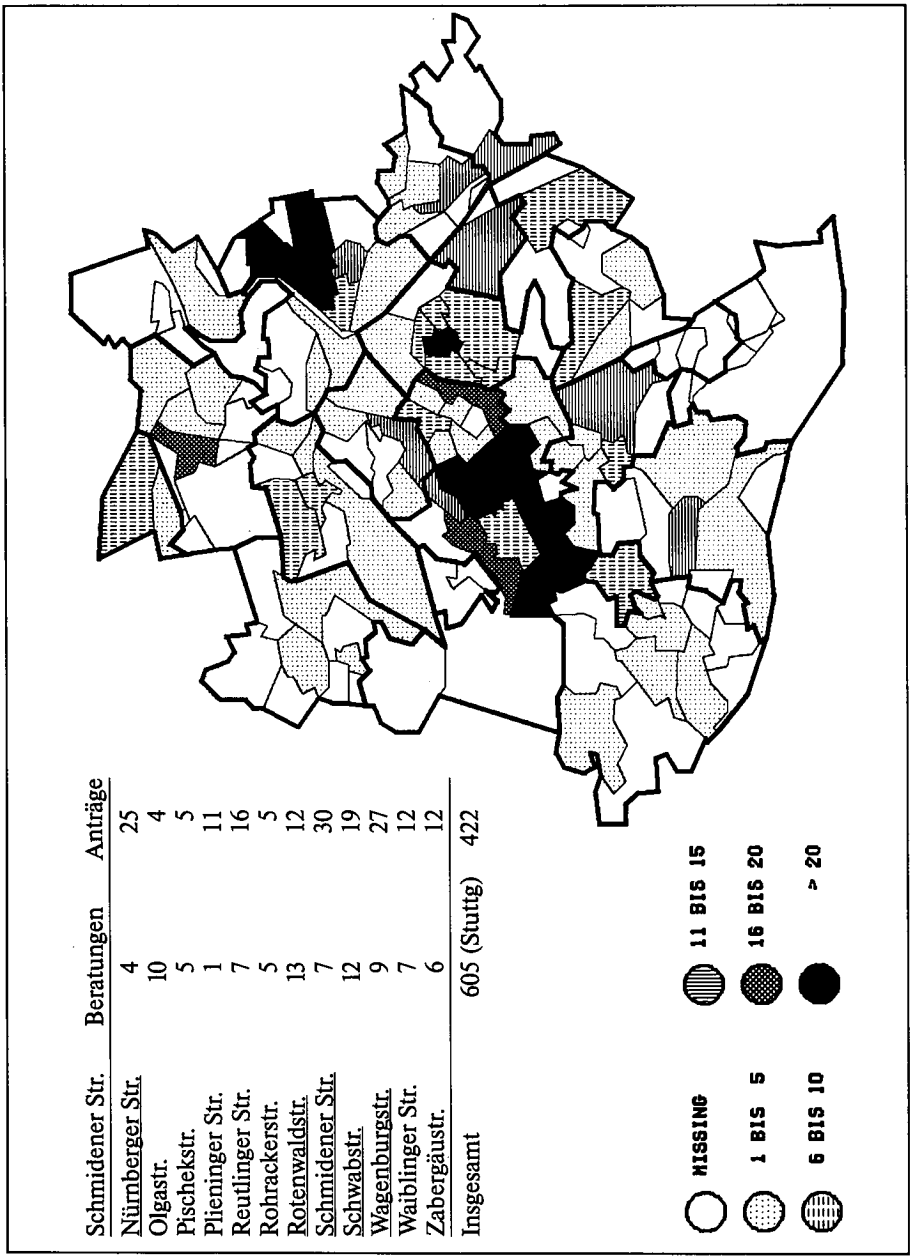


Abbildung 13: Förderungsschwerpunkte. Modernisierungsförderung (bewilligte) in Ditzingen

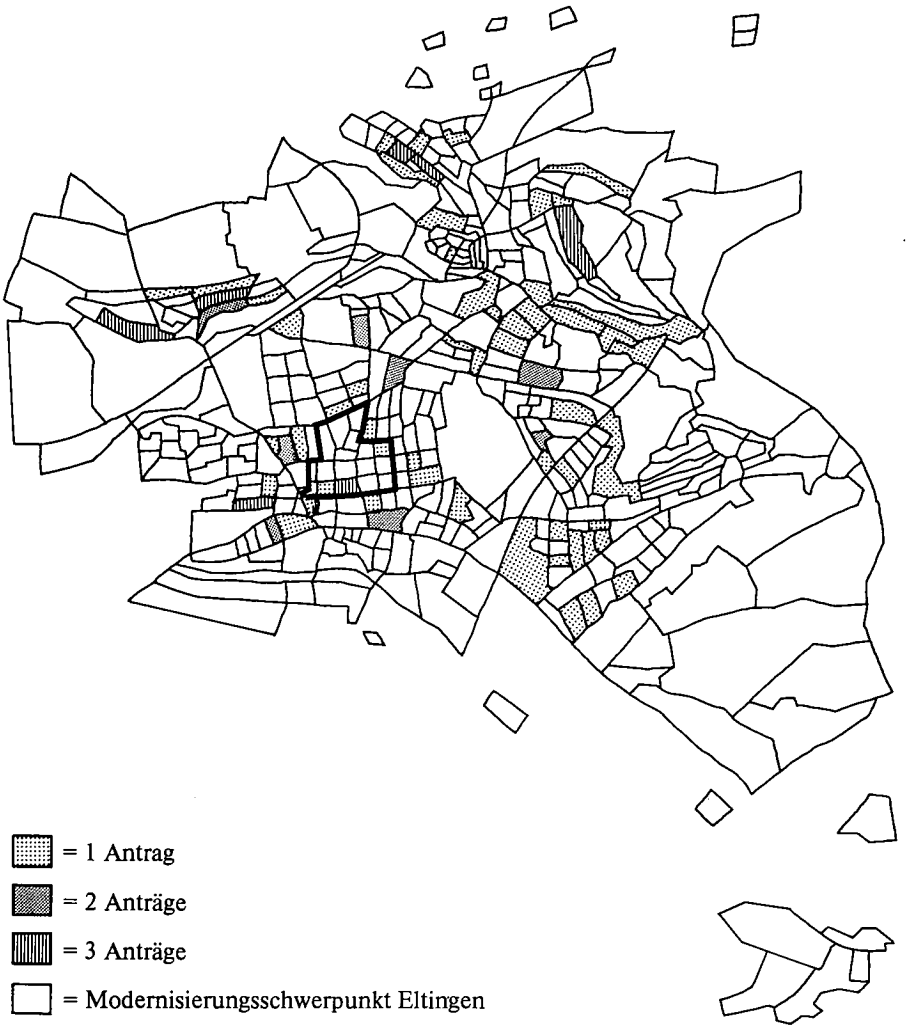
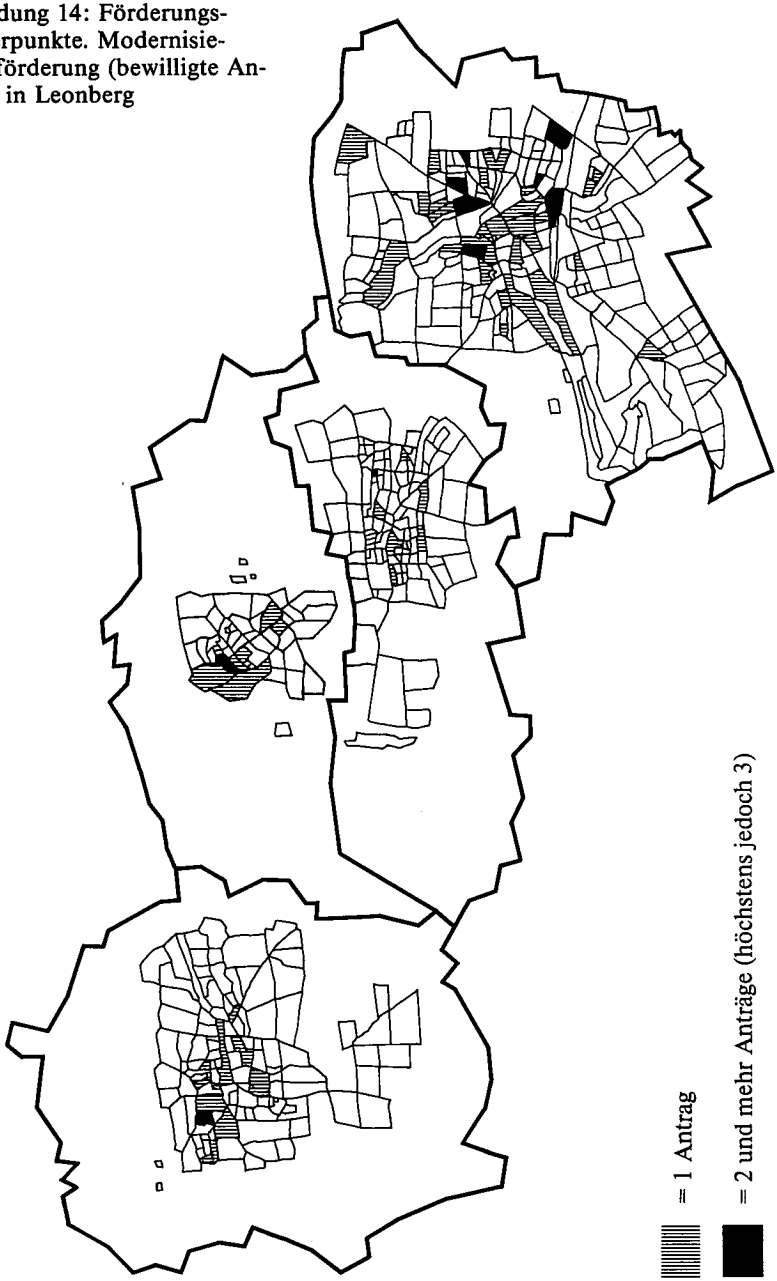


