

Viel Schatten, wenig Licht und einige Missverständnisse - eine Duplik zum Beitrag von Daniel Kettiger

MARKUS ZÜRCHER

Daniel KETTIGER eröffnet seine Replik mit grossen Fragen, die in der Tat einer ausführlichen Diskussion bedürften. Mehr implizit denn explizit wird über das Verhältnis und die Funktion von wissenschaftlichem, politischem und öffentlichem Diskurs räsoniert. Als Lichtbringer profiliert sich dabei der Autor nicht, denn zur Aufklärung eines schwierigen Verhältnisses tragen diese hin und wieder grell aufscheinenden Gedankenblitze nicht bei. Vielmehr offenbart der Text in seiner Wortwahl wie in seinem Duktus ein nachvollziehbares Unbehagen über einen Kommentator, der weder berufliche noch politische Verantwortung für die Implementierung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung trägt und nicht einmal ein materielles Interesse nachzuweisen vermag. Viel ist denn auch von Fundamentalkritik die Rede. Zu diesem Terminus, der sich durch die gesamte Replik mäandert, sei bloss soviel bemerkt: Sofern damit gemeint ist, dass im kritisierten Beitrag grundsätzliche Aspekte der wirkungsorientierten Verwaltungsführung thematisiert werden, mag der Begriff zutreffen. Sollte jedoch damit eine Position in der Diskussion um die wirkungsorientierte Verwaltungsführung gemeint sein, so möge doch das Etikett "Fundi" jenen Gläubigen vorbehalten bleiben, welche die komplexe administrativ-politische Wirklichkeit im Dreischritt von Output, Outcome und Impact zu fassen suchen. In seiner Untersuchungsanlage einem empirischen Ansatz verpflichtet, darf hingegen der Autor des kritisierten Beitrages mit Fug und Recht der "Realo"-Fraktion zugeordnet werden.

In der intellektuellen Neugierde findet schliesslich Daniel KETTIGER das gesuchte Motiv des kritisierten Autors und er ruft denn auch Regeln in Erinnerung, welche im Interesse der Fairness im wissenschaftlichen Diskurs beachtet werden sollten. Unso mehr als mangelndes Wissen in der

einen oder anderen Form immer wieder als Haupteinwand geltend gemacht wird, soll diese Leitidee aufgenommen werden.

So dürfte man erstens von einer Replik erwarten, dass sie sich auf die vorgetragenen Argumente bezieht und nicht auf das, was auch noch der Erwähnung verdient hätte. Dies umso mehr als der kritisierte Artikel klar als eine zusammenfassende Darstellung der Resultate einer breiter angelegten Studie gekennzeichnet war.¹ Der Beitrag, so der Kritiker, leide an einem weitgehend fehlenden Kontextbezug, trage insbesondere der Entwicklung der jüngsten Verwaltungsreform, welche in der Schweiz Mitte der Neunzigerjahre einsetzte, nicht Rechnung. Er sei beruhigt. Die in der Studie geleistete historische Rekonstruktion reicht, es sei an dieser Stelle bemerkt, über die geforderte, für die jüngeren Vertreter des NPM so typische, selbstvergessene Nabelschau hinaus und ruft die Mitte der 60er Jahre mit den Planungs-, Programmierungs-, Budgetierungssystemen (PPBS) gemachten Erfahrungen in Erinnerung. Bekanntlich scheiterte diese Reform gerade an der Komplexität der Daten- und Informationsbeschaffung über die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen mittels Indikatoren. Den älteren Vertretern des NPM ist dieser Sachverhalt noch sehr wohl bewusst und sie erkennen denn auch in der untersuchten Problematik, der Leistungs- und Wirksamkeitsmessung mittels Indikatoren, die Hauptschwierigkeit der gegenwärtigen Reform.² Im Lichte dieser Diagnose und angesichts der Technizität der Problemstellung ist der Versuch, die aufgezeigte Problemlage mit Hinweisen auf den fehlenden Einbezug gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen in der Schweiz der Neunzigerjahre vom Tisch zu wischen, kaum nachvollziehbar.

