

Über die Veränderbarkeit des Seins: Scheitern Verwaltungsreformen?

von Heinrich Reiner mann

I. Innovation und Tradition – ein sensibles Verhältnis

Trifft Innovation auf Tradition, ist mit Turbulenzen zu rechnen. Ob wir privat den Entschluss fassen, nun endlich gesünder zu leben, ob wir beruflich für Neuerungen zu sorgen haben oder ob wir, privat oder beruflich, unsere Hoffnungen in Reformen für mehr Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Staat und öffentlicher Verwaltung setzen – selten gelingende Reformen auf Antrieb oder wie gedacht, wenn sie denn überhaupt gelingen.

Dem Aufeinandertreffen von Innovation und Tradition, dem Phänomen der Reibung zwischen Sollen und Sein, wird mit Folgendem nachgegangen. Dabei konzentrieren wir uns auf das Handeln im öffentlichen Sektor unseres Landes, also auf Parlament, Exekutive und Justiz in Bund, Ländern und Kommunen.¹ Es geht uns weniger um konkrete Änderungsprojekte in Behörden² und auch nicht um den „Ruck“, der durch die Nation gehen möge³; vielmehr wollen wir eine Mittellage einnehmen und uns Sollkonzepten zuwenden, mit denen das Selbstverständnis öffentlichen Handelns gleichsam paradigmatisch neu ausgerichtet werden soll. Es geht in diesem Beitrag nicht um die Rechtfertigung vorfindlichen Verwaltungshandelns, sondern um zwei Beobachtungen eines ökonomisch und informatisch Ausgebildeten: Einerseits bietet die Verwaltungswirklichkeit hinreichend Anlass zu Verbesserungen, und zwar notwendiger Weise – weil sich die Welt des Sozialen permanent ändert und „wenn wir wollen, dass alles beim alten bleibt, wir alles ändern müssen“ (*Giuseppe Tomasi*), weil sich z.B. die Erwartungen der Bürger ändern („Good Governance“) und nicht zuletzt weil unsere Zeit über ein gewaltiges Potenzial an Informationstechnik für neue Konzepte verfügt, wie wir arbeiten, konsumieren, wohnen, unsere Freizeit gestalten, uns bilden, medizinisch versorgt oder eben auch verwaltet werden. Andererseits, das ist die zweite Beobachtung, gestalten sich Realitätsveränderungen erfahrungsgemäß zäh.

Das lässt schon die stattliche Reihe von Verwaltungsreformbemühungen in den letzten vier Jahrzehnten vermuten: Die siebziger Jahre sahen Planungseuphorie bei wachsendem Staat, die Achtziger im Gegenteil Aufgabenkritik und Schrumpfung zum Schlanken Staat. In den neunziger Jahren treten Versuche einer Ökonomisierung des öffentlichen Handelns durch

¹ *Heinrich Siedentopf* hat bereits Ende der siebziger Jahre am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer ein von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördertes Forschungsprojekt zum Thema „Implementation organisatorischer Änderungen – Geplanter Wandel in der öffentlichen Verwaltung“ durchgeführt (dazu A. A. Neubauer, *Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung*, Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 330, Frankfurt am Main 1981) und sich bis in die Gegenwart immer wieder dem Reformthema gewidmet, so H. Siedentopf, *25 ans de réformes en Allemagne: pour quel avenir?* In: *Annuaire Européen d'Administration Publique* 2002, (Universität Aix-Marseille) 2003, S. 13.

² Es kann auf eine umfangreiche Literatur zu „Organisationsänderungen“ oder zum „geplanten Wandel von Organisationen“ verwiesen werden. Hier nur einige „Klassiker“: H. Klages und R. - W. Schmidt, *Methodik der Organisationsänderung*, Baden-Baden 1977; E. Witte, *Organisation für Innovationsentscheidungen*, Göttingen 1973; W. G. Bennis, K. D. Benne und R. Chin (Hrsg.), *The Planning of Change*, 2. Auflage, New York 1961.

³ Um die umfangreiche Literatur zur Änderungsfähigkeit Deutschlands bzw. zur Überwindung von Reformblockaden anzudeuten: H. A. Henzler und L. Späth, *Die zweite Wende – Wie Deutschland es schaffen wird*, Weinheim und Berlin 1998; A. Baring, *Scheitert Deutschland? Abschied von unseren Wunschwelten*, 3. Auflage, Stuttgart 1997; P. Kirchhof, *Die Erneuerung des Staates – eine lösbare Aufgaben*, Freiburg im Breisgau 2006. Siehe auch die Beiträge in der 2006 begonnenen Schriftenreihe der Bertelsmann-Stiftung Gütersloh „Zukunft Regieren – Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik“.

New Public Management (NPM) hervor, die jetzt, in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts durch Ansätze wie Electronic Government oder Good Governance ergänzt werden, welches sogar als Artikel 41 „Recht auf eine gute Verwaltung“ der Europäischen Grundrechte-Charta normiert wurde.

Greift man den Ansatz NPM heraus, so erweist sich dieser durchaus als einsichtige Reformidee: Verwaltungen oder Behörden, wo sie monolithische Gebilde sind, zu leichter überschaubaren Einheiten mit präzisiertem Auftrag und ausreichend Handlungsspielraum entflechten; dadurch zugleich die Behörden auf Kernaufgaben konzentrieren und Ressourcen für andere Aufgaben freimachen; Strukturen und Abläufe einführen, die immer wieder über Ziele und Ergebnisse der Organisationseinheiten verhandeln lassen, die Sinnfrage, die Frage nach der Existenzberechtigung von Etatansätzen provozieren; sicherstellen, dass durch Kontraktmanagement öffentliche Mittel nur gegen Leistungsvereinbarung gewährt werden; dadurch frühzeitig zur Befassung mit gesellschaftlichen Problemen anregen; politische und administrative Führung stärker für Strategien, Ziele und Prioritäten interessieren, statt dass sie bevorzugt ihre Aufmerksamkeit fachlichen Details schenken sowie Ressourcenzuwächse oder -minderungen undifferenziert verteilen; die hierfür nötige Information und Wissenschaftsunterstützung bereitstellen, um mehr über Wirkungen, Nutzen und Ressourcenverbrauch öffentlicher Aktivitäten zu erfahren sowie zu Transparenz und Rechenschaftslegung gegenüber der Gesellschaft beizutragen; Fach- und Ressourcenverantwortung möglichst in eine Hand geben, um einer Trennung von Denken und Handeln entgegenzuwirken, um die Folgen eigener Entscheidungen auch am eigenen Budget spürbar zu machen; durch Delegation von Kompetenzen Eigeninitiative, Kreativität und Motivation des öffentlichen Dienstes fördern, über formale Verantwortung für das Einhalten von Vorschriften hinaus zu materieller Verantwortung für die eigenen Ergebnisse und zu persönlich spürbaren Folgen des eigenen Verhaltens leiten - summa summarum: bessere Voraussetzungen dafür schaffen, dass ein häufigeres Infragestellen laufender öffentlicher Maßnahmen und der sie ausführenden Einheiten an die Stelle linearen Fortschreibens tritt und treffsicher auf Veränderungen in den globalen und nationalen Rahmenbedingungen reagiert werden kann. Dabei sind diese Grundideen des NPM offen für ihre Anwendung auf beliebigen Verwaltungsebenen und auf unterschiedlichste Fragestellungen, von der sogenannten Neuen Steuerung in Kommunen oder in staatlichen Behörden über die Rückführung staatlicher Sonderbehörden durch Kommunalisierung in die Linie bis zum Erzielen stärkerer Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz, Finanzierung und Verantwortung im föderalen Staat.

All dies wirkt auf den ersten Blick auch einsichtig auf dem Hintergrund beträchtlicher Herausforderungen, denen sich der öffentliche Sektor bekanntlich gegenüber sieht: Extern setzt die Globalisierung nicht nur die heimische Wirtschaft einem weltweiten Wettbewerb aus, sondern fast alle nationalen Einrichtungen, nicht zuletzt die der öffentlichen Verwaltung; intern sorgen uns die Verwerfungen in der Bevölkerungspyramide mit Negativfolgen für die soziale Sicherung und die öffentlichen Haushalte.