Abbildung 14: Förderungsschwerpunkte. Modernisierungsförderung (bewilligte Anträge) in Leonberg



Grenznutzen einzusetzen, bedürfte sie eigentlich verbesserter Rückkoppelungsinformationen über die Erreichung ihrer Ziele und mögliche Farbabweichungen. Verwaltungsakten enthalten häufig bereits wichtige Zielinformationen, deren Nutzung jedoch — sofern nicht getrennte statistische Erfassungssysteme bestehen (z. B. die Bautätigkeitsstatistik) — unterbleibt oder allenfalls adhoc und mit großen Mühen stattfindet. Selbst automatisierte Verwaltungsvollzugsdaten, z. B. Wohngeldstatistiken, wurden bisher analytisch kaum genutzt. Der Versuch, Monitorsysteme aus Verwaltungsvollzugsdaten aufzubauen, scheiterte bisher häufig an institutionellen, technischen und kompetenzrechtlichen Gründen. Innerhalb der Testläufe mit Verwaltungsvollzugsdaten wurden Ansätze verfolgt, die versuchen, Monitorsysteme vor allem im Bereich der Förderverwaltung aufzubauen. So veranschaulichen z. B. die folgenden zwei Abbildungen den Versuch, Zielerreichung des Fensterprogramms (Lärmschutzprogramm) der Stadt Stuttgart und des Modernisierungsprogramms auf ihre Treffsicherheit zu prüfen. Durch eine Institutionalisierung können so rechtzeitig flankierende Maßnahmen für eine größere Zielgenauigkeit entwickelt werden (Abb. 12).

IV. Voraussetzungen und Grenzen von Aktenanalysen

1. Zur Aussagekraft von Aktenanalysen

Materialkritik und Reflexion der Aktenanalyse haben einen erfreulichen Aufschwung genommen, obgleich sich die Entwicklung eigener Forschungsregeln und Validitätskriterien bei der Aktenanalyse sehr viel schwieriger gestaltet als bei vergleichbaren sekundäranalytisch arbeitenden Forschungen. Nicht nur handelt es sich bei Akten um ein sehr heterogenes, häufig nicht standardisierbares Forschungsmaterial, sondern Akten sind in dem Sinn *proaktiv* als sie im Unterschied zu reaktiven und non-reaktiven Forschungsgegenständen, in sich geronnene Intentionen und Absichten verkörpern, die es schwierig machen, die darunterliegende verzerrt widergespiegelte Realität zu erfassen. Aktenanalysen benötigen Untersuchungstechniken, die für prophylaktische Reaktionen in vergangenen Handlungen kontrollieren, ein Unterfangen, das meist nur mit zusätzlicher Theoriebildung über die Aktengenese gelingen kann. Voraussetzung für eine sinnvolle Interpretation von Akten ist es daher sowohl historisch den Handlungsrahmen, die jeweiligen Handlungsbedingungen und -restriktionen von Verwaltungshandeln mitzureflektieren als auch eher informelle Zielvorgaben und durchaus personenbezogene Interessen und Bedürfnisse zu beachten. Die technische Erfassung von Handlungsverläufen und Interaktionen oder auch von Argumentationsmustern aus Verwaltungsakten bleibt unzureichend, werden nicht *Ursachen, Entstehungs- und Begründungszusammenhänge* mitreflektiert. Trotz ihrer scheinbar fixierten und quantifizierbaren Robustheit bedürfen Verwaltungsakten einer sehr viel sensibleren Interpretation als beispielsweise Fallschilderungen. Jedes Datum in einer Akte ist nur auf dem Hintergrund seiner Entstehungsgeschichte zu verstehen, spiegeln doch die Daten in den Akten nur eine jeweils fragmentierte und selektierte Realität wider und sind nur in einem größeren Handlungszusammenhang interpretierbar. Die kritischen Kommentare von Verwaltungspraktikern gegenüber Aktenanalyse entspringen nicht nur der Empfindlichkeit gegenüber potentiellen Kontrollen, sondern reflektieren auch die Schwierigkeiten, die einer Interpretation

von Akten als einer lückenhaften Realitätsbeschreibung entgegenstehen. Die meist unvollständigen und mehrdeutigen Akten sind nur dann eindeutig zu interpretieren, wenn zusätzliche Informationen mögliche alternative Interpretationsspielräume und -hypothesen ausschalten.

Ein kundiger Verwaltungsbeamter weiß um diese Interpretationsspielräume und Handlungsbezüge, die erst eine Interpretation erlauben. Er weiß flexibel aus bruchstückhaftem Aktenwissen die richtigen Schlußfolgerungen zu ziehen, da ihm Organisationsgefüge, Handlungszwänge und Verhaltensweisen in der Verwaltung vertraut sind. Demgegenüber benötigt der außenstehende Forscher Handlungs- und Interpretationsmodelle, eine Theorie der Aktenentstehung und Akteninterpretation, ohne die er die in den Akten sichtbare Varianz nicht erklären kann.

Erschwert wird die Arbeit häufig dadurch, daß organisatorischer Aufbau der jeweiligen Verwaltung, die Struktur des Dienstwegs, das jeweilige Aktenhaltungssystem sowie die bestehenden Kommunikations- und Kontrollstrukturen sich nur schwer aus den Akten erheben lassen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Aktenführung sehr unterschiedlich gehandhabt wurde oder Aktenanlage (z. B. geographische Aufteilung, problem- oder leistungsbezogene Aufteilung, alphabetisch etc.) sich unterscheiden, und, wie häufig der Fall, ein Aktenspiegel nicht vorhanden ist. Da häufig selbst bei jüngeren Aktenbeständen weder die Produzenten der Akten noch die ihren Entscheidungen zugrunde liegenden Regeln aufzufinden sind, ist eine sorgfältige Analyse meist nur unter einer *vergleichenden Rekonstruktion* unterschiedlicher Aktenmaterialien möglich. Im Vergleich zwischen verschiedenen Aktenbeständen werden bei sorgfältiger Analyse meist Selektionskriterien ersichtlich, können Informationsverarbeitung und Qualität des Datenmaterials beurteilt werden.

