

# Vom Sein und Sollen der Verwaltungsinformation \*

von Heinrich Reiner mann, Speyer

## I. Empirische und normative Wissenschaft

1. Unser Wissen über Strukturen und Funktionen der Welt ist ebenso unvollkommen wie unsere Zufriedenheit mit ihren Zuständen unterschiedlich ist.

Unser Wissen über die Welt ist unvollkommen, weil die begrenzten Kapazitäten der Einzelnen selbst bei bestem Willen nur Bruchstücke der Wirklichkeit zu erfassen vermögen<sup>1</sup>, weil Erkenntnis darüber hinaus interessengeleitet ist (man wendet sich unter anderem bevorzugt solchen Ausschnitten der Wirklichkeit zu, die – wie die Umwelt des Bergmanns unter Tage – gleichsam im Lichtstrahl der eigenen Kopflampe liegen<sup>2</sup>) und weil darüber hinaus der Stand wissenschaftlicher Erkenntnis immer ein vorläufiger ist, der jederzeit durch neues Wissen über die Wirklichkeit erweitert oder widerlegt werden kann (so etwa der Kritische Rationalismus<sup>3</sup>). Das Defizit, dass wir die uns umgebende relevante Wirklichkeit nur höchst unvollkommen erkennen und begreifen, machen wir durch Verhaltensweisen erträglich, die vom „Panzer der Wohlinformiertheit“<sup>4</sup>, mit dem wir uns selbst umgeben, über Vertrauen<sup>5</sup> in arbeitsteilig zustande kommendes, unseren eigenen Horizont übersteigendes Wissen bis zum Glauben an eine Wirklichkeit reichen, die jenseits der verstandesmäßigen Wahrnehmbarkeit liegt.<sup>6</sup>

Unsere Zufriedenheit mit den Zuständen der Welt ist unterschiedlich, je nachdem ob wir uns als Personen und Gruppen von ihnen benachteiligt oder begünstigt fühlen. Strukturen und

---

\* In: Arthur Benz, Heinrich Siedentopf und Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung – Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 950, Verlag Duncker & Humblot, Berlin 2004, S. 481-493.

<sup>1</sup> „Ich weiß, dass ich nichts weiß“ – so kennzeichnet ja *Sokrates* die Philosophie als *Suche* nach der Wahrheit.

<sup>2</sup> Vgl. die „Scheinwerfertheorie der Wissenschaft“, von *K. R. Popper*, Alles Leben ist Problemlösen, Darmstadt 1994, S. 175 f.

<sup>3</sup> Vgl. *K. R. Popper*, Die Logik der Forschung, 10. Aufl., Tübingen 2002 sowie *H. Albert*, Probleme der Theoriebildung, in: derselbe (Hrsg.), Theorie und Realität, Tübingen 1964, S. 3 ff.

<sup>4</sup> *D. Dörner*, Die Logik des Misslingens, 15. Aufl., Reinbek bei Hamburg 2002.

<sup>5</sup> Dazu *F. L. Sell*, Vertrauen: eine ökonomische Kategorie, in: *G. Blümle* et al. (Hrsg.), Perspektiven einer kulturellen Ökonomik, Münster, Hamburg und London 2003 (in Vorbereitung).

<sup>6</sup> Trefflich zum Ausdruck gebracht von *M. Claudius* in der dritten Strophe seines Abendliedes: „Seht ihr den Mond dort stehen? Er ist nur halb zu sehen und ist doch rund und schön. So sind wohl manche Sachen, die wir getrost verlachen, weil unsere Augen sie nicht seh’n.“

Funktionen sowie im Gefolge Zustände der Welt verändern zu wollen, erscheint dementsprechend, je nach Betroffensein, als ein zu förderndes oder als ein zu verhinderndes Unterfangen. „Good Governance“<sup>7</sup> oder „New Public Management“<sup>8</sup> sind solche Ansätze, deren Absichten nicht in einer Erweiterung des Wissens über die Wirklichkeit liegen, sondern gerade in deren Veränderung. Vorangestellte Eigenschaftswörter wie „gut“ und „neu“ bringen dies zum Ausdruck.

2. Angesichts dieser Lage steht die Wissenschaft vor zwei Aufgaben: Wirklichkeit immer besser verstehen helfen – das Feld empirisch-theoretischer Aussagen über das Sein – und Wirklichkeit immer besser gestalten helfen – das Feld normativ-theoretischer Aussagen über das Sollen. Auf beiden Feldern geht es um die Beziehungen zwischen drei Aspekten: zu beobachtende Phänomene P, diese auslösende Ausgangslagen oder Antecedenzbedingungen A und den Zusammenhang beider erklärende Hypothesen H (bei deren hinreichender Bewährung: Theorien)<sup>9</sup>.

Ziel einer erklärenden Variante empirisch-theoretischer Wissenschaft ist die Ableitung von Hypothesen, die ein zu beobachtendes Phänomen als Folge einer festgestellten Ausgangslage erkennen. In einer prognostischen Variante ist die empirisch-theoretische Wissenschaft bemüht, aus einer Ausgangslage, verbunden mit geltenden Hypothesen ein zu beobachtendes Phänomen vorauszusagen. Beide Varianten befassen sich also mit dem Sein.