Jedoch gibt es, wie so oft, auch im Falle von NPM Anzeichen für ein Auseinanderklaffen von Sollen und Sein. Zwar sind viele öffentliche Einrichtungen mit diesem Reformprogramm befasst⁴; sieht man sich aber Indikatoren zum Zustand des öffentlichen Sektors an, so will sich

⁴ Mit Bilanzen von Modernisierungsansätzen befassen sich beispielsweise H. P. Bull, Fortschritte, Fehlschläge und Moden: eine Zwischenbilanz, in: J. Ziekow (Hrsg.), Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik, Schriftenreihe der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Baden-Baden 2007, S. 151; M. S. Haque, Revisiting the New Public Management, in: Public Administration Review 2007; OECD, Modernising Government: The Way Forward, Paris 2005; J. Bogumil et al., Zehn Jahre Neues

der Eindruck durchschlagender Erfolge so leicht nicht einstellen. Wir verweisen hier auf die alarmierenden Ausführungen eines Kenners der öffentlichen Verwaltung, die dieser - Oberbürgermeister von Landau sowie Vorsitzender des Städtetages Rheinland-Pfalz und Mitglied des Präsidiums des Deutschen Städtetages – eben erst aus Anlass der Emeritierung von *Heinrich Siedentopf* über die „dramatische Finanzkrise“ der Kommunalverwaltung sowie über die „Gängelung“ der Behörden „durch immer mehr Vorschriften und Gesetze“ getan hat.⁵ Darin sind veränderte Bürgererwartungen oder mögliche Verbesserungen öffentlichen Handelns durch Nutzung des Technikpotenzials nicht einmal einbezogen.

Wie verhalten wir uns angesichts solcher Diskrepanzen von Innovationserwartung und – erfolg? Welche Zusammenhänge bestehen zwischen Sein und Sollen wirkungsvollen Verwaltungshandelns, zwischen Tradition und Innovation, zwischen Wirklichkeit und Norm? Was zeichnet realistische und differenzierte Sollvorgaben aus, und wie müssten sie geplant und umgesetzt werden, damit sie nicht utopisch bleiben? Sind sich die verschiedenen Wissenschaftskonzeptionen – gestaltende „Normativisten“ hier, erklärende „Scientisten“ da – ihrer Unterschiede bewusst, oder besteht zwischen beiden eine Kluft?⁶ Wie müssten beide – normativ, gestaltend, präskriptiv die eine und deskriptiv, erklärend, prognostizierend die andere – zusammenarbeiten? Welche Schwierigkeiten stellen sich einer Reformvorbereitung unter Beteiligung der Wissenschaften in den Weg? Wie lässt sich überhaupt zuverlässiger feststellen, ob bzw. wo Änderungsvorhaben Erfolge zeitigen oder nicht? Und wie reagieren Reformansätze ihrerseits auf die permanenten Veränderung ihrer Umgebung? Einschränkend sei aber eingestanden, dass hier nur Bruchteile dieses umfassenden Themas abgehandelt werden und sich oft nur programmatische Hinweise auf nötige weitere Untersuchungen geben lassen.

II. Verwaltungswissenschaftliche Sichten auf Wirklichkeitsveränderungen

Die Veränderbarkeit des Seins kann empirisch wie präskriptiv erforscht werden. Diese beiden Aufgabenfelder von Wissenschaft sind dabei sorgfältig abzugrenzen: 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 (der „Werturteilsstreit“ hat bewusst gemacht, dass dabei die Normvorgaben außerwissenschaftlich sind, etwa von autorisierten Führungskräften stammen, dass zu deren Erreichung aber möglichst wissenschaftlich begründete Handlungsempfehlungen zu erarbeiten sind⁷).⁸ Auf beiden Feldern geht es, wenngleich grundlegend unterschiedlich, um die Beziehungen zwischen drei Aspekten: zu beobachtende Phänomene P, diese auslösende

Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin 2007; siehe zur Bilanzierung von Verwaltungsreformen auch etliche Tagungen, wie die von H. Hill im Oktober 2007 durchgeführte der DHV Speyer: Verwaltungsmodernisierung – Erfahrungen und Perspektiven.

⁵ Ch. Wolff, Die Modernisierung der nationalen Verwaltungen: Die kommunale Selbstverwaltung, in: S. Magiera und K. - P. Sommermann (Hrsg.), Europäisierung und Internationalisierung der öffentlichen Verwaltung, Symposium aus Anlass der Emeritierung von *Heinrich Siedentopf*, Speyerer Forschungsberichte Nr. 252, Speyer 2007, S. 69. Dazu auch J. Lohmann, Noch sind die Länderhaushalte sanierbar, in: Verwaltung und Management 2006, S. 65, 121, 204 und 307.

⁶ Dazu H. H. von Arnim, R. Heiny und St. Ittner, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit, FÖV Discussion Paper Nr. 35, 3. Auflage, Speyer 2007, S. 1 – 3.

⁷ Dazu ausführlich A. Riklin, Verantwortung des Akademikers, St. Gallen 1987, S. 9.

⁸ Mehr bei H. Reinermann, Vom Sein und Sollen der Verwaltungsinformation, in: A. Benz, H. Siedentopf und K. - P. Sommermann (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung – Festschrift für *Klaus König* zum 70. Geburtstag, Berlin 2004, S. 481.

Ausgangslagen A - das Explanandum - , und einen Zusammenhang beider feststellende und erklärende Hypothesen H (bei deren hinreichender Bewährung: Theorien) - das Explanans.⁹

Ziel der erklärenden Variante empirisch-theoretischer Wissenschaft ist somit die Ableitung von Hypothesen H, die ein zu beobachtendes Phänomen P als Folge einer festgestellten Ausgangslage A 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 mit dem Sein; es geht um kausales Wissen, um empirisch-theoretische Satzsysteme in Form von Erklärungs- und Prognosemodellen (in verbaler oder mathematischer Sprache).

Diese auf die Seinswirklichkeit gerichtete, vor allem in der philosophischen Literatur auch Ontik genannte Ebene wissenschaftlicher Aussagen 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 des Handlungswissens in Form normativ-theoretischer Aussagen (mit der zuvor schon erwähnten Arbeitsteilung zwischen autorisierter Führung und Wissenschaft, was die Wertaussagen angeht) mit praxeologischen, pragmatischen oder instrumentalen Satzsystemen in Form von Entscheidungsmodellen (in verbaler oder mathematischer Sprache). Ähnliche deontisch ausgerichtete Ansätze sind unter anderen: Angewandte Wissenschaft; transdisziplinäre, weil Anwenderprobleme einbeziehende Wissenschaft; Aktionsforschung; Echtzeitwissenschaft; wissenschaftliche Politikberatung; oder partizipative Systemanalyse.

Zu beachten ist nun aber, dass für wissenschaftlich begründete Gestaltungsaussagen eine einfache tautologische Ableitung aus empirisch-theoretischen Aussagen keineswegs hinreichen kann. Aus Seinsaussagen folgen keine Sollensaussagen. Über die existente Wirklichkeit soll ja gerade hinausgegangen, eine bessere gestaltet werden. Ergo ist der Bedingungsrahmen zu verlassen, der die vorgefundenen Zustände zur Folge hatte. Das zu erreichende Phänomen P, z.B. ein verändertes Selbstverständnis und Verhalten öffentlicher Verwaltungen durch einen Reformansatz wie NPM, ist dabei zunächst einmal ein Leitbild, eine Vision. Diese weitet aber den Blick auf in Betracht kommende Ausgangslagen, die geschaffen werden können und sollten, sofern die zugehörigen Hypothesen erwarten lassen, dass die Vision auf diesem Wege Wirklichkeit werden kann.

Die Gestaltungsperspektive verlangt somit einerseits nach Interdisziplinarität, also nach Zusammenführung passender Aussagen¹⁰ der verschiedenen infrage kommenden Wissenschaften¹¹, sowie nach Optimierung unter den möglichen zu schaffenden Ausgangslagen: Die Erkenntnisse aller relevanten empirisch-theoretischen Wissenschaften

⁹ Grundlegend C. G. Hempel und P. Oppenheim, *Studies in the Logic of Explanation*, in: *Philosophy of Science* 1948, S. 135. Siehe auch N. Otter, *Ökonomische Erkenntnisprogramme in der Finanzwissenschaft*, Marburg 2005, insbes. S. 27 ff.

