

König, Herbert

Article — Digitized Version

Effizienz öffentlichen Handels - neu überdacht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: König, Herbert (1979) : Effizienz öffentlichen Handels - neu überdacht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 5, pp. 250-254

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135319>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Effizienz öffentlichen Handelns – neu überdacht

Herbert König, Hamburg, Bonn

Die Diskussion über die Effizienz öffentlichen Handelns wird heute noch vorwiegend aus betriebswirtschaftlicher Sicht geführt. Weiterführende Überlegungen finden sich in dem Beitrag von Christian Leipert über die Produktivität staatlichen Handelns in unserem März-Heft¹⁾. Der folgende Aufsatz geht dieses Problem unter verwaltungswissenschaftlichen Aspekten an. Von dieser interdisziplinären Warte aus werden einige zusätzliche Perspektiven erkennbar.

Zum Ausklang seiner Überlegungen zur Produktivität des staatlichen Handelns unterstreicht Leipert die Schwierigkeiten eines Produktivitätsvergleichs zwischen Privatwirtschaft und Staat, weil bei den öffentlichen Händen eine marktpreisbezogene Ergebnismessung fehlt. Staatliche Produktivitätskennzahlen seien bekanntlich völlig willkürlich und damit für die Aufhellung der Produktivitätsentwicklung in diesem Sektor ungeeignet. Auch Versuche, Marktpreise für Nicht-Markt-Tatbestände zu simulieren, könnten nicht überzeugen, weil sie die Übertragung von Marktkriterien auf einen Bereich implizieren, der explizit außerhalb des Marktes liege und anderen Steuerungsmechanismen gehorche. Vielmehr komme es darauf an, die Produktivität staatlicher Tätigkeit vor dem Hintergrund einer detaillierten Analyse der vielfältigen Ziele aller Gebietskörperschaften, und hier vor allem mit Hilfe nicht-monetärer Leistungsziffern, zu messen; geeignete Wege dazu seien u. a. soziale Indikatoren über Input und Output sowie Studien zur Kostenwirksamkeit. Damit ließen sich ein zielwirksamer Mitteleinsatz und ein das Ergebnis öffentlichen Handelns vermehrendes oder verbesserndes Verhalten des öffentlichen Dienstes erreichen. Eine so angelegte Erkundung der Rationalität öffentlichen Handelns verschaffte Staat und Kommunen zugleich die Legitimation zur Fortsetzung ihrer Arbeit auf der Basis der sich immer wieder neu herausbildenden Bedürfnisstrukturen.

Enge Betrachtungsweisen erscheinen bereits als ein Schritt in die richtige Richtung, der auch den

¹⁾ C. Leipert: Staatskonsum, staatliche Investitionen und die Produktivität staatlichen Handelns, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 59. Jg. (1979), H. 3, S. 147 ff., insbes. 151 f.

Prof. Dr. Herbert König, 53, ist Ordinarius für Verwaltungslehre an der Hochschule der Bundeswehr in Hamburg und Lehrbeauftragter für Haushalts- und Finanzplanung an der Universität zu Köln.

Horizont für eine Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung erweitert. Diese hat ja von ihrem Ausgangspunkt her Schwierigkeiten, weil sie die Institutionen in Regierung und Verwaltung als Betriebe behandelt und damit permanent in der Gefahr ist, zum einen die Komplexität der von Leipert zitierten Bedürfnisstrukturen zu unterschätzen und sie mit betrieblichen Zielsystemen zu vergleichen, zum anderen aber auch einen verengten Effizienzbegriff zu gebrauchen, der die von Leipert bereits erwähnten Sozialindikatoren noch weitgehend außer Betracht läßt. Obendrein geht sie von einem ökonomischen Rationalitätsbegriff aus, der die Aspekte politischer oder gar gesellschaftlicher Rationalität, wie sie in der Kostenwirksamkeitsanalyse sozusagen erst durch die Hintertür in die Betrachtung wirksamen öffentlichen Handelns gelangen, außen vor läßt.