Die Kontrolle und Prüfung möglicher Verzerrungen, von Selektions- und Perzeptionsmustern — der verwaltungsinternen Filter — ist auch möglich durch einen gezielt *multimethodalen Ansatz*. In der Ergänzung mit teilnehmender Beobachtung, mit Interviews, mit Strategien der mündlichen Geschichtsschreibung (oral history), soweit es sich um zurückliegende Ereignisse handelt, und Gruppengesprächen (Datenfeedback), in der Konfrontation verschiedener Datenquellen, der Prüfung ihrer logischen Konsistenzen und in dem Aufbau eines theoretischen Handlungsmodells liegt eine Chance, Validität und Struktur der Aktendaten zu prüfen. Trotz aller theoretischer Kritik (auch von Praktikern) erlauben die in den Datenstrukturen auftretenden Brüche häufig Hinweise auf zugrundeliegende (oder dahinterliegende) Verwaltungsrealitäten, insbesondere dann, wenn Sinn und Zweck der jeweiligen Aktenanlage (Sicherheit, Kontrolle, Rechtfertigung, Abwägungspflichten etc.) mitanalysiert werden. Mit der Vergrößerung der Verwaltungsapparate in der Gebietsreform, der zunehmenden Standardisierung von Verwaltungsabläufen und ihrer Verrechtlichung sind überdies auch große Bereiche innerhalb der Verwaltung entstanden; dies gilt insbesondere für Serienakten (z. B. Wohngeldakten), in denen von einer einheitlichen Definition und aufgrund der Datenautomatisierung von einer hoher Datenpräzision (z. B. bei Zahlungsanweisungen etc.) ausgegangen werden kann, auch wenn ständige Richtlinienänderungen Interpretationen erschweren, die die Analyse erleichtern.

2. Grenzen einer Aktenanalyse

Akten als geronnene Kommunikationsstrukturen unterliegen einem sich sukzessiv kumulierenden Selektions- und Informationsverarbeitungsprozeß, dessen nacheinandergeschaltete Filter zu einer den Erfordernissen der Verwaltung entsprechenden Umformung der Inhalte führen. Beeinflußt werden diese Filter zum einen von bürokratischen Regeln, rechtlichen Vorgaben, Richtlinien und Formularen, die die Grundlage für Entscheidungen bilden, aber auch von arbeitsorganisatorischen Regelungen, Aktenführungs- und Dienstwegvorschriften, Hierarchien, Machtverteilung innerhalb der Organisation und möglichen Sanktions- und Belohnungssystemen. Innerhalb dieses Regelsatzes bestehen sowohl für den Klienten (Hat er die Wahrheit gesagt? Wieviel soll er sagen?) als auch für den Sachbearbeiter (Was soll er aufnehmen und wie?) Handlungsspielräume, die u. a. von der eigenen Motivation, aber auch von der durch Sozialisation, eigenen Norm- und Wertvorstellungen geprägten Perzeptionen abhängen und nicht zuletzt auch von der Arbeitsstruktur (Arbeitslast), und die den Gehalt der Akte beeinflussen.

Welche Entscheidungen letztendlich getroffen werden, ist zwar meist durch *materielle Rechtsnormen* vorgegeben; da diese jedoch notwendigerweise ein gewisses Abstraktionsniveau einhalten müssen, besteht ein — meist durch Alltagsüberlegungen und Erfahrungen ausgefüllter — Interpretationsspielraum, der individuell unterschiedlich genutzt wird. In der Regel wird versucht, den herrschenden Spiel- und Machtregeln zu genügen und eine Balance zwischen den an den Vorgängen Beteiligten zu erreichen. Der „Festmachung" der Entscheidung gegenüber möglichen Einwänden und Interessen wird meist hohe Aufmerksamkeit bei der Aktenanlage gewidmet.

Die Ausfüllung und Beachtung formeller und materieller Normen ist auch bedingt durch die *individuelle Wahrnehmung*. Der Internalisierung von behördeninternen Vorgängen — sei es durch Alltagserfahrung oder Sozialisation — kommt hierbei eine wichtige Funktion zu. Die Wahrnehmung, wie sie sich in den Akten widerspiegelt, tendiert dazu, Fälle zu vereinheitlichen, zu standardisieren und Erfahrungen zu generalisieren, möglichst vorgängigen Erfahrungen anzugleichen und zu kategorisieren. Verfolgt man z. B. den Verlauf einer Förderakte von Antragsstellung bis zur letzten Bearbeitung in der Landeskreditbank, so werden die vermittelten Informationen immer restringierter, die Angaben immer selektiver und einheitlicher. Aus der Vielfalt unterschiedlicher Antragsteller entstehen wenige Zielgruppen mit scheinbar einheitlichen Profilen. Dabei werden die noch vorhandenen Teilinformationen zu handhabbaren Stereotypen (Zielgruppen) verarbeitet. Während der Sachbearbeiter, noch konfrontiert mit potentiellen Reaktionen des Antragstellers, zahlreiche Nebenbedingungen mitregistriert, orientieren sich in der weitergehenden Bearbeitung die Bearbeiter immer stärker an formellen Kriterien wie Richtigkeit (Plausibilität), Sicherheit, Vollständigkeit. Dieser Aktenverlaufsprozeß bewirkt, daß in einer Aktenanalyse zumindest ebensoviel über die Beachtung von Normen und Erwartungsvorwegnahmen der Verwaltung ausgesagt wird, wie über den materiellen Inhalt der Fälle selbst.

Die Anlage der Akten unterliegt zum einen zwar den vorliegenden Rechtsnormen, dies gilt insbesondere für Akten mit eindeutiger Außenwirkung, gleichzeitig sind sie jedoch auch von den *organisationsbedingten, institutionalisierten Binnennormen* geprägt, sei es, daß sie sich zum einen an den gegebenen Überwachungs- und Aufsichtsnormen ausrichten, sei es, daß sich in ihnen die vorhandenen Kooperationsfor-

men und Handlungsmöglichkeiten widerspiegeln. Im gleichen Umfang wie durch Rechtsnormen und Organisationsstrukturen werden Aktenentscheidungen durch den *Informationsgrad* des Sachbearbeiters beeinflußt. Zahlreiche Rechtsnormen sind in ihrer Anwendungsmöglichkeit kaum bekannt, häufig sind nicht einmal die Intentionen hinter den Rechtsnormen oder Antragsvorgaben eindeutig erkennbar. Professionalisierte Verwaltungen können daher Fälle effektiver handhaben, tendieren ihrerseits jedoch wieder aufgrund ihrer spezialisierten Wahrnehmung (und Kompetenz) dazu, Nebeneffekte zu vernachlässigen. Während so die Subsumption unter die Normen korrekter wird, werden mögliche alternative Handlungsspielräume übersehen. Entscheidend jedoch für die Aktenführung ist die *Perzeption* der an die Aktenführung gebundenen *Sanktionswahrscheinlichkeit*. Dabei kann die Furcht vor möglichen Kontrollen dazu führen, daß Entscheidungen nicht dokumentiert oder nur unvollständig aufgezeichnet werden. Andererseits ermöglicht gerade auch die Aktenführung wieder, sich vor möglichen Kontrollen und Sanktionen zu schützen. Je reibungsloser und unauffälliger der Aktenberg zu bewältigen ist, desto geringer auch die Wahrscheinlichkeit, daß Sanktionen erfolgen können. Schwierige Situationen werden daher weiterverwiesen, oder aus der eigenen Kompetenz ausdefiniert. Somit wird möglichen Klagen durch externe Erwartungsträger (Betroffener, Verwaltungsführung, Politik, Öffentlichkeit) vorgebeugt. Da in der Praxis bei der Anlage von Akten Eindeutigkeit der materiellen Rechtsnorm, organisatorische Situation, Fachkompetenz und Informationsstand sowie individuelle Arbeitsbelastung multifaktoriell zusammenwirken, ist es kaum möglich, präzise Qualität und Grad der Realitätsverzerrung durch Akten zu messen.