¹⁰ Einen Ansatz mit Blick auf NPM liefert H. Reiner mann, *Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen*, in: H. Reiner mann, F. F. Ridley und J-C. Thoenig, *Neues Politik- und Verwaltungsmanagement in der kommunalen Praxis – ein internationaler Vergleich*, Interne Studie Nr. 158/1998 der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 1998, S. 17.

¹¹ „Verwaltungsreformen haben...gezeigt, dass...der Nutzen wissenschaftlicher Unterstützung“ davon abhängt, „inwieweit es gelingt, eine Verwaltungswissenschaft als Integrationswissenschaft zu entwickeln“, K. König, *Verwaltungswissenschaften und Verwaltungsreformen*, Speyerer Forschungsberichte Nr. 14, Speyer 1979, S. 25. Analog H. H. von Arnim, *Ist Staatslehre möglich?* In: *Juristenzeitung* 1989, S. 157, 159: „Staatslehre muss...eine Art Integrationswissenschaft werden.“

sind heranzuziehen, um die Tragfähigkeit der Vision und gegebenenfalls ihre bestmögliche Umsetzung zu gewährleisten. Soweit ein „Werkzeugkasten“ empirisch-theoretischer Wissenschaftsaussagen nicht existiert, bleibt den Gestaltern nichts übrig, als die Lücken selbst zu füllen.

Andererseits verlangt die Gestaltungsperspektive darüber hinaus nach einer der lokal vorgefundenen Situation entsprechenden praxeologischen Anpassung existierender empirisch-theoretischer Aussagen. Schon *Immanuel Kant*: „Die Theorie kann unvollständig und die Ergänzung derselben vielleicht nur durch noch anzustellende Versuche und Erfahrungen geschehen, von denen der aus seiner Schule kommende ... Cameralist sich neue Regeln abstrahieren und seine Theorie vollständig machen kann und soll.“¹² Man darf von empirisch-wissenschaftlichen Aussagen nicht erwarten, dass sie auf jede beliebige konkrete Situation passen.

Stark vereinfacht, und die Abstraktionsebene von Reformansätzen wie NPM verlassend, entspricht den aufgezeigten Zusammenhängen dieses Anschauungsbeispiel: Die empirische verwaltungswissenschaftliche Forschung zeige, dass die Ausgangslage A „Bürgerbüros in Großstädten“ zum Phänomen P „Hohe Bürgerfreundlichkeit“ (gemessen durch Befragungen) und „Hohe Umweltfreundlichkeit“ (gemessen an den Immissionen) führe; genauer sei A beschrieben durch 1) die der betreffenden Verwaltung in der geltenden Rechtsordnung zur Verfügung stehenden Handlungsformen, 2) die in diesem Falle gewählte Handlungsform Bürgerbüro als alle „vor die Klammer“ gezogenen bürgerorientierten Aufgaben der Behörde und 3) die Einwohnerzahl, die Verkehrsanbindung und die Parkplatzsituation des gewählten Standorts etc. Die Hypothese H lautet dann: „Immer wenn die Ausgangslage A gegeben ist, dann geschieht P“; sie ist so formuliert, dass sie sich empirisch auf – bis zu einer stets möglichen Widerlegung geltende - Wahrheit überprüfen lässt.

Treffen Gestalter, die mit Verwaltungsmodernisierung an anderer Stelle befasst sind, auf diesen empirisch-wissenschaftlichen Befund, so bewerten sie das Phänomen P möglicher Weise als „gut“ oder „erstrebenswert“, weil es in ein von ihnen vertretenes Sollkonzept, etwa NPM, passt. Dieses Ziel P lässt sich aber nun nicht einfach durch tautologische Umformung der empirischen Aussagen erreichen. Denn einmal kann sich die vorliegende zu optimierende Situation von A unterscheiden (geht es um die Bürger in einem Universitätsviertel, so könnte ein Internetportal besser sein als ein Bürgerbüro; besteht das Stadtgebiet aus mehreren Ortskernen, so könnte statt an ein an mehrere Bürgerbüros gedacht werden; etc.). Damit wäre dann auch nach entsprechenden anderen empirisch-theoretischen Befunden zu suchen, oder es wären, bei deren Fehlen, eigene Hypothesen zu entwickeln und einzusetzen. Zum andern sind gefundene empirisch-theoretische Aussagen situationsbezogen zu ergänzen. Etwa kann versucht werden, Implementierungswiderständen der Mitarbeiter mit Anreizen, solchen der Bürger mit Aufklärung zu begegnen.

Sollanforderungen für eine bessere öffentliche Verwaltung auf verwaltungswissenschaftlicher Basis zu errichten, erfordert somit: Sollvorgaben entwickeln, die sich an im Zusammenhang mit einem Reformkonzept als „gut“ bewerteten empirisch nachweisbaren Phänomenen ebenso orientieren wie an neuen, etwa informationstechnisch ermöglichten Handlungsformen; nach empirischen Aussagen über Begründungszusammenhänge zwischen A, P und H forschen und diese gegebenenfalls in die Sollmodelle einbauen; Lücken in den gefundenen empirisch-

¹² I. Kant, Über den Gemeinspruch Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, Akademie-Ausgabe (Göttinger Akademie der Wissenschaften), Band VIII, S. 273, 275. Anschaulich sein Beispiel, dass eine mathematische Theorie der Schussbahn durch den Schützen stets an die lokalen Windverhältnisse angepasst werden muss.

theoretischen Aussagen ergänzen sowie Anpassungen übernommener empirisch-theoretischer Ansätze an lokal vorgefundene Bedingtheiten vornehmen.

III. Empirisch-theoretisches Wissen über die Veränderbarkeit des Seins

Zwar verfügt die Verwaltungswissenschaft nicht über einen „Werkzeugkasten“ mit heranzuziehenden Hypothesen und Theorien, und sie wird ihn auch, schon wegen der Offenheit der Wissenschaftserkenntnisse, nie in Reinkultur haben können; vielmehr ist es mühsam, empirische Befunde aus den infragekommenden Wissenschaften aufzufinden und zusammenzubringen.¹³ Aber einiges weiß man doch darüber, was beim Aufeinandertreffen von Innovation und Tradition geschieht; einige Gründe lassen sich durchaus anführen, warum sich die Umsetzung auch einsichtiger Reformabsichten in Seinswirklichkeit häufig anders als gedacht gestaltet.

1. Modellplatonismus

„Es sei“ oder „ceteris paribus“ – mathematische, aber auch realwissenschaftliche Untersuchungen pflegen ihren Diskussionsraum durch gesetzte Annahmen einzugrenzen. Das ist auch notwendig, weil man anders nicht wissenschaftlich über die Wirklichkeit sprechen kann, denn mit ihren meist zahlreichen Akteuren, Handlungsvarianten, Beschränkungen und Möglichkeiten ist sie regelmäßig viel zu komplex. Die Welt kann auch nicht angehalten werden, um eine gründliche Bestandsaufnahme in einem Reformfeld zu machen. Modelle als Abstraktion von der Wirklichkeit sind also unvermeidlich.

Die Erfahrung zeigt aber, dass bei der Modellbildung durchaus zu weit gegangen und letztlich „das falsche Problem“ zu lösen versucht wird. Das Kind wurde dann mit dem Bade ausgeschüttet, und die Sollmaßnahmen bringen nicht die erhofften Resultate. Systemtheoretisch ist bei der Modellbildung ein geschlossenes System von Erkenntnissen so zu bilden, dass dieses definiert ist durch „...die Grenze, die die kleinste Anzahl von Komponenten umschließt, innerhalb derer das zu untersuchende dynamische Verhalten erzeugt wird“¹⁴. Eine Modellbildung muss mithin alles ein zu verbesserndes Verhalten Konstituierende in Betracht ziehen und nur aus dieser Sicht Überflüssiges außen vor lassen. Auch haben disziplinäre Grenzen in einem zu bildenden Modell keinen Platz. Wo diese Maxime außer Acht gelassen wurde, mag man systematisches Denken betreiben – es bleibt systematisches Denken über Nicht-Systeme.