Insgesamt sind die von Leipert eröffneten Perspektiven für einen Fortschritt in der Beurteilung unseres Regierungs- und Verwaltungshandelns noch keineswegs anerkanntes Gemeingut. Worauf es vor allem für eine sich mit den öffentlichen Händen befassende spezielle Betriebswirtschaftslehre ankäme, wäre deren Ermutigung, einmal von der Suche nach weiterer Quantifizierung öffentlichen Wirkens abzulassen und sich seinen qualitativen Aspekten zuzuwenden: Über politische und gesellschaftliche Rationalität läßt sich eigentlich erst reden, wenn man die – manchmal recht artifiziell anmutenden – Zahlenwerke hinter sich läßt und wieder die bewährten und unverzichtbaren Instrumente des Politikers gebraucht, nämlich seine Nase und seinen Daumen.

Effizienz in Regierung und Verwaltung

Das muß nun keineswegs besagen, daß man all der Hilfsmittel entraten sollte, die fortschrittliche, sich der Verwaltung zuwendende Betriebswirte zu sinnvollem Gebrauch anbieten. Aber einladen sollte man sie schon, sich noch ein wenig mehr in

den Kategorien öffentlicher Aktionen umzutun und auch diejenigen Elemente mit ins Kalkül zu ziehen, die oftmals vernachlässigt, wenn nicht völlig übersehen werden. Das führt zugleich zu einer Erweiterung des Spektrums, wie es uns Leipert bereits in so dankenswerter Form eröffnet hat.

Zunächst sollte man der Frage nachgehen, bei welchen Institutionen die Effizienz zu prüfen ist. Sicherlich sollte nicht nur bei der exekutierenden Verwaltung allein die Effizienz überprüft werden, sondern zu allererst bei der Art und Weise des Einsatzes der Stellen, die die Ausführung von Gesetzen und sonstigen Handlungsanstößen programmieren. Das aber ist in erster Linie die Ministerialbürokratie bis hin zur Regierungsebene. Sie aus dem Auge zu lassen, hieße das Pferd vom Schwanz her aufzäumen²⁾. Eine solche Gesamtschau wird von der Verwaltungswissenschaft vorausgesetzt, wenn sie in ihren beiden großen theoretischen Ausgangsbasen, der Systemtheorie³⁾ und den Policy Sciences⁴⁾, die Regierungsebene ganz selbstverständlich in ihre Betrachtung einbezieht. Erst dann ergibt sich eine Gesamtschau öffentlichen Handelns, das man – mit Luhmann – in Zweck- und Routineprogramme einteilen mag oder aber – einer jüngeren Tendenz folgend⁵⁾ – nach Konditional- und Finalprogrammen unterscheiden könnte, die dann ihrerseits wiederum in Zweck- und Routineanteile ausdifferenziert werden müßten.

Die praktische Relevanz dieser Unterscheidung liegt darin, daß die sogenannten Zweckprogramme die analytische und konzeptionelle Komponente in der Gestaltung öffentlichen Handelns darstellen, während den Routineprogrammen dann die Ausführung zukommt. Es handelt sich also um eine Abfolge von Phasen, während die Unterscheidung nach Konditional- und Finalprogrammen diese Abfolge sozusagen kreuzt, d. h. darzustellen beabsichtigt, daß – wie es Luhmann kürzlich formuliert hat – die Verwaltung auf den beiden Geleisen des Rechts und des Geldes „fährt“: Im ersten Fall wird Regierungs- und Verwaltungshandeln rechtlich, d. h. im Regelfall konditional

programmiert, im zweiten Fall geht es um öffentliche Leistungen, deren Begründung sich in den Budgets findet; hier herrscht Finalität. Darin spiegelt sich zugleich die Funktion der Rechts- und der Haushaltsausschüsse in unseren Parlamenten wider: Obwohl beiden keine inhaltliche politische Funktion zukommt, üben sie doch manchmal einen Übergewichtig erscheinenden Einfluß auf unsere Politik aus. Auch an diesem Punkt könnten und sollten Effizienzüberlegungen ansetzen.

Hat man nach Konditional- und Finalprogrammen unterschieden, dann stellen die Zweckanteile die Funktion der Ministerialbürokratie, die Routineanteile die der exekutierenden Verwaltung dar. Aber all dies muß insgesamt gesehen werden, wenn man nicht Stückwerk leisten will.

Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit

Noch in jüngeren verwaltungswissenschaftlichen Publikationen⁶⁾ wird eine hochdifferenzierte Typologie von Verfahren zur Evaluation öffentlichen Handelns angeboten, die sich für die Praxis vielleicht noch etwas brauchbarer gestalten ließe. Worauf es dabei ankäme, wäre die Ausrichtung des Begriffsgebäudes auf die in Regierung und Verwaltung tatsächlich laufenden Prozesse wie beispielsweise die Aufstellung, Durchführung und Abrechnung des Budgets oder aber die Vorlage politischer Programme sowie von Ergebnisberichten nach ihrem Ablauf. Schon darin liegt ein Effektivitätsaspekt, nämlich die Frage, ob denn Sollvorstellungen des Budgets oder des politischen Programms effektiv, d. h. zum Ist geworden sind.

Unbeschadet dieses Vergleichs von Soll und Ist auf derselben Ebene im Zeitablauf ließen sich aber – unter dem Aspekt der Effizienz – Ex-ante wie Ex-post-Beziehungen zwischen diesen Ebenen herstellen: So könnte man den budgetären Aufwand als Input und das erwartete bzw. erreichte Programmresultat als Output zueinander in Beziehung setzen und damit die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der betreffenden Maßnahme beantworten. Man könnte und sollte aber auch – und das scheint noch bedeutsamer zu sein – das Programmresultat daran messen, ob es die ihm vorgegebenen öffentlichen Zwecke erfüllt bzw. die Probleme gelöst hat, zu deren Bewältigung es angesetzt wurde. Und wenn man noch weiter differenzieren möchte, könnte man von einer ergebnis- und einer zielbezogenen Wirtschaftlichkeit sprechen, wobei der Zielbezug im Sinne eines Zweck- bzw. Problembezugs zu verstehen wäre.

Insgesamt ließe sich aus einer solchen Unterscheidung ein Ansatz dafür gewinnen, daß das Regierungs- und Verwaltungshandeln aus seiner primär

²⁾ Ein solcher Ansatz findet sich in Schweden, wo durchaus fortschrittliche Überlegungen nicht nur zur Wirtschaftlichkeit, sondern auch zur Wirksamkeit öffentlichen Handelns auf die sogenannten Generalbehörden beschränkt bleiben, die mit relativer Autonomie unterhalb der Ebene der eigentlichen Regierung arbeiten. Vielleicht erklärt sich das daraus, daß die Ministerien dort sehr klein gehalten werden und in der Form eines totalen Projektmanagements organisiert sind, das ohnehin höchste Flexibilität garantiert.

³⁾ Vgl. vor allem N. L u h m a n n : Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln 1966; d. ers.: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, 2. Aufl., Opladen 1975.

⁴⁾ Vgl. hierzu insbesondere R. M a y n t z, F. W. S c h a r p f (Hrsg.): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München 1973.

⁵⁾ Hier wäre etwa zu nennen K. K ö n i g : Programmsteuerungen in komplexen politischen Systemen, in: Die Verwaltung, Bd. 7 (1974), S. 137 ff., insbes. 141 ff.; vgl. ferner R. S t e i n b e r g : Evaluation als neue Form der Kontrolle final programmierter Verwaltungshandeln, in: Der Staat, Bd. 15 (1976), S. 185 ff., insbes. 188 f.

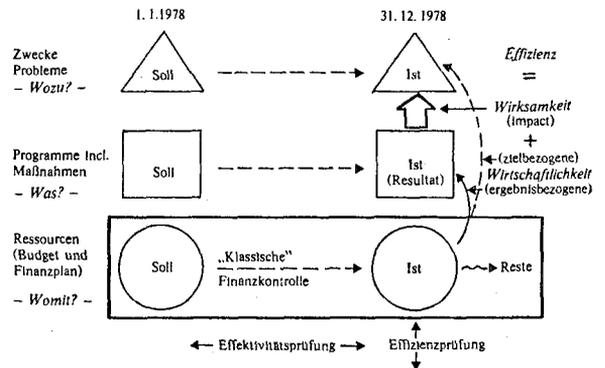
⁶⁾ Vgl. dazu beispielsweise H. U. D e r l i e n : Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung, Baden-Baden 1976, S. 21 ff.

budgetären Verhaftung herausgeführt und politischer gesehen wird: Es ist schon wichtiger zu wissen, ob eine Impfkation eine Grippegefahr zu bannen vermochte, als festzustellen, ob sie auch besonders sparsam durchgeführt wurde. Und es ist bedeutsamer, den Kommunikationseffekt eines Straßenbaus zu ermitteln als danach zu fragen, wie gering der Aufwand dafür war. Und um vielleicht noch ein besseres Beispiel zu nehmen: Nicht die Herstellungskosten von Informationsbroschüren in Staat und Gemeinden stehen im Vordergrund der Frage nach der Effizienz öffentlichen Handelns, sondern die Frage, wie sinnvoll die Herstellung und die Verteilung solchen Materials überhaupt ist.