3. Fehlerquellen in der Aktenanalyse[19]

Auch wenn in der Regel durch Programme und rechtliche Bestimmungen versucht wird, das Ergebnis vorzustrukturieren, enthalten die im Einzelfall zu fällenden Entscheidungen noch immer einen breiten *Entscheidungsspielraum,* durch den im Extremfall die Programmintentionen unterlaufen werden können. Zahlreiche Kategorien eines Antrags sind weich gehalten, die Struktur der Kategorien entspricht nicht der konkreten Situation. Je nach dem *Definitionsprozeß* können sich aus der Zuordnung von Realität zu Programmkategorien durchaus sehr unterschiedliche Konsequenzen ergeben (was heißt z. B. Bewohnbarkeit in der Definition der Gesundheitsbehörde, der Wohnaufsicht, der Wohnungswirtschaft, des Grundstücksbesitzers, des betroffenen Mieters?). Auch die fast jährlich erfolgenden Neudefinitionen und Neuabgrenzungen erschweren Zuordnung und nachfolgende Interpretationen. Selbst scheinbar eindeutige Kategorien wie Haushaltsgröße oder Einkommen erweisen sich zwischen den einzelnen Programmen als unterschiedlich definierbar. Selbst innerhalb eines Programms bestehen zahlreiche unterschiedliche Definitionsmöglichkeiten. Hinter einer nach Aktenlage vergleichbaren Belastung eines Antragstellers können sich sehr unterschiedliche Belastungssituationen verbergen, je nachdem, auf wel-

19. Nicht behandelt werden typische Forschungsfehler (Codierprobleme), die die Reliabilität der Aussagen einschränken, da diese Probleme nicht spezifische Probleme der Aktenanalyse sind.

che Weise die Daten den Unter- und Obergrenzen zur Berechnung der Belastungsfähigkeit angepaßt wurden. Tatsächliche finanzielle Belastung und aktenkundige Belastung können weit differieren. Zwar sind meist Entscheidungs- und Verfahrensregeln vorgegeben, da, um die Vielzahl möglicher Situationen erfassen zu können, Verfahrens- und Meßregel variiert werden können, repräsentiert das aktenkundige Ergebnis häufig eine sehr viel komplexere und durchaus von vergleichbaren Daten zu unterscheidende Problemkonstellation.

Innerhalb der Akten selbst sind wiederum durchaus beträchtliche *Lücken* feststellbar. Die Intensität, mit der Akten angelegt werden, bestimmt sich häufig von der aktuellen Problemlage; so wurde erst mit der Diskussion um die „neue Wohnungsnot" die Notwendigkeit einer sorgfältigen Führung der Kartei leerstehender Wohnungen oder der Wohnungssuchenden oder des gebundenen Wohnungsbestandes wiederentdeckt. Diese hohe vom Umfeld abhängige *Problemsensibilität* der Akten lassen Zeitreihenanalysen und Vergleiche nur sehr beschränkt zu. Auch bei einzelnen Merkmalen ist mit hohen Ausfallraten zu rechnen, die eher abhängig von Problem, Amtsinhaber, innerorganisatorischer Problemstruktur, Klienteltyp schwanken, so daß kaum zuverlässige Aussagen über die Ausfallquoten möglich sind.

Tabelle 1: Datendefizite in Aktenanalysen des Stadtforschungsprogramms

Gemeinde		Ditzingen	Gerlingen	Renningen	Rutesheim	Weissach	Gesamterhebung
Summe (Fallzahl)		373	228	294	173	106	2301
Variablen Bereich		%	%	%	%	%	%
VAR 4	Monat	0	0,8	0,3	1,1	0	7,2
VAR 5	Jahr	0	0,8	0	0	0	0,3
VAR 8	Bauort	2,4	2,1	1,3	66,4	0	7,2
VAR 10	Hausnr.	0	0	0,6	60,1	0	34,1[1]
VAR 11	Beruf	13,4	33,3	23,4	9,8	42,4	18,9
VAR 18	Fam.-stand	19,8	8,3	8,8	4,6	5,6	14,1
VAR 21	Jährl. Brutto-Eink.	0,5	0,8	0,6	2,3	2,8	13,9
VAR 53	Nutzung	1,6	1,3	0,6	1,7	0	7,5
VAR 57	Fertigstellg.	1,0	0,8	1,3	10,4	0,9	11,1
VAR 147	Wohnort/Herk.	2,6	0,8	1,3	84,9	11,3	54,2[2]

Umfang fehlender Angaben in ausgewählten Variablenbereichen in Untersuchungsakten (in % der Fälle) nach Gemeinden.
Grundlage: Wohnungsbauförderungsakten ausgewählter Gemeinden sowie Gesamtbestand (vollständige Erhebung) der Jahre 1972–1980.

[1] z.T. waren bei Antragstellung noch keine HsNr. vergeben.
[2] Bei Eigentumswohnungen ergaben sich hier hohe Ausfälle.

Auch typische *Aktenführungsfehler,* wie falsche Merkmalsauslegung, Doppelzählungen, Vernachlässigungen von zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen, Verwechselungen bei Eintragungen oder fehlerhafte Eintragungen erschweren eine Nutzung von Akten für eine quantitative Analyse. Die Fehler treten verstärkt in Bereichen auf, in denen es sich um schwierige Probleme (Einordnungen) und detaillierte Beschreibungen und ihrer Veränderungen handelt. Diese sind jedoch häufig die analytisch wichtigsten Punkte. Der offenkundige Mißbrauch, bewußt *fehlerhafte und unrichtige Angaben* sind hierbei noch nicht erfaßt. Zum einen entstehen sie in der bewußten Absicht des Klientel, ansonsten keine Vor- oder Nachteile zu erlangen, zum anderen aber auch als Folge von Glättungsprozessen, um mögliche Nachkontrollen und Schwierigkeiten im Arbeitsablauf zu begegnen. Richtige Angaben (z. B. stark schwankende Angaben über Besucherandrang) könnten zu unangenehmen Konsequenzen führen. Schließlich sind mit der Einführung von automatisierter Aktenführung neue Probleme aufgetreten. So war es notwendig, z. T. umfangreiche neue Definitionskataloge zu entwickeln und Aktenvorgänge noch weiter zu standardisieren. Hierdurch haben sich zwar die analytischen Zugriffsmöglichkeiten wesentlich verbessert, jedoch ist im Hinblick auf Tiefe und Komplexität ein wesentlicher Informationsverlust entstanden, vor allem, da von Textverarbeitung sehr selten Gebrauch gemacht wird.