Solche empirischen Erfahrungen über die Änderbarkeit des Seins werden aber durchaus nicht immer zur Kenntnis genommen, etwa werden längst am Übersehen verhaltensentscheidender Einflussfaktoren gescheiterte Ansätze von Neuem propagiert. Offenbar muss jeder seine eigenen, ganz persönlichen Erfahrungen machen; sie sind, so scheint es, nur schwer übertragbar und kumulierbar. *Johann Peter Hebel*: „Das Fortrücken in der Kalenderjahreszahl macht wohl den Menschen, aber nicht die Menschheit reifer.“ Man unterzieht sich dann nicht der Mühe eines wissenschaftlich tragfähigen Vorgehens, etwa im Sinne des Hempel-Oppenheim-Schemas: Was liegt an empirischen Erfahrungen vor? Welche Komplementärmaßnahmen sind zu ergreifen, damit bekannte negative Wirkfaktoren

¹³ Zu Anspruch und Stand von inter- und transdisziplinärer Wissenschaft siehe das Schwerpunktthema „Method(olog)ische Fragen der Inter- und Transdisziplinarität, in: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis, Juni 2005, S. 4.

¹⁴ J. W. Forrester, Grundzüge einer Systemtheorie, Wiesbaden 1972, S. 88.

ausgeschaltet werden können und die Erfolgswahrscheinlichkeit eines Handlungsprogramms steigt?

In diese Kategorie gehören wohl auch Patentlösungen. Ein typisches Beispiel war der Vorschlag des ehemaligen rheinland-pfälzischen Finanzministers *Johann Wilhelm Gaddum*, zur Erzielung von mehr Haushaltsdisziplin sollten alle dritten Lesungen von Gesetzen gemeinsam mit der Verabschiedung des jährlichen Haushaltsgesetzes erfolgen.¹⁵ Sein Vorschlag hatte immerhin den Vorzug, dass er nicht einer Symptomkur das Wort redete, sondern das Übel an der Wurzel packte; er belegt allerdings zugleich unmissverständlich, dass solche realitätsverändernden Eingriffe von den autorisierten Entscheidungsträgern vorzunehmen wären; ein vorgeschlagenes Soll ist kein Putsch- oder Revolutionersatz. Schon der Fabeldichter *Aesop* fragte bekanntlich, wer denn „der Katze die Schelle umhängen“ solle.

Flucht in Modellplatonismus kann auch darin begründet sein, dass der Austausch von Wissenschaft und Praxis mit vielerlei Berührungängsten und Fallstricken verbunden ist. Praktiker fürchten den „Wissenschaftsschock“, Wissenschaftler den „Praxisschock“. Zum Versuch einer wissenschaftlichen Fundierung von Sollkonzepten kommt es dann gar nicht.¹⁶

2. Unterschiede zwischen Sozial- und Naturwissenschaften

Sozialwissenschaften unterscheiden sich schon insofern grundlegend von den Naturwissenschaften, als sie es mit Menschen zu tun haben, die ihre eigenen Interessen verfolgen und in den untersuchten Zusammenhängen selbständig agieren. Damit sind die Handlungen dieser Akteure oft schwer vorauszusagen. Mit der Interessenabhängigkeit zusammen hängt das von *Renate Mayntz* so genannte „Problemlösungs-Vorurteil“¹⁷, das vielen Verwaltungsreformern eigen zu sein scheint. In der Tat müssen ja Politiker – systemgerecht - zunächst einmal an die Regierung gelangen bzw. in dieser verbleiben, um Sachprobleme lösen zu können. Erst kommt die Schicht der „politics“, geprägt von der Machtlogik eines *Macchiavelli*, dann die Schicht der „policies“, geprägt von der Formallogik eines *Aristoteles*. An dieser Reihenfolge ist nichts Ehrenrühriges. Vielmehr entspricht sie unserer parlamentarischen Demokratie: Wer nicht regiert, kann objektiv-sachlich wenig verändern. Dieser Faktor kann die Richtung, die Soll-Modelle bei ihrem Entwurf und bei ihrer Umsetzung einschlagen, entscheidend beeinflussen.

Die Vermeidung negativer Folgen von, wie man diese Erscheinung auch nennen kann: parteilichem Eigennutz für das Gemeinwohl wird durch die in der Verfassung vorgesehene Parteienkonkurrenz erhofft - ganz analog übrigens zur zunächst verblüffenden Feststellung des Betriebswirtschaftlers *Wilhelm Rieger*, der privatwirtschaftliche Unternehmer könne es bei Strafe des Konkurses leider nicht vermeiden, den Markt zu beliefern: Auch hier soll das subjektive Eigeninteresse Gewinn über die „hidden hand“ des Wettbewerbs vor Auswüchsen bewahrt und in einen objektiven Gemeinnutz umgemünzt werden. Allerdings funktioniert dies

¹⁵ So J. W. Gaddum, Finanz- und Steuerpolitik im Umbruch, Vortrag in der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer am 23. Juni 1980.

¹⁶ Zu den einen Wissenstransfer störenden Faktoren und Mitteln ihrer Beseitigung C. Böhret, Wissenstransfer – eine „praktische“ Zusatzaufgabe der Verwaltungswissenschaft, in: R. Koch (Hrsg.), Verwaltungsforschung in Perspektive, Baden-Baden 1987, S. 58, 79.

¹⁷ R. Mayntz, Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, Working Paper 1/2 des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Mai 2001, S. 5.

nur, wenn Kartelle und andere Versuche, den Wettbewerb auszuschalten, durch entsprechende Gegenmaßnahmen verhindert werden.¹⁸

Wenn der politische Wettbewerb greift und es zum Wechsel von Verantwortlichkeiten kommt, stellt sich für das Schicksal von Reformen wieder eine neue Frage, nämlich ob die jeweilige Regierung oder Behördenleitung die Vorhaben ihrer Vorgänger weiter unterstützt. Will man sich statt dessen von den Vorgängern absetzen, um deren Licht nicht zu hell und das eigene umso heller scheinen zu lassen, können Reformen kaum als lernender Prozess angelegt werden, wie es dem offenen Wissenschaftsverständnis eigentlich entspräche.

3. Überbewertung und Unterbewertung von Sachinformation

Eine Folge der Missachtung der beiden vorgenannten Erfahrungen ist die häufig zu findende Überbewertung der Sachinformation in Sollkonzepten zur Verwaltungsreform. Eigentlich sollte stutzig machen, wenn „offenkundig“ nützliche Informationsangebote, wie sie etwa NPM anstrebt, den Entscheidern mühevoll angeboten werden müssen, statt dass sie den Anbietern aus der Hand gerissen würden. Information, die man wirklich braucht, beschafft man sich auch – und dann gilt im Umkehrschluss: Information (besser hier: Daten), die man sich nicht beschafft oder als unerbeten nicht zur Kenntnis nimmt, braucht man offensichtlich nicht. Ja, es drängt sich der Verdacht auf, „moderne“ Verfahren der Verbesserung von Verwaltungshandeln wären von den Entscheidungsträgern längst in Auftrag gegeben worden, wenn diese denn für sie wichtig wären. Es ist bemerkenswert, dass diese an sich auffällige Erfahrung so wenig bei Reformen bedacht und ihr nach Möglichkeit entgegengewirkt wird.

Information als solche ist notwendig, aber in der Regel nicht für sich schon handlungsauslösend. Es ist die Realität, die uns auf Trab hält, nicht Information über sie. Erst wenn (einflussreiche) Akteure Information in Form von Forderungen und Unterstützungen vortragen, merkt das politische System auf und reagiert mit der Erwägung und, gegebenenfalls, dem Treffen von autorisierten Entscheidungen (so beispielsweise *David Easton*¹⁹). Das quietschende Rad bekommt das Öl. Als Beispiel reiche der Hinweis auf die zwanzig Jahre langen Warnungen vor einem Zusammenbruch unserer sozialen Sicherungssysteme²⁰, die nun erst aufgegriffen werden.