Hier liegen die Kernfragen, mit denen sich unser oftmals so fleißiges Regierungs- und Verwaltungshandeln in den Griff bekommen läßt; die Frage nach seiner Sparsamkeit ist sekundär. Das soll auf der anderen Seite nicht besagen, daß man sie erst gar nicht stellt. Selbstverständlich bedarf es einer gewissenhaften, nach der Ordnungsmäßigkeit der Finanzgebarung fragenden Rechnungsprüfung ebenso sehr wie einer auch die Wirtschaftlichkeit überprüfenden, anspruchsvolleren Finanzkontrolle vor allem durch unabhängige Institutionen wie unsere Rechnungshöfe⁷⁾.

Das damit für die Beurteilung öffentlichen Handelns vorgeschlagene Begriffsgefüge mag anhand des Schaubildes⁸⁾ noch ein wenig deutlicher wer-

Abbildung
Finanzkontrolle und politische Erfolgskontrolle



den. Es unterscheidet aus Gründen der Vereinfachung die drei genannten Ebenen nach dem Was, dem Wozu und dem Womit öffentlicher Programme bzw. ihrer Grundelemente, der sogenannten Maßnahmen.

⁷⁾ Vgl. zu diesem Komplex insgesamt das Sonderheft 3 der Verwaltungswissenschaftlichen Informationen, hrsg. von der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften: Kritische Analyse des Managements finanzieller, personeller und materieller Ressourcen in der öffentlichen Verwaltung. Länderbericht für die Bundesrepublik Deutschland zu Thema 1 des XVII. Internationalen Kongresses für Verwaltungswissenschaften in Abidjan vom 12.-16. 9. 1977 - Berichterstatter: H. König, Bonn 1977.

⁸⁾ Entnommen aus H. König: Zur Typologie integrierter Planungs- und Budgetierungssysteme, in: H.-C. Pfohl, B. Rürup (Hrsg.): Anwendungsprobleme moderner Planungs- und Entscheidungstechniken, Königstein/Ts. 1978, S. 219 ff., hier S. 229; vgl. hierzu bereits E. Böhne, H. König: Probleme der politischen Erfolgskontrolle, in: Die Verwaltung, Bd. 9 (1976), S. 19 ff., insbes. 36 ff.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Hermann G. Schütte, Siegfried Stampa, Heinz-Dietrich Ortlieb

AFRIKA BETET ANDERS

— Warum unsere bisherige Afrikapolitik erfolglos bleiben muß —
Zweite, erweiterte Auflage

Die Darstellung afrikanischer Verhältnisse ist selbst in wissenschaftlichen Veröffentlichungen seit einigen Jahren höchst oberflächlich. Was in der Regel völlig ausgespart oder doch unvollständig oder entstellend wiedergegeben wird, ist die andersartige Denk- und Verhaltensweise schwarzafrikanischer Menschen und Völker. Nachdem die erste Auflage dieses Buches bereits nach einem Jahr vergriffen war, wurde für die zweite, auf fast den doppelten Umfang erweiterte Auflage ein weiterer entwicklungspolitisch erfahrener Praktiker als Autor gewonnen. Mit der vorliegenden Studie leisten die Verfasser einen wesentlichen Beitrag zur Versachlichung der öffentlichen Diskussion über Sinn und Grenzen einer Afrikapolitik, die der weißen wie der schwarzen Welt gleichermaßen gerecht wird.