Diese, auch Ontik genannte Ebene wird nun allerdings verlassen, wenn wir uns, nach Erklärung und Prognose, einer dritten Beziehung zwischen P, A und H zuwenden, der Gestaltung. Mit dem Bemühen, eine Ausgangslage A zu finden, die als Folge geltender Hypothesen H ein gewünschtes zu beobachtendes Phänomen P erwarten ließe, begeben wir uns auf das Feld normativ-theoretischer Aussagen, der Deontik. Eine nur tautologische Umkehrung empirischer Beziehungen zwischen P, A und H reicht ihr – und dies ist wichtig – nicht aus. Über die existente Wirklichkeit soll ja gerade hinausgegangen, eine bessere gestaltet werden. Ergo ist der Bedingungsrahmen zu verlassen, der die vorfindlichen, nun zu verbessernden Zustände zur Folge hatte. Das zu erreichende Phänomen ist dabei zunächst einmal eine Vision. Sie weitet aber den Blick auf in Betracht kommende, etwa durch wissenschaftlich-technischen Fortschritt neu entstandene Antecedenzbedingungen, die

---

<sup>7</sup> Vgl. K. König, M. Adam, B. Speer und Ch. Theobald, Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept, Berlin 2002.

<sup>8</sup> Hierzu K. König und J. Beck, Modernisierung von Staat und Verwaltung – Zum Neuen Öffentlichen Management, Baden-Baden 1997 sowie H. Reinermann, F. F. Ridley und J.-C. Thoenig, Neues Politik- und Verwaltungsmanagement in der kommunalen Praxis – ein internationaler Vergleich, Sankt Augustin 1998.

<sup>9</sup> Dazu C. G. Hempel und P. Oppenheim, Studies in the Logic of Explanation, in: H. Feigl et al. (eds), Readings in the Philosophy of Science, New York 1953.

geschaffen werden können und sollten, sofern die zugehörigen Hypothesen erwarten lassen, dass die Vision so Wirklichkeit werden kann. Die Deontik ruft damit zu Interdisziplinarität und zur Optimierung unter den möglichen zu schaffenden Ausgangslagen auf. Die Erkenntnisse der empirisch-theoretischen Wissenschaft sind dabei heranzuziehen, um die Machbarkeit der Vision und gegebenenfalls ihre bestmögliche Umsetzung zu gewährleisten.<sup>10</sup>

3. Will man sich also mit existenten, aber als unzureichend empfundenen Zuständen der Welt nicht abfinden, gleichwohl aber utopische Verbesserungsbemühungen vermeiden, muss man beide Wissenschaftsrichtungen bemühen, die empirische und die normative, um beim Ausdenken besserer Welten möglichst viel Wissen über die Wirklichkeit einzubeziehen. Wissenschaft assistiert dabei den legitimierte Akteuren, die über zu verfolgende Visionen entscheiden.

## II. Bessere Verwaltungsinformation – ein immer wiederkehrendes Postulat

1. Es ist nun durchaus nicht selbstverständlich, dass diese wissenschaftstheoretischen Zusammenhänge bei den Bemühungen um eine bessere öffentliche Verwaltung, um Verwaltungsreform oder Verwaltungsmodernisierung also, beachtet werden. An prominenter Stelle steht hier der Versuch, die politischen und administrativen Entscheidungsträger mit besseren Informationen zu versorgen – geradezu ein Paradebeispiel sowohl für die Notwendigkeit der Zusammenführung normativer und empirischer Erkenntnisse wie für die Missachtung dieses Postulats. Verglichen mit der erfahrbaren Wirklichkeit soll mit diesen Reformansätzen erreicht werden, dass die Entscheidungsträger frühzeitig Informationen über aufziehende Problemlagen nachfragen, geeignete Informationen über Problemlösungen ausarbeiten lassen, die jeweils zu erwartenden Auswirkungen explizit in die Entscheidungsvorbereitung einbeziehen, die Öffentlichkeit in geeigneter Form über ihre Vorhaben informieren und nach deren Umsetzung ihre Entscheidungsprämissen mit Informationen über die tatsächlichen Auswirkungen vergleichen (wir bezeichnen diesen Komplex hier kurz als „Verwaltungsinformation“).

Dass allerdings immer erneute Ansätze für eine derart verbesserte Informationsversorgung und -nutzung nötig zu sein scheinen – verwiesen sei nur auf die KNA (Kosten-Nutzen-Analyse) in den 1930ern<sup>11</sup>, auf PPBS (Planning-Programming-Budgeting System)<sup>12</sup> in den

<sup>10</sup> Der Rückgriff auf die Biologie würde etwa eine „Vision“, eine Schildkröte durch einen brennenden Reifen springen zu lassen, schnell als „Utopie“ entlarven, weil – oder, angesichts der gentechnischen Fortschritte besser: solange – die nötigen physischen Antecedenzbedingungen überhaupt nicht geschaffen werden können.

<sup>11</sup> Zu deren häufiger Missachtung etwa *W. A. Niskanen*, Warum brauchen wir neue Verfahren für Budgetentscheidungen? In: *F. Naschold* und *W. Vöth* (Hrsg.), Politische Planungssysteme, Opladen 1973, S. 296-310, hier S. 296.