Umgekehrt kann der politische Wettbewerb nahe legen zu handeln, ohne über alle objektiv erforderlich erscheinende Informationen zu verfügen. Stuttgarts ehemaliger Oberbürgermeister *Manfred Rommel* wurde in den achtziger Jahren mit einer einschlägigen Feststellung hierzu zitiert: „Wir wissen zwar nicht, ob SO₂ Waldsterben wirklich verursacht – aber wir haben es mehrheitlich so beschlossen.“ Dies scheint auf heutige Katastrophenszenarien übertragbar. Zwischen Sachinformation und getroffenen Entscheidungen besteht nicht immer ein direkter Zusammenhang. Diese Erfahrung kann auch durch die (kurze) Dauer von Legislaturperioden begünstigt werden, etwa wenn die Entscheidungsverantwortlichen Änderungen verordnen, ohne dass diese ausgereift sind. Die Challenger-Katastrophe 1986 gilt Beispiel dafür, dass eine Behördenleitung aus politischen Gründen Erfolge erzielen will, ohne dass alle (hier: ingenieurwissenschaftlichen) Zusammenhänge geklärt sind. Ein „Overselling“ von Soll-Modellen durch neue Regierungen findet auch in Verbindung mit den beliebten Erfolgsfristen statt (etwa die EU-Strategien

¹⁸ Skeptisch, was eine solche Kontrolle der politischen Parteien angeht, von Arnim, Heiny und Ittner, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit (Anm. 6).

¹⁹ Vgl. D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, London and Sydney 1965.

²⁰ So K. Littmann, *Finanzpolitik bei Bevölkerungsrückgang*, Speyerer Forschungsberichte Nr. 74, Speyer 1989.

„Lissabon 2010“ und „eEurope 2005“ oder „BundOnline 2005“). Auch dieses Phänomen lässt sich jedoch nur schwer vermeiden, weil es politische Zwänge geben kann, Reformfreudigkeit unter Beweis stellen zu müssen.

Eine Art Selbstverstärkung erfahren diese empirischen Zusammenhänge durch die Medien, die eher an Skandalen im öffentlichen Bereich interessiert sind als an Sachinformationen. Entsprechend schwach fällt die Informierung der Öffentlichkeit aus, die aber andererseits als Rückkoppelung für den Erfolg von Reformen wichtig wäre.

In einer solchen Umgebung politischer Informationsinteressen haben es Sollkonzepte wie NPM, oder auch einzelne Bestandteile davon, nicht leicht. Allerdings ist Reformern ein Vorwurf nicht zu ersparen, wenn sie solche für unseren öffentlichen Sektor typische Realitäten nicht von vornherein in ihre Entwürfe einbeziehen.

4. Pfadabhängigkeit von Reformansätzen

In aller Regel besteht in einem durch Sollvorschläge zu gestaltenden Bereich eine Vergangenheit, die gleichsam ihre genetischen Spuren hinterlassen hat und auch die Gegenwart prägt. „Bei Null beginnen“, ein Ansatz, den die Bauhaus-Bewegung propagierte, trägt meistens nicht. Selbst die Spurbreite der ersten Eisenbahnen in Großbritannien wurde an die Rillen der Römerstraßen angepasst, um die darauf ausgerichtete Infrastruktur an Stellmachern nutzen zu können. Auch in Behörden repräsentiert die vorgefundene Lage das Ergebnis früherer Aushandlungen, und das darin investierte Konsenskapital schreiben die Entscheidungsverantwortlichen nicht ohne Not ab. Dass die geltenden öffentlichen Haushalte als weitgehend zementiert gelten und auf kurze Sicht kaum Spielräume für eine Änderung von Prioritäten bieten, bestätigt diese Erfahrung nur. Der beste Indikator für die Struktur des kommenden Haushalts ist der laufende. Budgetanalysen wie die von *Aaron Wildavsky* haben das immer wieder bestätigt.²¹ Wie bei einem Eisberg ragt die Gegenwart sichtbar aus dem Wasser hervor, aber der größere und tragende Teil befindet sich, mit bloßem Auge nur schwer wahrnehmbar, unter Wasser. Wie das „Sein das Bewusstsein“ bestimmt, bestimmt die Tradition das mögliche Soll.²² Deswegen sind von Zeit zu Zeit Reformen nicht weniger wichtig. Jedoch haben „Lösungen am grünen Tisch“ oder der Versuch, Reformmodelle aus anderen Bereichen zu „übertragen“, in aller Regel geringe Chancen. Vielmehr muss versucht werden, den Sachverstand des zu verändernden Bereichs, besonders den Einfluss der maßgeblichen Akteure, in den Entwurf von Sollvorstellungen einzubeziehen, um so auf gewachsene Traditionen Rücksicht nehmen zu können.

5. Komplexität und Dauer von Paradigmenwechseln

Schließlich sei noch auf den Mentalitätswandel eingegangen, der gerade von Soll-Modellen des innovativen Management wie NPM gefordert wird, der aber lange Zeit in Anspruch nehmen kann. *Thomas Kuhn* hat gezeigt, dass der Wechsel von „Paradigmen“, also unseren

²¹ Vgl. A. Wildavsky und A. Hammann, *Comprehensive versus Incremental Budgeting in the Department of Agriculture*, in: *Administrative Sciences Quarterly* 1965, S. 321.

²² Die „Initiative Mitteldeutschland“ vom August 2002 ist ein Beispiel: Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen planen, durch engere Kooperation ihrer Behörden effizienter zu werden – ein plausibel erscheinendes Vorhaben, das aber wegen Widerstands gegen Stellenstreichungen, Uneinigkeit über den Sitz zusammengelegter Behörden, unterschiedliche Rechtsverhältnisse, unterschiedliche Besoldungsstrukturen und unterschiedliche Verwaltungskulturen zurückgefahren werden musste; siehe FAZ vom 30. Dezember 2003.

Weltbildern und Denkgewohnheiten, sogar in der doch eigentlich so objektiven Naturwissenschaft Jahrzehnte dauern kann. Sein bekanntes Buch enthält genügend Beispiele von Paradigmen, die jeweils lange Zeit brauchten, bis „die Wahrheit“ gesehen werden konnte.²³ Ein „kritischer Rationalismus“ im Sinne *Karl R. Poppers* findet hier also nicht von vornherein seine Entsprechung. Analog *Max Planck*, rückblickend auf seine wissenschaftliche Laufbahn: „Eine neue wissenschaftliche Wahrheit pflegt sich nicht in der Weise durchzusetzen, dass ihre Gegner überzeugt werden und sich als belehrt erklären, sondern vielmehr dadurch, dass die Gegner allmählich aussterben und dass die heranwachsende Generation von vornherein mit der Wahrheit vertraut gemacht ist.“ Zwischen den Disziplinen und innerhalb deren „Schulen“ gibt es typische Auseinandersetzungen, denn „Paradigmen ... geben Sicherheit: solange sich ein Wissenschaftler paradigmatisch einordnet (die herrschende Meinung teilt und deren Grundlagen und Axiome übernimmt) bleibt er...anerkannt. ...Erfreulicherweise kommt es aber immer wieder zum `Paradigmenwechsel`. Die Wissenschaft befreit sich selbst...durch die Entwicklung `konkurrierender` Paradigmen aus der `Krise` einer drohenden Versteinerung“²⁴. Das hat durchaus Ähnlichkeit mit Verwaltungsreformen heute.²⁵ Können NPM oder Good Governance oder Electronic Government greifen? Die Auseinandersetzungen hierzulande²⁶ scheinen *Kuhns* Analysen zum Paradigmenwandel ganz gut zu belegen.

6. Entwicklungsverlauf von Reformansätzen durch Anerkennen der Erfahrung verkürzbar

Wäre man sich solcher, hier nur gestreifter Erfahrungszusammenhänge zwischen Sein und Sollen stärker bewusst, so könnten Sollmaßnahmen realistischer ausfallen. Auch wären wir besser auf Enttäuschungen vorbereitet und würden so manche Entwicklung als normal einstufen. Der Lebenszyklus von Soll-Modellen – nach *Peter Mertens*²⁷ von „Ungläubigkeit über Euphorie, Spott und Frust zur (eventuellen) Reife“ - könnte verkürzt werden, was seinerseits die Erfolgsaussichten für innovative Verwaltungskonzepte bei ihrem Treffen auf Tradition steigern würde.