Großoktav, 217 Seiten, 1978, Preis brosch. DM 19,80

ISBN 3-87895-180-9

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Geradezu eine Terra incognita für eine sich mit der öffentlichen Verwaltung befassende Betriebswirtschaftslehre sind die Haushalte in Staat und Gemeinden – etwa 10 000 bis 12 000, nämlich ein Bundeshaushalt, elf Landeshaushalte und unendlich viele kommunale Budgets je nach dem Stand der Gebietsreform. Daß diese Budgets ebenso wie ihre mittelfristige, aber sehr viel weniger umfangreiche Extrapolation, die Finanzpläne, den Betriebswirten so wenig zugänglich sind, liegt nicht zuletzt an der anderweitigen Ausgestaltung des kaufmännischen Rechnungswesens. Denn das kaufmännische Rechnungswesen kennt eine budgetäre Vorausplanung kaum und legt statt dessen starkes Gewicht auf die rechnungsmäßige Ausdifferenzierung und die Abschlußtechnik, während die Kameralistik wiederum die Vermögens- und Schuldenseite vernachlässigt. Dies ist kein Wunder, denn wer kauft schon eine Eisenbahn oder eine Landstraße, und wenn man die Bestände aus Museen veräußern muß, sind die sowieso nichts mehr wert.

Strukturelle Aspekte

Gleichwohl sollte dieser Aspekt nicht unberücksichtigt bleiben. Er spielt auch als Grundlage der Frage nach der Verwaltungseffizienz, die hier als Effizienz von Regierung und Verwaltung insgesamt gesehen wird, durchaus eine erhebliche Rolle. Denn die öffentlichen Haushalte enthalten ja für den bei der Frage der Wirtschaftlichkeit angesprochenen Input-Output-Vergleich Inputgrößen. Daß sie diese Größen in einer total unübersichtlichen Form präsentieren, die mit der Darstellung öffentlicher Programme so gut wie nichts gemein hat, ist alenthalben bekannt und Gegenstand eines besonderen Kammers etwa der Abgeordneten in allen fachpolitischen Ausschüssen unserer Parlamente, während die Mandatsträger in den Haushaltsausschüssen ihnen gegenüber oftmals so etwas wie eine Geheimwissenschaft betreiben. Auf die dazu angestellten vielfältigen Mängelanalysen kann verwiesen werden⁹⁾.

Worum es hier geht, ist vor allem die Diskrepanz der Budgetstruktur – die Haushaltsrechtsreform im Jahre 1969 hat deren institutionelle Klassifikation nach Ressorts bzw. kommunalen Verwaltungseinheiten lediglich ökonomisch verfeinert und damit in den Dienst der Konjunkturpolitik gestellt – gegenüber einer politisch zu gliedernden Präsentation der öffentlichen Programme, aber auch die Unterschiedlichkeit dieser beiden Struk-

turen wiederum gegenüber der organisatorischen Gliederung der programm- und budgetexekutierenden Regierungs- und Verwaltungseinheiten – alles in allem ein schreckliches Durcheinander, das letztlich auch maßgeblich zum Scheitern aller Versuche in den USA beigetragen hat, die Rationalität staatlichen Handelns zu erhöhen. Das gilt für anspruchsvolle Planungsverfahren wie etwa das „Program Planning Budgeting Surplus“ (PPBS) ebenso wie für moderne Managementkonzeptionen wie das „Management by Objectives“ (MbO), und es wird auch gelten, wenn sich über kurz oder lang das von Präsident Carter so sehr betriebene Zero-Base-Budgeting-Konzept totgelaufen haben wird¹⁰⁾.

Wie könnte dem abgeholfen werden? Zum einen wäre die Übereinstimmung von politischem Programm einerseits und institutioneller Struktur (Aufbauorganisation, Organisationsspinne) andererseits hilfreich. Das methodisch wohl am weitesten entwickelte Bundesressort in Bonn, das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, hat¹¹⁾ bewiesen, daß man sie zu realisieren vermag. Zum zweiten bedarf es der Übertragung der Programmstruktur auf die Gliederung von Budget und Finanzplan – ein Schritt, der sich dann als möglich erweist, wenn man sich zu einer dritten Form der Budgetstruktur jenseits von institutioneller und ökonomischer Gliederung, nämlich zur Verwirklichung der politischen Programmfunktion des öffentlichen Haushalts, durchringt¹²⁾.