1970ern, auf MIS (Management-Informationssysteme)<sup>13</sup> in den 1980ern oder auf NPM (New Public Management)<sup>14</sup> in den 1990ern –, deutet darauf hin, dass die zugrundegelegten Visionen einer verbesserten Verwaltungswelt jedenfalls zum Teil utopisch sind, empirisch-theoretischem Wissen also nicht hinreichend Beachtung geschenkt wird. Es ist zu vermuten, dass die Verfechter solcher Ansätze über eine nur begrenzte Wirklichkeitswahrnehmung verfügen, dass es mit anderen Worten eine Wirklichkeit gibt, vor der sie – aus Unkenntnis oder in Verfolg eigener Interessen – die Augen verschließen. Sonst müsste es sie stutzig machen, dass die vorgeschlagenen, doch eher plausiblen Informationssysteme in der Verwaltungspraxis nicht wie von ihnen erwartet eingerichtet und genutzt werden. Wären nämlich die Entscheidungsträger auf solche Informationssysteme angewiesen, müssten sie deren Betreibern doch die Informationen gleichsam aus der Hand reißen, ja sie hätten solche Informationssysteme längst selbst in Auftrag gegeben, denn: Information, die man wirklich dringend benötigt, beschafft man sich auch. Schon *Warren G. Bennis* hatte gerade solch einleuchtenden Verbesserungsvorschlägen Skepsis entgegengebracht, wenn er sagte: „Most organizations possess the knowledge to cure their ills; the rub is utilization“.<sup>15</sup>

2. Es gibt also auch im Bereich der Verwaltungsinformation mehr Dinge zwischen Himmel und Erde, als manche Verwaltungsreformer sich träumen lassen.<sup>16</sup> Und deshalb muss man sich bemühen, alle wesentlichen Erkenntnisse heranzuziehen, wenn man eine Ausgangslage A schaffen will, die auf der Grundlage geltender Hypothesen H tatsächlich zu den angestrebten Phänomenen P, hier eine informatorisch verbesserte Entscheidungsfindung im öffentlichen Sektor, führt. Mit den Worten *Forresters* gilt es, ein in dem Sinne geschlossenes System von Erkenntnissen zu bilden, dass dieses durch „... die Grenze, die die kleinste Anzahl von Komponenten umschließt, innerhalb derer das zu untersuchende dynamische Verhalten erzeugt wird“<sup>17</sup>, definiert ist. Wo dies außer acht gelassen wird, betreibt man möglicherweise zwar systematisches Denken – allerdings über Nicht-Systeme.

---

<sup>12</sup> Dazu *C. Böhret*, Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970, *B. Rürup*, Das Planning-Programming-Budgeting System, Theorie – Praxis – Erfahrungen, in: *C.-H. Hansmeyer* (Hrsg.), Das rationale Budget, Köln 1971, S. 135 ff. sowie *H. Reinermann*, Programmbudgets in Regierung und Verwaltung, Baden-Baden 1975.

<sup>13</sup> Beispielsweise *E. Grochla* und *N. Szyperski* (Hrsg.), Management-Informationssysteme, Wiesbaden 1971 oder *P. Mertens*, Industrielle Datenverarbeitung 1, Administrations- und Dispositionssysteme, 7. Auflage, Wiesbaden 1988 sowie *H. Reinermann* (Hrsg.), Führung und Information, Heidelberg 1991.

<sup>14</sup> Dazu etwa *C. Reichard*, Internationale Ansätze eines „New Public Management“, in: *M. Hofmann* (Hrsg.), Neue Entwicklungen in der Managementlehre, Heidelberg 1994, S. 135-164 sowie *K. Schedler*, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern, Stuttgart, Wien 1995.

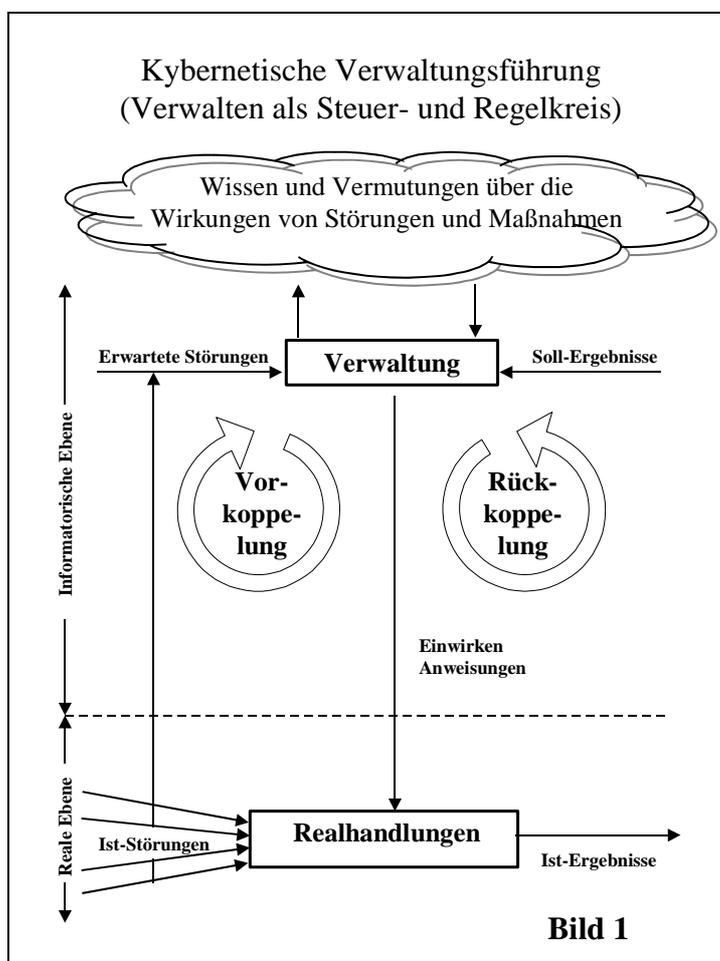
<sup>15</sup> *B. G. Bennis*, Theory and Method in Applying Behavioral Science to Planned Organizational Change, in: *W. G. Bennis*, *K. D. Benne* und *R. Chin* (eds.), The Planning of Change, 4. Auflage, Fort Worth 1984, S. 62 ff., hier S. 77.