IV. Begrenztheit des Wissens über Erfolg oder Misserfolg von Verwaltungsreformen

Genau besehen erweist sich die Erfolgs- oder Misserfolgseinstellung von Reformkonzepten für die öffentliche Verwaltung selbst als eine Aufgabe, die beträchtliche Mühe erfordert, der man sich allerdings nicht immer unterzieht. Der Zustand des öffentlichen Sektors deckt sich ja generell nicht von selbst auf, er muss mehr oder weniger mühevoll sichtbar gemacht werden.²⁸ Wie gut funktioniert unser Sozialsystem, wie gut das Gesundheitssystem? Wie sicher ist unser Land, wie sicher sind Energieversorgung, Chemieanlagen, Brücken, Straßen, Staatsgrenzen? Wie gut werden Schüler und Studierende ausgebildet? Antworten auf Fragen wie diese erfordern, wenn über ins Auge fallende Einzelbeobachtungen hinausgegangen werden soll, ein gezieltes Aufdecken der in aller Regel unsichtbaren Verhältnisse. Dieses

²³ Th. Kuhn, *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*, 3. Auflage, Frankfurt am Main 1978.

²⁴ C. Böhrer, *Vom Umgang mit der Wissenschaft*, in: *Verwaltung und Fortbildung* 1985, S. 58, 63.

²⁵ Dazu ausführlicher H. Reiner mann, *Neue Managementformen in der öffentlichen Verwaltung*, in: *Zeitschrift für Vermessungsverwaltung* 1994, S. 627.

²⁶ Anschaulich Bull, *Fortschritte, Fehlschläge und Moden* (Anm. 4).

²⁷ P. Mertens, *Expertensysteme in der Betriebswirtschaft*, in: A. Schulz (Hrsg.), *Die Zukunft der Informationssysteme*, Berlin u. a. 1986, S. 78.

²⁸ Ein Ansatz sind die seit 2001 von der Bertelsmann-Stiftung in Gütersloh vorgelegten Bundesländervergleiche.

„Rekonstruieren“ der öffentlichen Seinswirklichkeit erinnert in seiner Mühseligkeit durchaus an die der Rekonstruktion vergangener Lebensverhältnisse durch Archäologie oder Geschichtswissenschaft. Die „wahre Information“ bleibt gern verborgen.²⁹

Diese Zusammenhänge gelten nun auch bei Änderungen, welche – zum Guten wie zum Schlechten – durch Verwaltungsreformen ausgelöst werden. Welche Folgewirkungen sind in der Seinswirklichkeit nachweisbar? Sind sie auf die Reformmaßnahmen zurückzuführen? Und wie werden sie tatsächlich – durch die Adressaten des Verwaltungshandelns, die behördlichen Mitarbeiter und die Öffentlichkeit – beurteilt? Die Antworten voraussetzende Mühe wird leichter durch vorgefasste Meinungen ersetzt. Es mag erstaunen, dass auf der Sollenseite in der Regel eine analoge Situation anzutreffen ist. Die mit Reformvorhaben angestrebten Wirkungen werden dann nur vage aufgeführt. Etwa sollen mit Electronic Government „die Verwaltungsabläufe verbessert“ oder „die Bürgerfreundlichkeit der Behörden“ erhöht werden. Auch, ob eine bestimmte Reformmaßnahme, die sich auf ein Sollkonzept, wie NPM, beruft, nach dem oben unter II skizzierten Muster geplant und durchgeführt wurde, ließe sich nur auf Basis entsprechender Recherchen beurteilen. Mit dem Fehlen einer brauchbareren Messlatte ist aber selbstverständlich auch keine tragfähige Aussage über Erfolg oder Misserfolg eines Reformkonzepts möglich.

Einrichtungen für diese Rekonstruktion von Sollens- und Seinsaussagen über den Zustand des öffentlichen Sektors sind dünn gesät. Es fehlt an Zentren wie das Speyerer WiDuT³⁰, deren Aufgabe es sein müsste, Informationen über die Lage und die Aktivitäten im öffentlichen Bereich zu dokumentieren, damit diese verwaltungsintern wie –extern analysiert werden können.³¹ Mittlerweile informationstechnisch unterstützbare Möglichkeiten wie die Messung der wirklichen Anwendung von Rechtsnormen und deren Folgen über Legal Knowledge-based Systems (LKBS) oder die Offenlegung öffentlichen Handelns im Internet gäbe es, sie werden aber bisher wenig benutzt, so dass man als Wissenschaftler kaum darauf zurückgreifen kann. Es fehlt weiter an empirischen Studien, wie sie *Wirtz, Lütje* und *Schierz* für die Erklärung niedriger Implementierungsgrade von eProcurement vorlegen.³² Mit solchen Studien wäre der „Werkzeugkasten“ verwaltungswissenschaftlich relevanten Reformwissens immer wieder aufzufüllen und fortzuschreiben, damit man jedenfalls in Ansätzen – denn auch eine solche Wissensbank muss ja offen sein für Änderungen - einen Bestand an empirisch-theoretischem Verwaltungswissen hat und damit zugleich besser erkannt werden kann, wenn Forscher diesem Bestand neue Erkenntnisse hinzufügen. Solange wir über solches Wissen nicht verfügen, bewegt man sich bei Evaluierungsversuchen von Verwaltungsreformen leicht im Bereich dessen, was in der wissenschaftlichen „community“ gerade modisch ist; der Sache einer besseren öffentlichen Verwaltung wird damit kaum gedient.

²⁹ M. Serres: „Ich bin der Überzeugung, dass die Entscheidungen der Politiker, die Mitteilungen der Medien und die Reaktionen der Öffentlichkeit sehr weit von einer wirklichen Kenntnis des Problems entfernt sind.“ In: Unsere Freiheit hängt von der wahren Information ab, Ein Gespräch mit *Michel Serres*, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Oktober 2000.

³⁰ Dazu C. Böhret und C. Brenski, Dokumentation und Kommunikation der Verwaltungsmodernisierung in den Ländern: WiDuT als Instrument der Effizienzsteigerung (durch Kooperation), in: D. Bräunig und D. Greiling (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II, Festschrift für *Peter Eichhorn* anlässlich seiner Emeritierung, Berlin 2007, S. 272.

³¹ Einen Schritt in die richtige Richtung tut das „Electronic Government Barometer“ der Schweiz, siehe K. Schedler, E-Government messen – aber richtig! In: Bräunig und Greiling (Anm. 30), S. 343.

³² Vgl. B. Wirtz, S. Lütje und G. Schierz, Elektronische Beschaffung in der Öffentlichen Verwaltung – Eine Analyse der Implementierungsbarrieren von e-Procurement in Kommunen, FÖV Discussion Paper Nr. 34, Speyer 2006.

Wer eine Evaluierung von Ansatz oder Erfolg einer Verwaltungsreform durchführt, spielt folglich eine maßgebliche Rolle. *Paul Watzlawick* hat mit seinem Konstruktivismus³³ überzeugend dargelegt, dass es objektive Wahrheiten nicht gibt; man konstruiert sich seine „Wirklichkeit“ selbst. So gesehen haben wir es stets mit „hypothetischen Realitäten“³⁴ zu tun. *Karl R. Poppers* Metapher von der „Kopflampe des Bergmanns“ bringt das ebenfalls zum Ausdruck.³⁵ Man muss also beim Einordnen von Berichten über ein Scheitern oder einen Erfolg von Reformen mit *Marshall McLuhan* („Das Medium ist die Botschaft“) immer auch die Boten und ihre Absichten beachten. So ist von Politikern nicht zu erwarten, dass sie expressis verbis von ihren eigenen Reformversuchen abrücken, wenn sich diese als wenig wirksam erwiesen haben; eher spricht man dann von Fortentwicklungen. Anders verhält es sich allerdings, wenn eine ehemalige Opposition als Regierung ihre eigenen Reformabsichten mit neuen Begriffen ankündigt. Aber auch in der Wissenschaft findet man, dass ein Reformvorhaben nach Art einer Karikatur „definiert“ wird, um damit eine Strohpuppe zu haben, die man dann öffentlich verbrennt. Was etwa NPM beabsichtigt, ist seinerseits in hohem Maße analysebedürftig³⁶; so macht man es sich zu leicht, wenn man diesem Konzept eine einseitige ökonomische Nutzenmaximierung vorwirft. Gern spricht dieser Zeitgeist auch mit ironischem Unterton über Reformvorschläge als „Reformrhetorik“.