Von einer Kritik dürfte zweitens erwartet werden, dass sie eine Arbeit an ihrem eigenen Erkenntnisanspruch und ihrem Aussagegehalt misst. Die Untersuchungsanlage wie die wesentlichen Aussagen seien daher noch

¹ Die Drucklegung der gesamten Arbeit in der Reihe der Cahiers de l'IDHEAP ist in Vorbereitung.

² Vgl. dazu insbesondere Ernst BUSCHOR 1991, Controlling in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, in: Weilenmann Paul, (Hg.), *Strategie-Controlling in Theorie und Praxis*, S.205 - S.221. Ferner derselbe 1993, Zwanzig Jahre Haushaltreform - eine verwaltungswissenschaftliche Bilanz, in: Brede Helmut und Ernst Buschor, (Hgg), *Das neue öffentliche Rechnungswesen. Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, Baden-Baden, S.244.

einmal in Erinnerung gerufen: Untersucht wird, ob und inwiefern eine Leistungs- und Wirksamkeitsmessung, wie diese Kuno SCHEDLER in seinem Modell vorschlägt, in der Praxis umgesetzt werden kann. Zur Überprüfung dieser Frage wird der Vollzug der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in sechs NEF-Pilotbetrieben studiert. Als empirisches Studienobjekt wurden diese Betriebe gewählt, weil wesentliche Elemente des Modells von SCHEDLER in der NEF-Versuchsanlage Eingang gefunden haben.³ Gestützt auf eine Analyse der Leistungsvereinbarungen und ergänzt um in korrektiver Absicht geführter Interviews mit jenen Personen, welche die Leistungsvereinbarungen massgeblich ausgearbeitet haben, wird die Leistungs- und Wirksamkeitsmessung mittels Indikatoren untersucht. Festgestellt wird, dass der Output nahezu in allen Fällen, der Impact oft, wenn auch nicht immer auf adäquater Grundlage erfasst werden kann, die objektive Wirkung hingegen jedoch nur in eingeschränktem Masse gemessen wird. Ferner wird anhand eines rein hypothetischen Gedankenexperimentes gezeigt, dass mindestens 426 Indikatoren regelmässig erhoben, überprüft und ausgewertet werden müssten, sollten die von den sechs Betrieben erbrachten Produkte in allen Leistungsdimensionen gemessen werden. Gestützt auf diese Befunde wird die Aussage gemacht, dass die von Produkten ausgehende Messung wohl geeignet ist, um eine Kosten- und Leistungsrechnung aufzubauen, nicht jedoch um eine mit vernünftigen Aufwand handhabbare Wirksamkeitsmessung zu etablieren. Daran schliesst sich die bescheidene, von Hermann HILL übernommene Empfehlung an⁴, nicht nur von den Produkten, sondern auch von den Informationsbedürfnissen der implizierten Akteuren aus zu denken. Dies in der Absicht, jene aus historischer Erfahrung bekannte Bürokratisierungsfalle, welche mit dieser immensen Informationsbeschaffung und -verwertung einhergeht, zu umgehen, und

³ Der Titel der Studie lautet denn auch: „Das Modell und die Praxis. Eine Untersuchung der Leistungs- und Wirksamkeitsmessung in den NPM-Projekten des Kantons Bern. Betont wird also schon im Titel, dass die Praktikabilität eines Modells untersucht wird und nicht eine Verwaltungspraxis kritisiert werden soll. Bewusst wird denn auch der Kanton Bern erst im Untertitel genannt, in der Hoffnung, dass damit das allfällige Missverständnis verhindert werden kann, es gehe um eine Kritik dieses spezifischen Reformprojektes. Ganz offensichtlich vergebliche Liebesmüh.