<sup>16</sup> Frei nach *W. Shakespeare*, Hamlet, I. Akt, 5. Szene: „There are more things in heaven and earth, Horatio, than are dreamt of in your philosophy“.

<sup>17</sup> *J. W. Forrester*, Grundzüge einer Systemtheorie, Wiesbaden 1972, S. 88.

### III. Objektiver und subjektiver Informationsbedarf

1. Eine Einengung von Reformansätzen auf Teilsysteme findet nun interessanter Weise nicht selten gerade dort statt, wo man sich die Etablierung kybernetischer, systemtheoretisch fundierter Verhaltensweisen der politischen und administrativen Entscheidungsträger auf die Fahnen geschrieben hat. Bild 1 zeigt die für eine solche „kybernetische Verwaltungsführung“<sup>18</sup> notwendigen Informationskategorien. Ihre Verfechter konstatieren – und soweit oft genug zu Recht – empirische Defizite in der Bereitstellung und Nutzung solcher Informationen im öffentlichen Sektor, welche die Beschreibung der, durch öffentliche Güter und Leistungen ja zu beeinflussenden, Zustände der Gesellschaft angehen. Die Gründe für dieses Phänomen, die dieses auslösenden Antecedenzbedingungen also, sehen sie weitgehend in bisher nicht gegebenen methodisch-technischen Voraussetzungen, die jetzt aber, etwa auf der Grundlage neuen informationstechnischen Potenzials, geschaffen werden könnten. Daraus werden dann entsprechende Reformprogramme abgeleitet.<sup>19</sup>



<sup>18</sup> Die Verwaltung wirkt auf das reale Geschehen in der Gesellschaft ein, indem sie auf Soll/Ist-Abweichungen vorgängig (Vorkoppelung) oder nachgängig (Rückkoppelung) reagiert.

<sup>19</sup> Vgl. jüngst wieder *Ch. Winter*, Anforderungen und Voraussetzungen für die Effizienzrevolution in der öffentlichen Verwaltung, in: *Verwaltung & Management* 2003, S. 21-30.

2. Dabei wird nun aber ein wesentlicher Ausschnitt der Verwaltungswirklichkeit übersehen. Eigentlich ließe sich dies leicht erkennen, wenn man nämlich die Kybernetik nicht auf die Erreichung anzustrebender Gesellschaftszustände, sondern auf die Erreichung persönlicher oder Gruppenziele anwendete. Die Informationskategorien in Bild 1 bleiben davon unbeeinflusst – allerdings dienen sie jetzt subjektiven und partikularen Interessen wie: regierungsfähige Mehrheiten bei Wahlen erreichen, Karrierechancen verbessern oder persönlichen Einfluss und Prestige mehren. Dass solche realen Gegebenheiten der Welt ausgeblendet werden<sup>20</sup> oder auch nicht bekannt sind, ist schon häufig beim Versuch der Verwaltungsreform zu sehen gewesen. So hat die durchaus ausgeprägte Existenz einer verhaltensorientierten Organisationstheorie<sup>21</sup> oder einer Bürokratietheorie<sup>22</sup> nicht zu verhindern vermocht, dass die Vertreter des PPBS die dort analysierte Welt des Individual- und Gruppenverhaltens so gut wie nicht zur Kenntnis nahmen.<sup>23</sup> Dieses Faktum dürfte seinerseits dazu beitragen, die immer wieder in neuem Gewande daherkommenden Bemühungen um eine verbesserte Versorgung mit und Nutzung von Verwaltungsinformation zu erklären.

3. Will man nicht in diese Falle tappen, muss man folglich die Welt der Verwaltungsinformation präziser in den Blick nehmen, wie Bild 2 dies versucht.

Man sieht dann klarer, dass in der Verwaltungspraxis objektiver und subjektiver Informationsbedarf oder -nachfrage sowie das dem gegenüberstehende Informationsangebot keineswegs deckungsgleich sein müssen.