Unvollständigkeit

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß die in den Akten anfallenden Grundgesamtheiten im Hinblick auf zahlreiche Fragestellungen unvollständig sind. Da es bei Aktenvorgängen sich in der Regel um Einzelfälle handelt, z. B. um einzelne Grundstükke, Meldepflichtige oder Sozialhilfefälle handelt, sind die in den Akten anfallenden Gesamtheiten im Hinblick auf zahlreiche Fragestellungen nur unvollständige Gesamtheiten, da nicht die analytische Durchleuchtung von Massenerscheinungen im Vordergrund steht, sondern die verwaltungstechnischen und rechtserheblichen Aspekte die Grundlage für die Abgrenzung von Gesamtheiten bilden. In der Grundsteuerdatei fehlen die unbesteuerten Grundstücke, in der Modernisierungsdatei die selbstfinanzierten Eigentümer- und Mietermodernisierungen, in der Beschäftigungsstatistik fehlen die Beamten und einige andere Restgruppen. In der Regel handelt es sich somit bei Verwaltungsakten um unvollständige Massen. Insofern als der Verwaltungspraktiker überhaupt an diesen analytischen Fragestellungen interessiert ist, kennt er die Daten, vermag ihre methodischen und technischen Voraussetzungen zu beurteilen, kennt ihren Qualitäts- und Realitätsgehalt. Für den an einer Aggregierung und analytischen Modellbildung Interessierten stellen die fragmentarischen Aktenbestände jedoch wichtige Restriktionen dar, ist er doch darauf verwiesen, Strategien zu finden, die diese Datenfragmente gewichten helfen. Aktenanalysen haben daher lediglich einen begrenzten Stellenwert: Insofern als sie zur Überprüfung sowie der Komplementierung anderer Erhebungen dienen, flächendeckend den (erfolgreichen) Klientel beschreiben bzw. andererseits innerorganisatorische Problemverarbeitungsvorgänge beleuchten helfen. Hierdurch lassen sich durchaus bereits wichtige Sachverhalte (wie Treffsicherheit, Klientelstruktur, Kostenimplikationen) ableiten, sowie auch aus dem Mosaik dieser Angaben Indikatoren über die Entwicklungsdynamik von Problemen und Informationen über die Selektions- und Filtermechanismen in bürokratischen Produktionsprozessen gewinnen. Ein umfassendes Bild der Verwaltungsrealität und ihrer Effekte läßt sich jedoch mit Aktenanalysen allein nicht gewinnen.

Angesichts des Umfangs staatlicher und kommunaler Aufgaben und des sie begleitenden Schrifttums überrascht die geringe Nutzung von Aktenanalysen in der Verwaltung und durch die Verwaltungsforschung, bieten sich doch in der systematischen Nutzung von Aktenwissen

- für die *Verwaltung* eine reichhaltige Informationsressource, um kostengünstig interne Leistungsbilanzierungen und Effektivitätsprüfungen (Evaluierungen) durchzuführen und gleichzeitig mit den notwendigen Korrekturen im Sinne eines *Verwaltungsmonitoring* zu verbinden,
- der *Forschung* über die Verwaltung ein umfangreiches Forschungsmaterial, um Verwaltungshandeln und *selektive* Entscheidungs- und Informationsverarbeitungsprozesse innerhalb der Verwaltung zu entschlüsseln.

Die Durchführung von Aktenanalysen erscheint dabei um so dringlicher und im Hinblick auf ihren Ertrag auch attraktiver zu sein, je stärker Verregelung, Verrechtlichungsprozesse und Aufgabenvielfalt anwachsen.

Einer intensiveren Nutzung stehen jedoch nicht nur praktisch-politische Hindernisse (wie Aktenzugang) gegenüber, sondern vor allem auch methodische Probleme. Bisherige Vorgehensweisen schwankten zwischen der Scylla einer eher sehr selektiven Nutzung von Aktenmaterial, ohne Regeln der Selektion angeben zu können und der Charybdis mit einer quantifizierenden Inhaltsanalyse der Aktenvielfalt nicht gerecht zu werden. Aktenanalysen befinden sich insofern in einem Dilemma

a) als zwar mit der *Automatisierung* nicht nur der Informationszugriff erleichtert, und durch die notwendigen Standardisierungen eine präzisere Erfassung möglich wird, gleichzeitig jedoch auch der *Informationsgehalt* der Akten, ihre Informationsvielfalt und -tiefe, entscheidend geschwächt werden und Analysen zusätzlich durch die Löschung von Fallhistorie, durch Überschreiben von Datenfeldern und durch Aggregation von Fällen erschwert werden,
b) die Aktenanalyse zwar die Probleme anderer Forschungsmethoden, wie in der Umfrageforschung Probleme des Recalls, sinkender Ausschöpfungsquoten und der Nichterreichbarkeit sozial nichtintegrierter „Ziel"-gruppen, umgangen werden, gleichzeitig jedoch festzuhalten ist, daß im *Blickfeld* des aktenanalytischen Scheinwerferkegels nur Aktenkundiges erfaßt wird und gleichzeitig methodisch nur bescheidene Möglichkeiten bestehen, aktiv auf die entstehende Information einzuwirken und mögliche *Fehlerquellen* wie bei anderen Analysetechniken zu kontrollieren.
c) schließlich ist mit der Ausweitung der Aktenverwaltung ein reiches Informationsmaterial entstanden, gleichzeitig jedoch auch die Notwendigkeit *Auswahlstrategien* zu entwickeln, die praktikabel sind und die die — im strengen Sinne — nicht zulässigen Wahrscheinlichkeitsauswahlen bei Massenakten ersetzen können.

Unzureichende Nutzung der Informationsvielfalt bei gleichzeitigem geringem methodischen Reflexionsniveau haben somit die Aktenanalyse als eine kaum kompetitive Analysetechnik erscheinen lassen. Während derzeit die Mehrzahl aller Bemühungen auf eine Verbesserung der internen Validität zielen, erscheinen für eine *anwendungsbezogene Aktenforschung* jene Strategien wichtiger, die ihre Aussagekraft verbessern. Besonders vielversprechend erscheinen zwei Strategien. Zum einen kann versucht werden, die fragmentierte Informationsbestände aus Akten zusammenzu-

führen (*data-linkage*). Dieses Verfahren, dem z. B. innerhalb des Stadtforschungsprogramms die praktische Absicht zugrunde liegt, ein flexibles Wohnungsbeobachtungssystem aufzubauen, ermöglicht nicht nur unterschiedliche Datensätze zusammenzuführen, um fehlende Informationen zu ergänzen, sondern — insofern als Datenbestände Überlappungen besitzen — hilft auch Fehlerkontrollen durchzuführen. Zum zweiten kann versucht werden, komplexere Mehrebenen-Verknüpfungsmodelle zu entwickeln, die es erlauben, den Informationsumfang zu erweitern (*data-augmentation*). Hierbei werden Kontextvariablen, aber auch personenbezogene Variablen unterschiedlicher Aggregatstufen miteinander verbunden, um vor allem die bisher eingeschränkte Generalisierungsfähigkeit der Datenbestände aus Verwaltungsakten zu verbessern. Beide Strategien zielen letztendlich darauf den Gehalt des bruchstückhaften Aktenwissens so zu erweitern, daß Aktenanalysen für Forschung und Praxis ertragreich werden.

Literaturverzeichnis

Aich, P. (Hrsg.), Da weitere Verwahrlosung droht ... Fürsorgeerziehung und Verwaltung. Zehn Sozialbiographien aus Behördenakten, Reinbek 1973.

Aich, P. (Hrsg.), Wie demokratisch ist Kommunalpolitik? Gemeindeverwaltung zwischen Bürgerinteressen und Mauschelei. Sozialgeschichten aus vertrauten Kommunalakten, Reinbek 1977.

Albrecht, G., Zur Stellung historischer Forschungsmethoden und nichtreaktiver Methoden im System der empirischen Sozialforschung, in: Ludz P. Chr. (Hrsg.), Soziologie und Sozialgeschichte, Sonderheft 16 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen 1972, S. 242–293.

Albrecht, G., Nicht-reaktive Messung und Anwendung historischer Methoden, in: Koolwijk, J. v.; Wieken-Mayser, M. (Hrsg.), Techniken der empirischen Sozialforschung, München, Wien 1975, Band 2., S. 9–81.

Allport, G. W., The Use of Personal Documents in Psychological Science, in: Bulletin 49, Social Science Research Council, N. Y. 1942.