⁴ Hermann HILL 1997, Wissensmanagement in Organisationen, in: derselbe, (Hg.), Staatskommunikation, Band 5, Köln, S.9 - S.27 und Hermann HILL, Die öffentliche Verwaltung als Teil der Informationsgesellschaft, in: *Der Landkreis*, Nr. 4, S.224 - S.228.

eine stufengerechte Information sicherzustellen. Konkret bedeutet dies, dass für die Verantwortlichen eines Amtes, möglicherweise auch noch für die zuständige Direktion, produktbezogene Output-Daten unverzichtbar sein können, für die Parlamentarier sowie die Stimmbürger hingegen primär Informationen über die Wirksamkeit der von einem ganzen Verwaltungs-, Aufgaben- oder Politikbereich ergriffenen Massnahmen von Interesse sind. Deshalb wird für den Aufbau eines vom betriebswirtschaftlichen Informationssystem abzukoppelnden, auf die Bedürfnisse der Politik ausgerichteten, sozialwissenschaftliches Indikatorensystem plädiert. Daher rührt den auch der Titel "Wider ein betriebswirtschaftlich verkürztes NPM."

Nimmt man diesen begrenzten Aussagegehalt des Beitrages ernst, so wird man sich gewahr, dass die Kritik von Daniel KETTIGER über weite Strecken ins Leere zielt und die unterstellten Versäumnisse in Tat und Wahrheit keine sind. Dies gilt insbesondere für die im Abschnitt 1.2 unter den Buchstaben a) bis e) aufgeführten Bemerkungen. Hier wie im Abschnitt 2.4 wird das Hauptgewicht auf Fragen der Steuerung durch das Parlament⁵ gelegt und dem Autor die fehlende Konsultation der einschlägigen Literatur als Versäumnis ausgelegt. Nun ist jedoch die hier abgehandelte, durchaus wichtige Problematik ganz einfach nicht Gegenstand der kritisierten Untersuchung. Die einzige Verbindung zu der in der Replik ausgebreiteten Thematik ergibt sich aus der Aussage, dass die im Rahmen der bestehenden Indikatorensysteme gewonnenen Informationen für die Parlamentarier aller Wahrscheinlichkeit nach von begrenztem Nutzen seien. Genau diese Aussage wird nun aber von den Betroffenen selbst, den Mitgliedern des Grossen Rates, bestätigt. Nachzulesen ist dies im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des bernischen Grossen Rates über die Besuche bei den NEF-Einheiten im Frühjahr 1998.⁶ An-

⁵ Zum gegenwärtigen Zeitpunkt und angesichts eines sich abzeichnenden Unbehagens politisch nicht eben klug scheint mir die zwischen den Zeilen geäusserte Kritik an der Funktionsfähigkeit des Milizparlamentes zu sein.

⁶ Geschäftsprüfungskommission 1998, Schlussfolgerungen der GPK des bernischen Grossen Rates aus ihren Besuchen bei den NEF-Einheiten vom März 1998, S.7: „Die Kommission hat es als schwierig empfunden, sich ein umfassendes Bild über den Aufbau und die Wirksamkeit des Controllings zu verschaffen. Wohl wurde ersichtlich, wie mit den finanztechnischen Instrumenten Informationen gewonnen und verarbeitet werden. Wie diese Erkenntnisse dann in den Steuerungsprozess einfließen und was dabei bewirkt wird, konnte z.T. noch zu wenig klar dargelegt werden.“ Noch

zumerken bleibt, dass es sich bei der zitierten Literatur, aus der zu lernen wäre, wie die in meiner Untersuchung diagnostizierten Schwierigkeiten längst gelöst sind, ausschliesslich um theoretische Arbeiten handelt. Mit Verlaub: Die Besonderheit der kritisierten Diplomarbeit liegt gerade darin, dass nicht eine weitere theoretische Arbeit darüber, wie New Public Management gemacht werden sollte, geschrieben wurde, sondern dessen praktischer Vollzug an einem konkreten Fall untersucht wird. Sollten dereinst die Modelle, deren Autoren Daniel KETTIGER mit hagiographischem Eifer zitiert, in der Praxis eingeführt werden, mag die Zeit gekommen sein, diese doch eher trockene Prosa zu studieren, um sich den kategorialen und theoretischen Apparat für eine empirische Untersuchung zu erwerben.