Genau genommen existiert schon der sogenannte objektive Informationsbedarf gar nicht, sondern hier handelt es sich um Forderungen seitens Personen und Gruppen, die aus ihrer Sicht wichtige Informationen durch eine öffentliche Institution berücksichtigt sehen möchten; allenfalls handelt sich um einen vermuteten Informationsbedarf, der von den dort tätigen Entscheidungsträgern artikuliert werden müsste. Man spricht deshalb auch richtiger von Informationsbedarf „für“, nicht „von“ Institutionen.<sup>24</sup> Die subjektive Informationsnachfrage wiederum ist in der Regel nur eine Teilmenge des subjektiv empfundenen

---

<sup>20</sup> Oft erinnert dieses Verhalten an *Palmström*, dem *Ch. Morgenstern* in seinem Gedicht „Die unmögliche Tatsache“ angesichts des Faktums, dass er an einer Stelle überfahren wurde, wo Autos eigentlich gar nicht verkehren dürften, die Worte in den Mund legt, dass „so schließt er messerscharf, nicht sein kann, was nicht sein darf“.

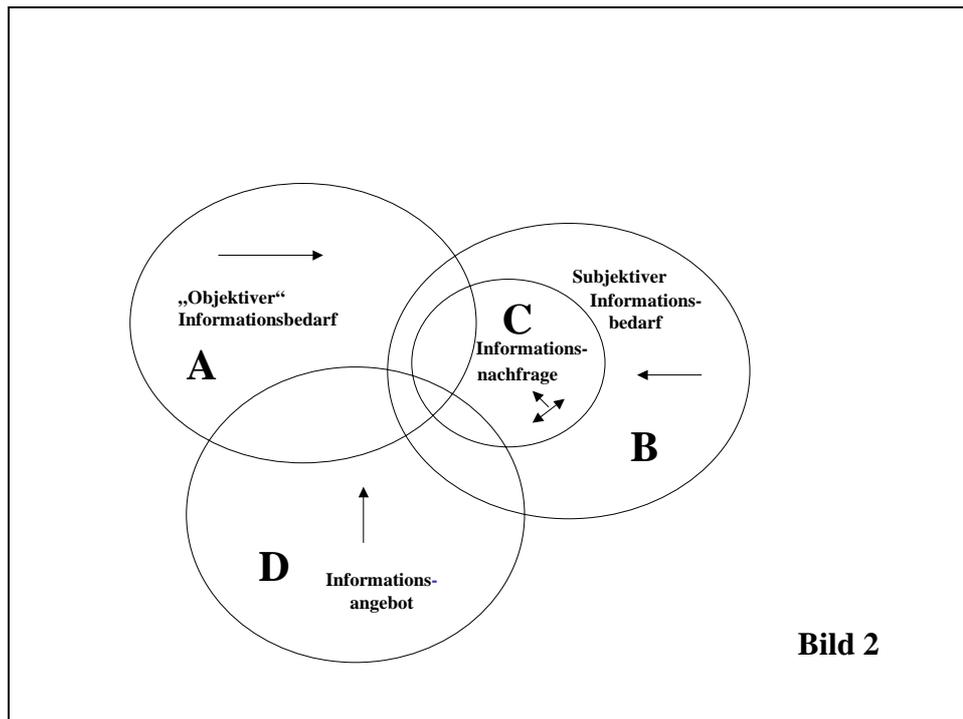
<sup>21</sup> Vgl. nur *J. G. March* und *H. A. Simon*, *Organizations*, New York 1958 (inzwischen 2. Auflage, Cambridge 1995) oder *R. M. Cyert* und *J. G. March*, *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, N.J. 1963 (inzwischen 2. Auflage, Cambridge 1999).

<sup>22</sup> Bekannte Vertreter sind *A. Wildavsky*, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston 1964 (inzwischen 4. Auflage, Boston 1984) sowie *W. A. Niskanen*, *Bureaucracy: Servant or Master?* London 1973.

<sup>23</sup> Hierzu ausführlich *Reinermann*, *Programmbudgets* (Anm. 12), S. 169-194.

<sup>24</sup> Vgl. *Cyert* und *March*, *A Behavioral* (Anm. 21 ), S. 26 ff. sowie *W. Kirsch*, *Entscheidungsprozesse*, Band III, *Entscheidungen in Organisationen*, Wiesbaden 1971, S. 129-135.

Informationsbedarfs, schon weil die Zeit meist zu knapp oder die technisch-organisatorische Unterstützung zu schwach ist, um all seinen Informationswünschen nachgehen zu können. Das vorfindliche Informationsangebot schließlich entspricht selten genau der Nachfrage, weil Anbieter zu wenig über den Bedarf der Nutzer wissen, Informationssysteme in solchen Fällen also durch Experten relativ unabhängig von den Aufgaben und Ziele der Nachfrage entwickelt werden (veraltete Statistiken sind ein gängiges Beispiel), oder weil die methodisch-technischen Voraussetzungen zur Nutzung von Informationsbeständen bei Anbietern und Nachfragen divergieren.<sup>25</sup>



Der – berechtigte und notwendige – Versuch, politische und administrative Entscheidungsträger besser mit Verwaltungsinformation zu versorgen und zu deren tatsächlicher Nutzung anzuhalten, entspricht so gesehen dem Versuch, die Ellipsen A bis D in Bild 2 zu größerer Überdeckung zu bringen.