American Statistical Association, Minutes of meetings of December 11, 1839, and February 5, 1840, reprinted in „Proceedings of the Centenary Celebration, 1839–1939", in: Journal of the American Statistical Association, 1940, 35, Pt. 2, S. 297–301.

Anderson, R. E.; Wayne, W.; Welch, L. J. H., Toward a Methodology for Secondary Analysis of Date from the National Assessment for Educational Progress, University of Minnesota, mimeo, 1980.

Angell, R. C.; Freedman, R., The Use of Documents, Recors, Census Materials and Indices, in: Festinger, L.; Katz, D. (eds.), Research Methods in the Behavioral Sciences, New York 1953, p. 300–326.

Arbeitsgruppe „Planungsinformationssysteme" beim Kooperationsausschuß ADV Bund/Länder/Kommunaler Bereich (Hrsg.), Allgemeiner Datenbeschreibungskatalog, Wiesbaden 1979.

Bardach, E., Gathering Data for Policy Research, in: Urban Analsis, 1974, Vol. 2, pp. 117–144.

Bender, R.; Schumacher R., Erfolgsbarrieren vor Gericht, (Reform der Justizreform, Band 6), Tübingen 1980.

Bernheim, E., Lehrbuch der historischen Methode und der Geschichtsphilosophie, Leipzig, 1908.
Best, H., Die quantitative Analyse inhaltlicher und kontextueller Merkmale historischer Dokumente, in: Best, H.; Mann, R. (Hrsg.), Quantitative Methoden in der historisch-sozialwissenschaftlichen Forschung, Stuttgart, 1977, S. 162–205.
Bick, W.; Müller, P. J., Die Buchführung der Verwaltungen als sozialwissenschaftliche Datenbasis, in: Müller P. J. (Hrsg.), Die Analyse prozeß-produzierter Daten, Stuttgart 1977, S. 42–88.
Bick, W.; Müller, P. J.; Reinke, H., Quantitative historische Forschung 1977 — Eine Dokumentation der QUANTUM-Erhebung, Historisch- sozialwissenschaftliche Forschungen Bd. 1, Stuttgart 1977.
Bick, W.; Müller, P. J., Informationssysteme und Informationsverhalten. Soziologische Grundlagenforschung für eine Informationspolitik, BMFT-Forschungsbericht ID 79-01, 1979.
Bick, W.; Müller, P. J., The Nature of Process-Produced Date — Towards a Social-Scientific Source Criticism, in: Clubb, J. M.; Scheuch, E. K. (eds.), Historical Social Research. The Use of Historical and Process-Produced Data (Historisch-Sozialwissenschaftliche Forschungen, Vol. 6), Stuttgart 1980, S. 369—413.
Bick, W.; Müller, P. J., Probleme der Nutzung prozeß-produzierter Daten, BMFT-Forschungsbericht ID 82-001, Eggenstein-Leopoldshafen, 1982.
Bisco, R. (ed.), Data Bases, Computers and the Social Sciences, New York 1970.
Blankenburg, E., Die Aktenanalyse, in: Blankenburg, E. (Hrsg.), Empirische Rechtssoziologie, München 1975, S. 193–198.
Blumer, H., An Appraisal of Thomas & Znaniecki's 'The Polish Peasant in Europe and America', Social Science Research Council, New York 1939.
Bogdan, R.; Ksander, M., Policy Data as a Social Process: A Qualitative Approach to Quantitative Data, in: Human Organization, Vol. 39, No. 4, 1980, pp. 302–309.
Bonnen, J. T., Improving the Federal Statistical System: Report of the President's Reorganization Project for the Federal Statistical System, in: Statistical Reporter, 80-8, pp. 197–212.
Bouchard, Th. J., Jr., Unobtrusive Measures. An Inventory of Data, in: Sociological Methods and Research, Vol. 4, No. 3, 1976, pp. 267–300.
Brandt von, A., Werkzeug des Historikers, 7th ed., Stuttgart 1973.
Brockmann, A. D.; Liebel, M.; Rabatsch, M. (Hrsg.), Jahrbuch der Sozialarbeit 3, Reinbek 1979.
Brusten, M., Determinanten selektiver Sanktionierung durch die Polizei, in: Feest, J.; Lautmann, R. (Hrsg.), Die Polizei: Soziologische Studie und Forschungsberichte, Opladen 1971, S. 31–70.
Brusten, M., Prozesse der Kriminalisierung. Ergebnisse einer Analyse von Jugendamtsakten, in: Otto, H.-U.; Schneider, S. (Hrsg.), Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit, II. Halbband, Neuwied 1972, S. 85–125.
Brusten, M., Eberwein, W.-D. et al., Konflikte durch Forschung. Eine Untersuchung über rechtliche und bürokratische Behinderungen empirischer Forschung, in: Krimin. Journal 1, 1977, S. 10–23.
Brusten, M., Dokumente formeller Kontrolle — zur quantitativen Analyse von Jugendamtsakten, in: Blankenburg, E. (Hrsg.), Empirische Rechtssoziologie, München 1975, S. 199–218.

Brusten, M.; Springer, W., Die Klienten der Sozialarbeit. Vergleichende Aktenanalyse aus sechs Institutionen einer Stadt, in: Kriminologisches Journal, Jgg. 8, 1976, S. 280–291.

Büttner, S., Die behördliche Schriftgutverwaltung und die staatlichen Archive. Ein Erfahrungsbericht, in: Der Archivar, Jg. 34, 1981, Heft 1, S. 39ff.

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Forschungsbericht, T 465: Methodische Möglichkeiten zur Schätzung von Wohnabgängen. Vorstudie, 1976.

Campbell, D. P. et al., Confidentiality-Preserving Modes of Access to Files and to Interfile Exchange for Useful Statistical Analysis., in: Evaluation Quarterly 1, 1977, pp. 269–300.

Carley, M., Political and Bureaucratic Dilemmas in Social Indicators for Policy Making, in: Social Indicators Research 9, 1981, pp. 15–33.

Cartwright, D. W.; Armknecht, P. A., Statistical Uses of Administrative Records, in: Review of Public Data Use, Vo. 8, No. 1, June 1980, pp. 13–27.

Choldin, H. M., Electronic Community Fact Books, in: Urban Affairs Quarterly, Vol 15, No. 3, March 1980, pp. 269–289.

Cicourel, A., Method and Measurement in Sociology, New York 1964.

Clubb, J. M., Sources for Political Inquiry: Quantitative Data, in: Greenstein F. I.; Polsby N. W. (eds.), Handbook of Political Science, Vol 7, Strategies of Inquiry, Reading Mass., 1975, pp. 43–77.

Cochran, N.; Gordon, A. C.; Krause, M. S., Proactive Records. Reflections on the Village Watchman, in: Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization, Vol 1., 1980, No. 4, pp. 5–18.

Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, Public Access to Government Documents: A Comparative Perspective (Research Publication 3.), Ontario 1978.

Committee on Government Statistics and Information Services, Government Statistics. A Report of the Committee on Government Statistics and Information Services (Bull. 2), New York: Social Science Research Council, 1937.

Committee on Training of Statisticians for Industry, Preparing Statisticians for Careers in Industry: Report of the ASA Section on Statistical Education Committee on Training Statisticians for Industry, in: The American Statistician, 34, 1980, pp. 65–75.

Cropp, M. M.; Mann, R., Auswahlbibliographie zur Anwendung und Bewertung von Akten und Dokumenten als Datenquellen in der historisch-sozialwissenschaftlichen Forschung Köln: Institut für angewandte Sozialforschung, 1981.

Dascher, O., Quantifizierung als geschichtswissenschaftliche Methode. Neue Fragestellungen der Archivbenutzer, in: Der Archivar, Jg. 29, 1975, S. 173–182.

Denzin, N. K., Sociological Methods, London 1970.