Man unterschätzt weiter gern die Implementierungsmühe und dabei die Rolle einer deontisch ausgerichteten Praxeologie, wenn man erwartet, dass ein Reformansatz wie, um beim Beispiel zu bleiben, NPM für die verschiedensten fachspezifischen Verwaltungskulturen hätte Gültigkeit nachweisen müssen. Einen solchen Reformansatz kann es nicht geben, weil letztlich immer generalisiert werden muss. Es ist folglich Aufgabe der Anwender und ihrer wissenschaftlichen Berater, in präskriptiv-normativer Sicht die stets und unausweichlich nötigen situativen Ergänzungen vorzunehmen, auch wenn es einfacher ist, „den Sack statt den Esel zu schlagen“, also die Ursache eines Implementierungsversagens im verwendeten Reformansatz zu suchen. Das häufige, schon von *Immanuel Kant* beklagte Missverständnis, „Theorie und Praxis“ passten nicht zusammen, spiegelt sich hierin.

Entscheidend für die Antwort auf die Frage, ob denn eine Reform gegriffen habe, ist schließlich schon der Zeitpunkt der Messung. Erfolgt diese zu früh, haben sich möglicherweise noch nicht alle positiven oder negativen Auswirkungen entfaltet - erfolgt sie zu spät, können diese schon wieder durch neue Einflüsse, die mit der Reform wenig zu tun haben müssen, überlagert sein. Oft lässt sich auch die volle Entfaltung der Wirkungen von Reformen gar nicht abwarten. Die Welt hält ja nach der Implementierung nicht still, sondern wartet mit immer neuen Faktoren auf, auf die zu reagieren ist. Erschwert wird in diesem Zusammenhang eine tragfähige, also über „gefühlte“ und durchaus parteiische Stellungnahmen hinausgehende Evaluierung von Reformen dadurch, dass es in unseren hektischen Zeiten nicht möglich zu sein scheint, eine Zeitlang beim Namen für ein Reformkonzept zu bleiben. Begriffe wie NPM gleichen schnell abgegriffenen Münzen, die an Wert verlieren und durch einen für's erste attraktiveren ersetzt werden. Wirkungen von Veränderungen herauszufiltern, wird somit auch terminologisch erschwert. Das schließt allerdings nicht aus, dass Reformkonzepte ihrerseits keine ewige Gültigkeit beanspruchen

³³ Siehe z.B. P. Watzlawick, *Anleitung zum Unglücklichsein*, 24. Auflage, München und Zürich 2002.

³⁴ W. Hoffmann-Riem, *Methoden einer anwendungsorientierten Verwaltungsrechtswissenschaft*, in: E. Schmidt-Aßmann und W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, Baden-Baden 2004, S. 9, 30.

³⁵ Dazu die Scheinwerfertheorie *Poppers*, wonach die selektive Perzeption in unserer Informationssuche von vorgängigen Motiven geleitet wird: Vgl. K. R. Popper, *Die Logik der Forschung*, 10. Auflage, Tübingen 2002.

³⁶ „Im Grunde müsste die Bedeutung der jeweils benutzten Reformvokabel genau geklärt werden, ehe man über den Grad der Zielerreichung spricht“, so H. P. Bull, *Fortschritte, Fehlschläge und Moden* (Anm. 4), S. 153.

können, sondern sich selbst Anpassungen an die sich ändernde Seinswirklichkeit ausgesetzt sehen.

Im Ergebnis müssten wir also auf die Frage, ob sich Reformen bewährt haben,³⁷ oft ehrlich antworten: „So genau wissen wir es nicht“. Berichte über ein Scheitern von Reformen bedürfen ihrerseits in der Regel einer genauen Überprüfung auf Stichhaltigkeit.

V. Erwartbarkeit und Beeinflussbarkeit von Seinsveränderungen

1. Erwartbarkeit von Veränderungen der Verwaltungswirklichkeit

Aus Erfahrung wissen wir selbstverständlich, dass sich unsere Umgebung permanent verändert. Man steigt nicht zweimal in denselben Fluss. Im Rückspiegel der Zeit werden zwei typische Änderungsverläufe erkennbar: revolutionäre wie das Verschwinden des Eisernen Vorhangs, die sozusagen bei „Überdruck im Kessel“ geschehen, und evolutionäre, die sich eher unmerklich einstellen³⁸, *Leopold von Ranke*: „Der Fortschritt ist wie ein Strom, der sich auf seine eigene Weise den Weg bahnt.“

In Umsetzung des unter II. geschilderten Wissenschaftsauftrags, Seinsänderungen empirisch-erklärend zu verfolgen, sei zunächst beispielhaft eine Hypothese für den Verlauf des etwa in den sechziger Jahren beginnenden Einflusses der elektronischen Informationstechnik auf die Wirklichkeit angeboten. Versucht man, unsere Erfahrungen mit den Einflussfaktoren und Geschehnissen zu ordnen, so scheint die Hypothese plausibel, dass sich dieser Prozess auf vier Komponenten stützt, allerdings nicht notwendig berechenbar verläuft: Die Erfindung des Computers als Anstoß wurde, *erstens*, durch eine Reihe zusätzlicher Innovationen leistungsfähig sowie für eine breitere Mehrheit leicht nutzbar gemacht (z.B. Personalisierung, Vernetzung, Massenproduktion); aus der Erfindung entstand so ein Technologiekomplex. Dieser setzte sich allerdings nur durch, weil er, *zweitens*, von Informations- und Kommunikationsfesseln befreite, welche die Menschen zuvor als ihr Handeln einschränkend empfunden hatten, und weil er zeitgemäß war, also den Werten und Erwartungen der Gesellschaft überwiegend entsprach (u.a. eine neue Erreichbarkeit von Daten, Programmen und Personen). Damit waren wichtige Voraussetzungen dafür gegeben, dass die neue Technologie, *drittens*, für innovative Lebensweisen und Handlungsformen genutzt wurde (z.B. E-Mail, Internetnutzung, Online-Buchung, Web 2.0). Allerdings erzeugten diese wiederum, *viertens*, einen Bedarf an komplementären Innovationen (z.B. Informationsrecht, Schulung, Infrastrukturbereitstellung, Forschung und Entwicklung). Soll technischer Fortschritt sich durchsetzen, so sind – dies also unsere Hypothese – die vier genannten Bereiche maßgeblich. In sich sowie in ihren gegenseitigen Beziehungen entwickeln sie dynamische komplexe Muster der Interaktion, die zeitaufwendig, ja: niemals beendet und in ihren Ergebnissen großenteils nicht vorhersagbar sind. Gestalter (Praktiker und beratende Wissenschaftler) sind, wie man sieht, in diesem Strom der Entwicklung keineswegs nur Spielbälle, sondern sie haben verschiedene Möglichkeiten, diesen im Sinne ihrer Sollkonzepte

³⁷ H. P. Bull, Fortschritte, Fehlschläge und Moden (Anm. 4) kommt mit Blick auf die Erfolge der Neuen Steuerung zu einem gar nicht einmal so schlechten Urteil. Im Vortrag, der seiner Publikation zugrunde liegt, führte er wörtlich aus: „Ohne Neue Steuerung ist öffentliche Verwaltung nicht mehr vorstellbar“ (in der Publikation ähnlich S. 155).