#### **IV. Die Informationswirklichkeit politischer und administrativer Entscheidungsträger**

1. Die Konzentration auf das Methodisch-Technische der Informationsverarbeitung verführt dazu, wesentliche, ja: ausschlaggebende Teile der Verwaltungswirklichkeit auszublenden. Anders formuliert: Es ist noch sehr die Frage, ob Verbesserungsvorschläge, die allein den

<sup>25</sup> Dass es sich hierbei um eine Lebenserfahrung handelt, bringt *J. W. Goethe* im Ersten Teil des *Faust* (Vor dem Tore) zum Ausdruck: „Was man nicht weiß, das eben brauchte man, und was man weiß, kann man nicht brauchen“.

„objektiven“ Informationsbedarf von und das Informationsangebot für politische und administrative Entscheidungsträger im Visier haben, mit der ausgeblendeten Realität kompatibel sind. Zweifel daran kommen schon auf, wenn man fragt, warum sich die Entscheidungsträger nicht längst von sich um die Deckung des „objektiven“ Informationsbedarfs gekümmert haben, wenn er so wichtig ist.<sup>26</sup> *Otto Schlecht*, seinerzeit Ministerialdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft, wird mit dem an den seinerzeitigen Leiter der Planungsabteilung des Bundeskanzleramts *Reimut Jochimsen* gerichteten Seufzer zitiert: „Wenn Planung so einfach wäre, hätten wir sie längst selbst eingeführt.“ Mancher enttäuschend verlaufende Reformversuch, bessere Verwaltungsinformation zu erzeugen und sie dann den Entscheidungen über öffentliche Güter und Leistungen auch zugrunde zu legen, dürfte seine Erklärung darin finden, dass die Verfechter Modelle empfehlen, welche die Entscheidungsträger, die sie zu übernehmen hätten, schon als für sich unpassend verworfen hatten.

2. Was könnten Hintergründe für ein solches Verwerfen sein? Sie sind zum größten Teil in der Natur und das heißt ja: in der Wirklichkeit öffentlichen Entscheidens zu finden. Bevor eine Regierung oder andere Entscheidungsträger überhaupt Entscheidungen aufgrund sachlicher Information – zur Lage der betreffenden Institution und der relevanten Außenwelt sowie zu den Handlungsvarianten und ihren Folgen – treffen können, müssen sie im Amt, das heißt gewählt beziehungsweise nicht abgewählt sein. Wer nicht im Sattel sitzt, kann nirgendwo ankommen, um dort sachlich zu gestalten. Dem entspricht ein zunächst einmal geringes subjektives Interesse an „objektiven“ Informationen, und es ist durchaus systemkonform, wenn die Entscheidungsträger Informationsverarbeitung zuallererst aus dem Blickwinkel betreiben, ob sie dem Amt dient oder es gefährdet.<sup>27</sup> Die Machtlogik eines *Macchiavelli* geht insoweit vor der Formallogik eines *Aristoteles*.

Weiter lässt sich nicht davon absehen, dass Sich-informieren Zeit und Geld kostet. Schon *Herbert Simon* stellte dazu fest, dass uns deshalb nur eine Strategie des „Satisficing“ zwecks Komplexitätsreduktion nach subjektiver Rationalität übrigbleibt.<sup>28</sup> Schon deshalb, aber auch wegen der objektiven Unmöglichkeit, alle Folgewirkungen von Entscheidungen absehen zu können, ist hinreichende Information eher die Ausnahme als die Regel. Deshalb reicht auch „die Notwendigkeit zu entscheiden (...) weiter als die Möglichkeit zu erkennen“ (*Immanuel Kant*) und ist Verantwortungsübernahme durch Politiker gefragt, wenn es notwendig ist, „in

<sup>26</sup> Schon 1971, mitten in der MIS-Euphorie, hat *E. Witte* (Das Informationsverhalten in Informationssystemen, in: *E. Grochla* und *N. Szyperski*, Management-Informationssysteme (Anm. 13), S. 835) der These vom angeblich unzureichenden Informationsangebot die von der unzureichenden Informationsnachfrage entgegen gehalten.

<sup>27</sup> Das gilt gleichermaßen für die Opposition, wenngleich deren Existenz Verwaltungsinformation auf die Tagesordnung setzen kann (nicht muss), die von der Regierung missachtet wurde.

<sup>28</sup> Vgl. *H. A. Simon*, *Administrative Behavior*, New York 1947 (inzwischen 3. Auflage, New York 1976).

Ungewissheit und ohne ganz vollständige Information entscheiden zu müssen“<sup>29</sup>. Die meisten wollen denn auch lieber durch Politiker als durch Wissenschaftler regiert werden<sup>30</sup>.

Angesichts ihrer stets zu knappen Informationskapazität müssen Entscheidungsträger bei der Kenntnisnahme von Verwaltungsinformation Prioritäten setzen. Was wichtig ist, entscheiden die artikulierten Forderungen und Unterstützungen<sup>31</sup> der maßgeblichen Akteure, nicht die Papierform abstrakter gesellschaftlicher Zustände. Das quietschende Rad bekommt das Öl. Erweist sich das Entscheidungsproblem als kontrovers, so ist für die Beteiligten ein faires Verfahren, insbesondere die Möglichkeit, ihre Gesichtspunkte vortragen zu können, wichtiger als Information über die Folgen der jeweiligen Problemlösungsvarianten, und vor allem: Bei Zustimmung erlischt das Interesse an einer Information über das Ergebnis. Die Zukunftsungewissheit führt darüber hinaus zu einer „Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse“<sup>32</sup>, weil die schwierige Konsensherbeiführung sich als unnötige Wolkenschieberei erweist, sollte es, wie alle Erfahrung lehrt, doch wieder anders kommen als geplant. Auch hat man wenig Interesse, der Opposition auch noch eine Abhakliste zur Verfügung zu stellen, anhand derer sie den Entscheidungsträgern dann Versagen vorwerfen könnte. Am besten also, man weckt gar nicht erst schlafende Hunde durch transparente Information über künftige Entwicklungen. Aber auch das Interesse der Entscheidungsträger an Informationen über gesellschaftliche Istzustände hält sich in Grenzen, weil man das Konsenskapital, das in diese investiert wurde, nicht gerne unnötig abschreibt.