Derlien, H. U., Methodische Probleme der empirischen Verwaltungsforschung (Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung, Nr. 9), Bonn 1978.

Deutscher, I.; Gold, M., Traditions and Rules as Obstructions to Useful Program Evaluation, in: Denzin, N. (ed.), Studies in Symbolic Interaction: An Annual Compilation of Research, Vol. 2, pp. 107–140.

Devlin, R., The Records Management Life Cycle: An Unfinished Agenda of Basics, in: The Bureaucrat, Spring 1980, pp. 11-16.
Dieckmann, A., Die Befolgung von Gesetzen, Berlin 1980.
Dibble, V. K., Four Types of Inference from Documents to Events, in: History and Theory, 3, 1963, pp. 203-221.
Directory of Computerized Data Files and Related Software, Federal Agencies, Springfield 1974.
Döll, K., Die Aufbewahrung sozialwissenschaftlich wichtiger Massenakten. Empfehlungen für die Archivierung statistischen und anderen behördlichen Quellenmaterials unter sozialwissenschaftlichen Aspekten, Universität zu Köln: Zentralarchiv für empirische Sozialforschung, vvf., 1965.
Ellwein, T.; Zimpel, G., Wertheim I, Fragen an eine Stadt. München 1969.
Fellegi, I. P.; Phillips, J. L., Statistical Confidentiality: Some Theory and Applications to Data Dissemination, in: Annals of Economic and Social Measurement, National Bureau of Economic Research, April 1974.
Gerth, W., Dokumentenanalyse, in: Friedrich, W.; Hennig, W. (Hrsg.), Der sozialwissenschaftliche Forschungsprozeß, Berlin (DDR), 1975 (a). S. 519-534.
Gerth, W., Fallstudie, in: Friedrich, W.; Hennig, W. (Hrsg.), Der sozialwissenschaftliche Forschungsprozeß, Berlin, 1975 (b), S. 535-543.
Gessner, V. et al., Prozeß-produzierte Daten in der Rechtssoziologie, in: Müller, P. J. (Hrsg.), Die Analyse prozeß-produzierter Daten, Stuttgart 1977, S. 179-197.
Goss, P. G.; Oakley, M. R., The Information Challenge of Reorganisation, in: The Planner, April 1976, pp. 75-77.
Gottschalk, L. et al., The Use of Personal Documents in History, Anthropology and Sociology, Social Science Research Council, New York 1945.
Graber, D. A., Analysis and Measurement of Verbal Behavior, in: Graber, D. A., Verbal Behavior and Politics, Urbana 1976, pp. 92-129.
Grube, W., Das Problem der Massenakten, in: Der Archivar, Jg. 7, 1954, S. 253-261.
Gstettner, P., Quantitative Analyse biographischer Dokumente, in: Hurrelmann, K.; Ulich, D. (Hrsg.), Handbuch der Sozialisationsforschung, Weinheim/Basel 1980.
Hansen, M. H., The Role and Feasibility of a National Data Bank, Based on Matched Records and Interviews, in: Report of the President's Commission on Federal Statistics, Vol. 2, 1971, pp. 1-63.
Hellstern, G. M., Monitoring a Regional Housing Market - The Use of Administrative Data for Monitoring Purposes, Ms. 1981 (erscheint in: G. Wegener, Steering Agglomerations, in Vorbereitung).
Hellstern, G. M., Wollmann, H., Analyse kommunaler Entscheidungsprozesse, in: Robert-Bosch-Stiftung (Hrsg.), Beiträge zur Stadtforschung, Stuttgart 1979, S. 129-190.
Henke, H., Informationsverarbeitung im Bauwesen, in: Der Bayerische Bürgermeister, Dezember 1980, S. 30-31.
Hüttenberger, P., Gegenwärtige Forschungsansätze in der Zeitgeschichte, in: Der Archivar, Jgg. 32, 1979, S. 23-34.
Irvine, J.; Miles, I.; Evans, J. (eds.), Demystifying Social Statistics, London 1979.

Karstedt-Henke, S., Aktenanalyse. Ein Beitrag zur Methodenkritik der Instanzenforschung, in: Albrecht, G.; Brusten, M. (Hrsg.), Empirische Forschung zu sozialen Problemen und soziale Kontrolle, Opladen 1981.
Katz, B. A.; Sharrock, W., Eine Darstellung des Kodierens, in: Weingarten, E.; Sack, F.; Schenkein, J. (Hrsg.), Ethnomethodologie. Beiträge zu einer Soziologie des Alltagshandelns, Frankfurt/Main 1976, S. 244–271.
Kleiner, M. M., Statistical Uses of Administrative Records for Labor Market Information, in: Review of Public Data Use, June 1980, Vol. 8, No. 1, pp. 43–51.
Kops, M., Auswahlverfahren in der Inhaltsanalyse, Meisenheim am Glan 1977.
Kling, R., Automated Welfare Client-Tracking and Service Integration: The Political Economy of Computing, in: Communications of the ACM, June 1978, Vol. 21, No. 6, pp. 484–493.
Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.), Gutachten zur Aktenordnung, Köln 1974.
Krebs, W., A kommt vor B!, in: Kommunalpraxis, 1980, Nr. 2, S. 38ff.
Kreuzer, A., Anmerkung zur Aktenuntersuchung über Kinderdelinquenz von C. Pangratz, M. Schäfer, D. I. Weiße, in: Kriminologisches Journal, 1974, Nr. 3, S. 235–240.
Kruskal, W. H., Statistics: The Field., in: Kruskal, W. H.; Tanur, J. (eds.), International Encyclopedia of Statistics, New York, 1978, Vol. 2, pp. 1071–1098.
Kunz, G., Einzelfallstudie, in: Bernsdorf, W. (Hrsg.), Wörterbuch der Soziologie, Frankfurt/Main 1972, S. 215–217.
Landwehr, R., Typen der Praxisorientierung von Praktikanten. Praktikumsberichte als inhaltsanalytische Informationsquelle, in: Kreutz, H.; Landwehr, R.; Wuggenig, U. (Hrsg.), Empirische Sozialarbeitsforschung, 8 Bde., München/Wien 1975, S. 141–152.
Latimore, J., Accountability, Statistics, and Images of Success, in: The Bureaucrat, Summer 1980, pp. 53–57.
Lösel, F.; Dillig, P., Zur Gültigkeit und Zuverlässigkeit einer schriftlichen Erhebung von Daten der Straffälligkeit jugendlicher Krimineller, in: MschrKrim, Jg. 56, 1973, Heft 4, S. 171ff.
Lukas, H., Aktenanalyse als Methode der Sozialarbeitsforschung, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 8, 1978, S. 268–289.
Lundberg, G. A., Case Studies versus Statistical Methods — An Issue Based on Misunderstanding, in: Sociometry, 1941, 4, pp. 370–383.
Madge, J., The Tools of Social Science, Garden City, 1965, pp. 75ff.
Maniha, J. K., Organizational Demotion and the Process of Bureaucratization, in: Social Problems, Vol 20, 1972, No. 2, pp. 161–173.
Martin, M. E., Statistical Practice in Bureaucracies, in: Journal of the American Statistical Association, March 1981, Vol. 76, No. 373, pp. 1ff.
McCoy, J. L., Data Augmentation Using Exogenous Information, in: Public Data Use, Vol. 5, Sept. 1977, No. 5, pp. 11ff.
McKinlay, J. B. (ed.), Processing People, Cases in Organizational Behavior, London 1975.
Meisner, H. O., Urkunde und Aktenlehre der Neuzeit, Göttingen 1952 (2. Aufl.).
Müller, P. J., Informationsflüsse und Informationshaushalte, in: Steinmüller, W. (Hrsg.), Informationsrecht und Informationspolitik, München 1976, S. 95–109.