Schwerer wiegt, dass im Abschnitt 1.2 und 1.3 dazu angesetzt wird, die theoretischen wie die empirischen Grundlagen meines Beitrags zu pulverisieren. Geltend gemacht wird, dass es sich um einen nicht abgeschlossenen Entwicklungsprozess handle, der Zeitpunkt für eine Beurteilung nicht gegeben sei und überdies jede Aussage Gefahr laufe, durch die dauernde Verfeinerung der Steuerungsmechanismen Lügen gestraft zu werden. Absurd ist die Argumentation, weil sie in der Forderung mündet, einen laufenden Versuch nicht zu analysieren bzw. die Ergebnisse nicht bekannt zu machen. Dies kann und wird nie der Sinn eines Experimentes oder eines Versuches sein und als Versuchsanlage darf NEF-2000 auch seiner deklarierten Philosophie entsprechend noch gelten. Alles was von der Argumentation übrig bleibt, ist ein verkappter Maulkorb, wird doch empfohlen, den soeben veröffentlichten dritten Zwischenbericht des Regierungsrates sowie die Ergebnisse der gegenwärtig laufenden zweiten Evaluation abzuwarten. Die Behauptung, bloss umfassende Gesamtbeurteilungen seien erkenntnisfähig, die mit dieser Empfehlung einhergeht, ist irreführend und unzutreffend: Einmal mehr wird die klare Begrenzung

deutlich kritischer äusserte sich das Berner Stadtparlament laut Bund Nr.116 vom 21. Mai 1999, S.30, zum Zwischenbericht über die städtischen Pilotbetriebe: Die FDP-Sprecherin kritisierte, der Versuch habe „abgesehen von den Kostenrechnungen bislang wenig Resultate“ hervorgebracht. Die Sprecherin des Grünen Bündnisses beklagte eine Kompetenzverschiebung vom Stadtrat hin zu Verwaltung und Regierung und überdies eine Tendenz, die „betriebswirtschaftliche Logik zum Mass aller Dinge“ werden zu lassen. Statt meine Arbeit als Fundamentalkritik misszuverstehen, wäre es angezeigt, die in der Studie aufgezeigten Ursachen dieser NPM-Verdrossenheit ernst zu nehmen und die eine oder andere Empfehlung, welche Abhilfe schaffen könnte, wenigstens zu prüfen.

der Fragestellung auf einen Aspekt, der Leistungsmessung mittels Indikatoren, ignoriert und unterstellt, es werde eine Gesamtbeurteilung des Projektes NEF-2000 vorgenommen.

In ähnlicher Weise werden insbesondere unter Buchstaben c und wiederum im Abschnitt 1.3 die empirischen Grundlagen in Frage gestellt, indem ein Repräsentativitätsproblem konstruiert wird. So behauptet der Autor, die wirkungsorientierte Verwaltungsführung müsse in all ihren kantonalen und kommunalen Spielarten untersucht werden, um zu Erkenntnissen zu gelangen. Das mag für eine Gesamtbeurteilung zutreffen. In keiner Weise schliesst diese Feststellung jedoch die Möglichkeit aus, eine theoretisch wie methodisch hinreichend klar abgegrenzte Frage selbst mittels einer Einzelfallstudie zu untersuchen und dabei zu validen Resultaten zu gelangen. Dies ist und bleibt der Königsweg empirischer Wissenschaft und nicht das Gesamtkunstwerk, wie dies die Bemerkungen suggerieren. Dies trifft umso mehr zu, als ein weitgehend invariantes Prinzip der wirkungsorientierten Verwaltungsführung untersucht wurde, das Teil aller wirkungsorientierter Steuerungsmodelle ist.