3. Alles in allem ist Information kein Rohstoff, der in Datenbanken vorgefunden, durch Computerprogramme veredelt und dann automatisch von den Entscheidungsträgern auch nachgefragt würde. Entscheidungsrelevante Verwaltungsinformation ist das Ergebnis von Interaktion der als wichtig erachteten Personengruppen, auf deren subjektive Wahrnehmungen, Motive und Handlungsbedingungen es zuallererst ankommt. Aus Sicht der jeweiligen Entscheidungsträger ist deren Versorgung mit Information also optimal (im Sinne von angepasst an Ziele und Restriktionen). Wäre dem nicht so, würden sie eben die Erarbeitung zusätzlicher Information selbst in Auftrag geben. Patentrezepte, die nur fordern, wie andere handeln sollten, ohne auf diese Ausgangslage Einfluss zu nehmen, bleiben so wirkungslos wie die sprichwörtliche ermunternde Aufforderung des von einer Australienreise mit einem Straußenei zurückgekehrten Hahns an seinen Hühnerhof, es bei der Aufgabenerledigung doch diesem Vorbild gleichzutun; die genetischen Strukturen, so wie sie

---

<sup>29</sup> N. Luhmann, zitiert nach T. Ellwein, Politik und Planung, Stuttgart et al. 1968, S. 11.

<sup>30</sup> So W. Jann in einer Podiumsdiskussion im Rahmen des Symposiums „Folgen von Folgenforschung“ für Carl Böhret (siehe den von K.-P. Sommermann hrsg. Speyerer Forschungsbericht Nr. 225, Speyer 2002).

<sup>31</sup> So D. Easton, A System Analysis of Political Life, New York, London, Sydney 1965.

<sup>32</sup> Schon E. v. Böhm-Bawerk, Positive Theorie des Kapitals, Erster Band, 4. Auflage, Jena 1921, S. 320-328.

nun einmal sind, lassen dies ja gar nicht zu. Nötig ist vielmehr eine systemische Würdigung sämtlicher, ein Phänomen wesentlich verursachender Zusammenhänge, etwa im Sinne *Forresters*.

## V. Anforderungen an normativ-wissenschaftliche Reformvorschläge

1. Damit haben wir nun einen Teil der Wirklichkeit, die die politischen und administrativen Entscheidungsträger umgibt, zur Kenntnis genommen, der von Verfechtern vornehmlich methodisch-technischer Verwaltungsreformen durch bessere Informationsverarbeitung gerne ausgeblendet wird. Da kein Mensch „objektive“ Informationsverarbeitung losgelöst von seinen persönlichen Erfahrungen und Ziele betreiben kann<sup>33</sup>, wird erstere aber regelmäßig letzterer unterworfen – manch gut gemeinte Reform<sup>34</sup> scheitert hier an den harten Fakten der Realität und ist deshalb der Kategorie der Utopien zuzuordnen.

Begründete Aussicht auf Erfolg und damit auf Einordnung unter die machbaren Vorschläge zur Verbesserung der Verwaltungsfähigkeit bedingt, dass auf *alle* wesentlichen, ein Systemverhalten konstituierenden Komponenten und Beziehungen entsprechend eingewirkt wird, in unserem Falle eben auch auf die Welt der subjektiven Informationsverarbeitung, wie sie sich in den Köpfen der politischen und administrativen Entscheidungsträger tatsächlich abspielt. Die Eigenheiten des Umgangs mit Information im öffentlichen Sektor oder die Erfahrungstatsache, dass „das Politische sich nicht ökonomisch überlisten lässt“<sup>35</sup>, sollten also kein Anlass sein, die Hände in den Schoß zu legen, zumal sich über die inzwischen dringend gewordene Reformnotwendigkeit der öffentlichen Finanzwirtschaft nahezu alle einig sind.

---

<sup>33</sup> Schon A. Downs (Eine ökonomische Theorie des Handelns in der Demokratie, in: H. C. Recktenwald (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1969, hier S. 50) beklagt „einen fundamentalen Fehler der meisten Ansätze ...: Sie wenden auf das Zustandekommen von Regierungsentscheidungen nicht wirklich das Prinzip der Funktionsteilung an ... (Danach) hat jeder Handelnde ein privates Handlungsmotiv und eine soziale Funktion“.