Müller, P. J. (Hrsg.), Die Analyse prozeß-produzierter Daten, Stuttgart 1977.
Müller, P. J.; Mochmann, E., Datenschutz und Sozialforschung, in: Mackensen, R.; Sagebiel, F. (Hrsg.), Soziologische Analysen. Referate aus den Veranstaltungen der Sektionen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie und der ad-hoc-Gruppen beim 19. Deutschen Soziologentag. Technische Universität — Dokumentation. Kongresse und Tagungen, Heft 1, Berlin 1979, S. 723–728.
Müller, S., Aktenanalyse in der Sozialarbeitsforschung, Weinheim/Basel 1980.
Nasatir, D., Data Archives for the Social Sciences: Purposes, Operations and Problems, Paris (UNESCO), 1973.
National Academy of Sciences and the Social Research Council, The Behavioral and Social Sciences: Outlook and Needs, Englewood Cliffs 1969.
National Research Council, Counting the People in 1980: An Appraisal of Census Plans. Panel on Decennial Census Plans (Chairman: Keyfitz, N.), Committee on National Statistics, Washington D. C. (National Academy of Sciences), 1978.
Naumann, U., Fehlerquellen der kommunalen Statistik im Hinblick auf prognostische Aussagen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Vol. 18, No. 1979, No. 1, S. 4–25.
Nordsieck, F., Organisation und Aktenführung der Gemeinden, Stuttgart/Berlin 1937.
Osborn, A. S., Questioned Documents, Rochester, N. Y. 1910.
Ostermann, J., Auf dem Wege in die Kommunale Informationsverwaltung?, in: Die Verwaltung, Bd. 13, 1980, H. 3, S. 297 ff.
Perlman, K. R., Computer system provides basis for housing and CD policy changes, in: Journal of Housing, Nov. 1980, pp. 561 ff.
Phillips, B. S., Die Auswertung von Dokumenten, in: Phillips, B. S., Empirische Sozialforschung. Strategie und Taktik, hrsg. v. Erich Bodzenta, Wien/New York, 1970, S. 156–167.
Platt, J., Evidence and Proof in Documentary Research: 1 Some Specific Problems of Documentary Research, in: The Sociological Review, 1981, Vol. 29, No. 1, pp. 31 ff.
Pongratz, L.; Schäfer, M.; Weiße, D. I., Aktenuntersuchung über Kinderdelinquenz, in: Kriminologisches Journal, Jg. 6, Heft 3, 1974, S. 7 ff.
Pongratz, L.; Schäfer, M.; Jürgensen, P.; Weiße, D., Kinderdelinquenz. Daten, Hintergründe und Entwicklungen, München 1975.
President's Commission on Federal Statistics, Federal Statistics, Vol. 1, Washington, D. C., 1971, pp. 153–155.
Ridgeway, V. F., Dysfunctional Consequences of Performance Measures, in: Administrative Science Quarterly, 1956, 1, pp. 240–247.
Roos, L. L. jr.; Nicol, J. P.; Johnson, C. F.; Roos, N. P., Using Administrative Data Banks for Research and Evaluation, in: Evaluation Quarterly, Vol. 3, No. 2, May 1979, pp. 236–255.
Rottleuthner, H., Inhaltsanalyse juristischer Texte, in: Mackensen, R.; Sagebiel, F. (Hrsg.), Soziologische Analysen, Berlin (TU), 1979, S. 793–804.
Rowher-Kahlmann, H., Rechtstatsachen zur Dauer des Sozialprozesses, Berlin 1979.

Schatz, R., Behördenschriftgut, Aktenbildung, Aktenverwaltung, Archivierung, Boppard 1961.
Schönfelder, H., Kommissionen gegen Bürokratismus, in: DVBl, 1. Febr. 1981, S. 117ff.
Schreuer, S., Dokumentation Kommunaler Verwaltungsleistungen — Ein Auftrag der KGSt —. Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung Nr. 2/1979 v. 31. Jan. 1979 — 41003 — (Vortrag auf der 18. Arbeitstagung der Niedersächsischen Kommunalarchivare vom 1. bis 3. April 1980 in Diepholz).
Schwind, H.-D.; Eger, J.-J., Untersuchungen zur Dunkelziffer. Nicht entdeckte Straftaten von Göttinger Jura-Studenten, in: MschrKrim, 56, Jg., 1973, Heft 4, S. 151ff.
Senator für Inneres, Konzept für den Aufbau einer Struktur- und Planungsdatenbank im Rahmen eines Verwaltungsinformationssystems für Berlin (West) (Verwaltung in der Reform, 6.), Berlin 1974.
Stasik, S., Ottos Leben — Aktenleben. Materialien zur Perspektivendifferenz, in: Kriminologisches Journal, Jg. 6, 1974, Heft 3, S. 190–200.
Steffen, W., Grenzen und Möglichkeiten der Verwendung von Strafakten als Grundlage kriminologischer Forschung: Methodische Probleme und Anwendungsbeispiele, in: Müller, P. J. (Hrsg.), Die Analyse prozeß-produzierter Daten, Stuttgart 1977, S. 89–108.
Stehkämpfer, H., Die massenhaft gleichförmigen Einzelsachakten in einer heutigen Großstadtverwaltung. Dargestellt am Beispiel Kölns, in: Archivalische Zeitschrift, Bd. 61, 1965, S. 98–127.
Steinberg, J., Multiple Frame Sampling Approach — General Framework of Alternative Approaches, U. S. Department of Health, Education and Welfare, Dec. 1976.
Stephenson, S. (ed.), Survey Research Issues Workshop: Proceedings, U. S. Department of Health, Education and Welfare, Aug. 1978.
Szczepanski, J., Die biographische Methode, in: König, R. (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, Stuttgart 1974, (4. Aufl.) Bd. 4, S. 226–252.
Thieme, W., Verwaltungslehre, Köln/Berlin/Bonn/München, 1969 (2. Aufl.).
Treiber, H., Entscheidungsprozesse in der Bundesregierung, in: Blankenburg, E. (Hrsg.), Empirische Rechtssoziologie, München 1975, S. 219–234.
Tukey, J. W., Methodology and the Statistician's Responsibility for Both Accuracy and Relevance, in: Journal of the American Statistical Association, 74, 1979, S. 787–793.
U. S. Congress, Federal Formula Grant-in-Aid Programs That Use Population as a Factor in Allocating Funds. Compiled by the Library of Congress, Congressional Research Service, for the Use of the Subcommittee on Census and Population, House Committee on Post Office and Civil Service, Committee Print 94–6, 94th Congr., lst sess., Washington D. C. 1975.
U. S. GAO, Report to the Congress. Program to Improve Federal Records Management Practices Should be Funded by Direct Appropriations, Washington D. C., 1980.
U. S. GAO, Report to the Congress. Federal Records Management: A History of Neglect, Washington D. C. 1981.

U. S. Office of Federal Statistical Policy and Standards, Statistical Policy Working Paper 1, Report on Statistics for Allocation of Funds, Washington D. C. 1978.
U. S. Office of Federal Statistical Policy and Standards, Statistical Policy Working Paper 3, An Error Profile: Employment as Measured by the Current Population Survey, Washington D. C. 1979.
Weber, M., Wirtschaft und Gesellschaft, 1. Halbband, Köln/Berlin 1964.
Westin, A. F., The Dimensions of Privacy: A National Opinion Research Survey of Attitues Toward Privacy. A Louis Harris and Associates, Inc. Survey conducted for the Sentry Insurance Co., 1979.
Wheeler, St. (ed.), On Record: Files and Dossiers in American Life, New York 1969.
Zimmerman, D. H., Record-Keeping and the Intake Process in a Public Welfare Agency, in: Wheeler, St. (ed.), On Record: Files and Dossiers in American Life, New York 1969, pp. 319-354.
Zoll, R., Wertheim III — Kommunalpolitik und Machtstruktur, München 1974.