³⁸ „Die breiten Prozesse sozialer Anpassung an die geänderten Verhältnisse der Demokratisierung, Industrialisierung, Technisierung, Verstädterung usw. ...greifen in manchem tiefer als die politisch intendierten und gesteuerten Umstellungen von Staats wegen.“ K. König, Verwaltungswissenschaften und Verwaltungsreformen (Anm. 11), S. 22.

zu beeinflussen und in Grenzen zu steuern (E-Government als Reformkonzept kann ein Handlungsprogramm dafür sein). Man könnte von Veränderung unter dem Einfluss von Sachzwängen sprechen, wie sie die Bedingungen und Herausforderungen der jeweiligen Zeit mit sich bringen.

Trägt eine Analogie zur Veränderbarkeit der Verwaltungswirklichkeit durch Sollkonzepte wie, beispielsweise, NPM? Auch sie beginnen mit der Vorstellung eines Konzepts als Anstoß, das aber, *erstens*, im Laufe der Zeit selbst noch zu ergänzen und anzupassen ist, etwa durch die Umsetzungswahrscheinlichkeit erhöhende Unterstützungsmaßnahmen aus dem empirisch-theoretischen „Werkzeugkasten“ oder durch die Entwicklung zusätzlicher Verfahren (z.B. ein für Input- und Outputsteuerung geeignetes Rechnungswesen) oder durch Differenzierung, um jeweils Brauchbarkeit für spezifische Verwaltungsumgebungen herzustellen. Vorgeschlagene Sollkonzepte haben, *zweitens*, nur insoweit eine Umsetzungschance, als sie den Werten und Erwartungen der Beteiligten entsprechen (z.B. Nachhaltigkeit, Rechtzeitigkeit, Zugänglichkeit, Transparenz, Mitgestaltung oder Effizienz des Verwaltungshandelns ermöglichen), wobei allerdings zwischen den Einstellungen von Bevölkerung, Politikern, Verwaltungsführung und öffentlichem Dienst zu unterscheiden ist. Dementsprechend lassen sich mit einem Sollkonzept, *drittens*, innovative Verwaltungsformen gestalten (z.B. Produktbudgets, Bürgerbüros, Internetportale, ganzheitliche Aufgabenbündel, ebenen- und behördenübergreifende Wertschöpfungsketten, Agenturen). Zu deren Abstützung sind, *viertens*, komplementäre Maßnahmen erforderlich (z.B. Anpassung oder Schaffung rechtlicher Grundlagen, etwa im Organisations-, Haushalts- oder Personalrecht, Aufklärung, Schulung, Forschungs- und Entwicklungsförderung oder das sogenannte Änderungsmanagement).

Ein Zusammenhang von unter III. 5 behandelten „Paradigmenwechseln“ und „Fortschritt durch Sachzwänge“ ergibt sich wie folgt: Wissenschaftliche Paradigmen sind über längere oder kürzere Zeit auf sich selbst konzentriert und in sich Sachzwängen ausgesetzt, bis sie dann ihrerseits im Verlaufe der Zeit neuen Bedingungen und Herausforderungen als Paradigmenwechsel angepasst werden. Man kennt dies von naturwissenschaftlichen Theorien³⁹, etwa die Ablösung des geozentrischen Weltbildes (*Ptolemäus*) durch das heliozentrische (*Kopernikus*) oder der Theorie der Gravitationsgesetze von *Newton* durch die Relativitätstheorie von *Einstein*. In ähnlicher Weise haben sich auch hierzulande die Verwaltungsreformschübe der Nachkriegszeit vom Bürokratiemodell über den Planungsansatz, den Schlanken Staat, NPM, Electronic Government sowie Good Governance und weitere jeweils in sich selbst, dann aber auch als Ganze an die sich im Zeitverlauf stellenden Bedingungen und Herausforderungen, an Sachzwänge also, angepasst und weiterentwickelt. Die Paradigmen fügen sich als Ganze ihrerseits in den Zeitstrom mit seinen Sachzwängen ein.

2. Beeinflussbarkeit von Veränderungen der Verwaltungswirklichkeit

Angesichts der Ungewissheit der Zukunft sollten die Gestalter von Verwaltungsveränderungen kommenden Entwicklungen jedenfalls nicht im Wege stehen, gleichwohl aber soweit eben möglich auf sie vorbereitet sein (näherungsweise vergleichbar einem Schiff auf einem Strom, dessen Verlauf die Steuerleute wohl nutzen, aber nicht ändern können). Die Einflussnahme auf die Entwicklung ist durch deren Eigendynamik grundsätzlich

³⁹ Zur Entwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse W. Schreckenberger, Grenzen der Wissenschaft – Ein Beitrag zur humangenetischen Forschung, Vortragstypuskript, Heidelberger Akademie der Wissenschaften, 2. Februar 2002.

begrenzt, sollte jedoch einigen Maximen folgen: Bei Reformvorhaben ist, sollen sie wissenschaftliche Ansprüche erfüllen, z.B. nach dem Hempel-Oppenheim-Schema vorzugehen; nach bereits vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Änderbarkeit der Verwaltungswirklichkeit muss allerdings gezielt gesucht, oft regelrecht „gefahndet“ werden. Tragfähige Lösungen lassen sich aber selten allein „am grünen Tisch“ entwerfen; wissenschaftliche Berater müssen sich in die Seinswirklichkeit, in die zu gestaltende Realität hineinbegeben, um sie in ihren tatsächlichen Funktionsweisen und Determinanten kennen zu lernen. Gleichwohl ist auf - nach wissenschaftlicher Erkenntnis mögliche - bessere Verwaltungsergebnisse immer wieder mit Nachdruck aufmerksam zu machen. Bei Maßnahmeprogrammen ist eine Serie von kleinen Schritten dann einem „big bang“ vorzuziehen, wenn so das Risiko verringert wird, einen Wege einzuschlagen, die sich später als Sackgasse herausstellen.⁴⁰ Sollmaßnahmen sind nach Möglichkeit rückholbar anzulegen, denn so wenig die Welt angehalten werden kann, um gründliche Bestandsaufnahmen und eine Koordinierung aller Beteiligten vorzunehmen, so wenig hält sie auch nach der „Einführung“ von Soll-Modellen stille, vielmehr wartet sie mit immer neuen unerwarteten Faktoren auf, die Reaktionen erfordern. Rechtsnormen müssen offen für Anpassungen sein, d.h. nicht zu detailliert, unter Verwendung von Generalklauseln und wenn möglich befristet bzw. nur in Abhängigkeit von Wirkungsanalysen verlängerbar. Übereinstimmend mit einer Lehre aus Kybernetik und Regelungstheorie sollten überhaupt Maßnahmen nicht zu detailliert ausfallen, sondern der „Regelstrecke“ genügend Freiheit lassen, sich selbst an die Vorgaben anzupassen. Auch die Gestalter von Verwaltungshandeln sollten nicht klüger sein wollen als ihr Entwicklungsfeld, sondern sich auf Randbedingungen konzentrieren, welche die angestrebten Phänomene am ehesten entstehen lassen.

Nach allem können Verwaltungsreformen selbstverständlich scheitern, aber sie müssen es nicht. Tatsächlich finden unter dem Sachzwang der Verhältnisse fortlaufend Veränderungen der Verwaltungswirklichkeit statt. Dafür ist ein Rahmen nützlich, ein Leitbild, auf das sich die Eingriffe zubewegen. Die sich ihrerseits den wechselnden Bedingungen und Herausforderungen immer wieder anpassenden Reformkonzepte können solche Leitbilder sein.

⁴⁰ B. Guggenberger, Zwischen Postmoderne und Präapokalyptikon: Zurück in die Zukunft oder Nach uns die Maschine? Zur Dialektik von Arbeitsorganisation und Daseinsgestaltung, in: P. Sloterdijk (Hrsg.), Vor der Jahrtausendwende: Berichte zur Lage der Zukunft, Zweiter Band, Frankfurt am Main 1990, S. 598: „Eine möglichst große Zahl verschiedener kleiner Schritt ist dem einzigen großen Sprung nach vorn eindeutig vorzuziehen, weil sie das ganz große Risiko vermeidet, vor allem aber, weil sie den unmenschlichen Zwang von uns nimmt, uns ... nicht irren zu dürfen“.