Analog R. Mayntz und F. W. Scharpf, Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: dieselben (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, S. 39-72, hier S. 52: „Die Reichweite institutioneller Regelungen ist nur selten allumfassend. Für die Nutzung der faktisch verbleibenden Spielräume sind die jeweiligen Handlungsorientierungen der Akteure von ausschlaggebender Bedeutung.“

<sup>34</sup> Davon zu unterscheiden wären noch unsinniges Wunschdenken und konstruktivistische Scheinwelten. Ein eingängiges Beispiel beschreibt *Watzlawick* mit dem Mann, der sich auf dem Weg zu seinem Nachbarn, von dem er einen Hammer ausleihen will, gedanklich dermaßen in dessen vermutete Ablehnung seiner Person versteigt, dass er, vor dessen Tür angekommen, nur noch hervorbringen kann: „Behalten Sie sich Ihren Hammer, Sie Rüpel!“ *P. Watzlawick, Anleitung zum Unglücklichsein*, 24. Auflage, München und Zürich 2002.

<sup>35</sup> *K. König, Rückkehr von der Studienreise – Verwaltungswissenschaft als Reisebericht*, Speyerer Vorträge, Heft 69, Speyer 2003.

2. Dies erfordert zuallererst ein Zusammenführen und Anwenden der empirisch-wissenschaftlichen Erkenntnisse, hier über die Welt der Verwaltungsinformation. Mit Interdisziplinarität muss ernst gemacht werden. Auf dieser Grundlage muss dann – über die natürlich wichtig bleibenden methodisch-technischen Verbesserungsvorschläge für den Umgang mit Verwaltungsinformation hinaus, denen man jedenfalls das Verdienst ständiger Appelle und Mahnungen zuerkennen muss – auf den Bedingungsrahmen Einfluss genommen werden, der die Unzufriedenheit vieler mit der vorfindlichen Realität begründet. Besonders wesentlich dürften hier strukturfunktionale und verhaltensorientierte Ansätze sein, die ein persönliches Interesse an „objektiver“ Verwaltungsinformation mehr oder weniger unumgänglich machen. Ist die zu beobachtende Informationsverarbeitung Folge der Rollen, welche die Entscheidungsträger spielen, und nicht Ursache für ihr Verhalten, so muss auf die dieses auslösenden Bedingungen Einfluss genommen werden. Eine Organisation öffentlicher Institutionen nach dem Muster von Verantwortungszentren (Fraktalen) mit integrierter Fach- und Ressourcenverantwortung und mit einer von der verantworteten Verwaltungsqualität abhängigen Kompensation könnte eine Richtung angeben, in die hier zu denken wäre. Eine andere wird mit Maßnahmen aufgezeigt, die auf die demokratischen Wahlen zielen, wie Veränderung und zeitliche Überlappung der zahlreichen Legislaturperioden im föderalen Staat<sup>36</sup> oder die Anhebung des Wählereinflusses in unserem Wahlrecht<sup>37</sup>. Auch der Vorschlag des ehemaligen rheinland-pfälzischen Finanzministers *Johann Wilhelm Gaddum*, alle dritten Lesungen von Gesetzen sollten gemeinsam mit der Verabschiedung des jährlichen Haushaltsgesetzes erfolgen<sup>38</sup>, hat den Vorzug, dass er nicht einer Symptomkur das Wort redet, sondern das Übel an der Wurzel packt, macht allerdings zugleich deutlich, dass solche realitätsverändernden Eingriffe wiederum von Entscheidungsträgern vorzunehmen wären. Vorgeschlagene Informationssysteme sind kein Putsch- oder Revolutionsersatz; andererseits würde ihre Einführung aber von den Entscheidungsträgern oft wohl als eine Selbstbindung empfunden, wie sie *Odysseus* nachgesagt wird.<sup>39</sup> Aber erst die Einbeziehung solcher Eingriffe, wie sie im übrigen auch in der öffentlichen Diskussion über die Reformblockaden in unserer Zeit gefordert werden<sup>40</sup>, in Vorschläge zur Herbeiführung einer besseren Verwaltungswirklichkeit macht diese zum Unterfall normativ-wissenschaftlicher Aussagen

---

<sup>36</sup> Vgl. *C. Böhret*, Die Zeit des Politikers, Speyerer Vorträge, Heft 14, Speyer 1989.

<sup>37</sup> Vgl. *H. H. von Arnim*, Wahl ohne Auswahl, in: Die Welt, 21. August 2002, S. 9.

<sup>38</sup> So *J. W. Gaddum*, Finanz- und Steuerpolitik im Umbruch, Vortrag in der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer am 23. Juni 1980.

<sup>39</sup> *H. Siebert* (Odysseus am Mast der Ökonomie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. April 1997, S. 17) erinnert an dessen Selbstbindung an den Mast seines Schiffes, um so den Verlockungen der Sirenen widerstehen zu können.

<sup>40</sup> Vgl. nur *W. Hennis*, Totenrede des Perikles auf ein blühendes Land, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. September 1997, S. 36, *R. Herzog*, Aufbruch ins 21. Jahrhundert, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 33/1997, S. 353-358, hier S. 355 f. oder *E. Thode*, Internationaler Reformmonitor – Was können wir von anderen lernen? In: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 46/47, 2002.

und vermeidet den immer wieder zu erlebenden, schon im 18. Jahrhundert vom englischen Schriftsteller *Samuel Johnson* zutreffend so formulierten „Triumph der Hoffnung über die Erfahrung“.