Selbstverständlich sollte nicht zum Zweihänder greifen, wer das Florett zu führen versteht. Dennoch. Was im Abschnitt 1.3 unter dem Titel "Kritik als wissenschaftliche Methode?" steht, macht mit Ausnahme des Fragezeichens weder in pragmatischer noch semantischer Hinsicht Sinn. Es wurden Leistungsvereinbarungen analysiert, es wurde klassifiziert und ausgezählt, es wurden einige Prozentrechnungen angestellt und Interviews geführt. Wie in aller Welt sich dieses methodische Vorgehen mit dem Substantiv Einzahl "Kritik" belegen lässt, ist unergründlich, ausser man unterstelle böse Absicht. Diese ist nicht ganz von der Hand zu weisen, zeichnet sich doch die von KETTIGER neu in die erkenntnistheoretische Diskussion eingeführte "Kritik als wissenschaftliche Methode" primär dadurch aus, dass bloss kritisiert wird und keine konstruktiven Vorschläge formuliert und Alternativen aufgezeigt werden. Dies ist gleich doppelt hinterlistig: Erstens läuft die Forderung, Wissenschaft dürfe nicht nur aufzeigen was nicht funktioniere, sondern müsse Lösungen aufzeigen, dem geltenden, einer offenen Gesellschaft verpflichteten Wissenschaftsverständnis diametral zuwider.⁷ Zweitens werden in der

⁷ Konkret gemeint ist der mit dem Namen Karl Popper verbundene kritische Rationalismus; nicht nur aus erkenntnistheoretischen Gründen, sondern gerade auch um eine

Arbeit wie im Artikel, dem praxisorientierten Forschungsverständnis des IDHEAP entsprechend, Empfehlungen gemacht, die möglicherweise zur Überwindung der diagnostizierten Schwierigkeiten beitragen könnten. Der Kritiker zieht es jedoch vor, diese teilweise erheblich entstellt als Irrwege zu präsentieren.

Dies führt uns zum letzten Punkt: Da der Kritiker offensichtlich weder die Fragestellung noch die Untersuchungsanlage zu verstehen gewillt war, darf auch nicht erwartet werden, dass von ihm die getroffenen Aussagen wohlwollend aufgenommen werden. Dies bereitet Missverständnissen den Boden, sofern diese Bezeichnung angesichts der Sachlage nicht doch allzu euphemistisch ist. So wird nie behauptet, es sei immer und in jedem Fall unmöglich, einen Kausalzusammenhang zwischen einem Produkt und einer Wirkung herzustellen, sondern die damit verbundenen Schwierigkeiten werden thematisiert. Mit Absicht wird im Abschnitt 3 der in die Diskussion eingeführte Vorschlag, New Public Management unter dem Aspekt der Verwissenschaftlichung der Verwaltung zu analysieren, fehlinterpretiert. Nicht die Frage nach mehr oder weniger Experten wird in diesem Zusammenhang behandelt, sondern dargelegt, dass nebst betriebswirtschaftlichem und juristischem Sachverstand gerade im Hinblick auf die Wirksamkeitsmessung vermehrt sozialwissenschaftlicher Sachverstand beigezogen werden sollte. Dies würde uns Sozialwissenschaftler vielleicht auch davor bewahren, von einem Juristen über einige Grundkategorien der Befragung belehrt zu werden. Ebenso wenig wird eine Expertokratie gefordert, sondern vielmehr nebst der Empfehlung, die Direktionsstäbe und die Kontrollorgane von Regierung und Parlament zu verstärken, angeregt, das in zahlreichen Ämtern verfügbare Wissen über die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen aufzubereiten und verfügbar zu machen. Ein Vorschlag, den Daniel KETTIGER nota bene als den seinigen ausgibt und in seiner Replik gegen den kritisierten Beitrag ins Felde führt.

Als Kompliment soll das in der wissenschaftlichen Diskussion als Totschläger gefürchtete Verdikt, eine Studie bringe nichts Neues, sondern wiederhole bloss, das, was schon immer alle wussten, aufgefasst werden.

Gefährdung der freiheitlichen Ordnung auszuschliessen, sieht Popper in der Falsifikation und nicht in der Verifikation von Modellen, Theorien und Hypothesen die zentrale Aufgabe der Wissenschaft.

So falsch können die getroffenen Aussagen demnach nicht sein. Zu hoffen bleibt jedoch, dass das alt Bekannte in dem von Daniel KETTIGER so wortreich beschworenen, nicht abgeschlossenen Lernprozess eine etwas freundlichere Aufnahme findet, als dies die Replik vermuten lässt.