Erst wenn beides erfolgte, d. h. das politische Programm und die Organisation zur Übereinstimmung und beide wieder mit der Budgetstruktur in Einklang gebracht wurden, vermag man die sonst diesen Strukturen immanenten Zentrifugalkräfte zu bändigen und zum gemeinsamen Ziel hinzuführen: zu einer ebenso verständlichen wie zur Beschaffung der Legitimation öffentlichen Handelns notwendigen Präsentation eben dieses Handelns.

⁹⁾ Zum PPBS vgl. insbesondere H. Reiner mann: Programmbudgets in Regierung und Verwaltung, Baden-Baden 1975; zu den integrierten Planungs- und Budgetierungssystemen, die vom PPBS ihren Ausgang nahmen, vgl. ferner die Reihe „Planung“ I–VII, hrsg. von J. H. Kaiser, Baden-Baden 1965 ff.; einen kurzen Überblick bietet der Verfasser in seinem oben angeführten Buch zur Dynamischen Verwaltung, S. 63 ff. Zu den Managementkonzeptionen vgl. auch die Dissertation von C. H. Reichard: Managementkonzeption des Öffentlichen Verwaltungsbetriebes, Berlin 1973, Zum Zero-Base-Budgeting-Konzept vgl. Rainer Paulenz: Das Zero-Base-Budgeting-Konzept, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 57. Jg. (1977), H. 8, S. 422 ff., B. Rürup, K. H. Grünewald: Zero-base-budgeting. Ein neues „staatswirtschaftliches Budgetierungskonzept“, in: Verwaltung und Fortbildung, Schriften der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Heft 4/1978, S. 145 ff., mit weiteren Nachweisen.

¹⁰⁾ Diesem mutigen Schritt lagen Arbeiten der Ende 1975 eingestellten Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern in Verbindung mit einer Untersuchung der Mc.Kinsey Inc. zugrunde.

¹²⁾ Hierzu sei verwiesen auf K. H. Hansmeyer (Hrsg.): Das rationale Budget. Ansätze moderner Haushaltstheorie, Köln 1971; vgl. ferner B. Rürup: Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes, Berlin 1971; und vertiefend K. H. Hansmeyer, B. Rürup: Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, 2. Auflage, Tübingen und Düsseldorf 1975.

⁹⁾ Hierzu gibt es eine breite Fülle finanzwissenschaftlicher und verwaltungswissenschaftlicher Literatur im angelsächsischen Sprachraum. Für die Bundesrepublik Deutschland vgl. etwa H. König: Dynamische Verwaltung. Bürokratie zwischen Politik und Kosten, Stuttgart 1977, S. 58 ff.; vgl. ferner den Sammelband: Reform kommunaler Aufgaben, hrsg. vom Institut der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bd. 19 der Studien zur Kommunalpolitik, Bonn 1978, und darin im besonderen den Beitrag des Verfassers: Ziel – Programm – Ressourcen – Dynamik, auf S. 229 ff., insbes. 237 ff.

Zu diesem strukturellen Aspekt kommt aber noch ein prozessualer Gesichtspunkt hinzu: Man könnte ihn mit der „Schizophrenie des Titelverwalters“ umschreiben. Gemeint ist die Trennung des „politischen“ und des „budgetären“ Verfahrensstranges vor allem auf ministerieller Ebene, wo das politische Konzept von Regierungszentrale und Fachressorts bis hin zu den Fachausschüssen des Parlaments sich deutlich von dem Walten der budgetären Akteure – Haushaltsbeauftragte, Finanzminister und Haushaltsausschuß – abhebt. Eine Integration der Verfahren wäre segensreich¹³⁾.

Verwaltungseffizienz und Motivation

Vor kurzem hat das Buch von Ulrich Lohmar¹⁴⁾, einem früheren Bundestagsabgeordneten und Vorsitzenden eines der bedeutendsten Ausschüsse des Deutschen Bundestages, berechtigtes Aufsehen erregt, und zwar zum einen wegen der darin geübten massiven Provokation, zum anderen aber auch wegen seiner aufregenden Thesen bis hin zu der, daß die „Bürokratie“ sich nicht mehr nur mit sich selbst beschäftige, sondern inzwischen wie eine „lautlose Krake“ auf die Gesellschaft insgesamt übergreife und diese in ihrem Würgegriff zu ersticken drohe. Was hier insbesondere interessiert, ist seine Annahme, daß unter anderem in den Ministerien des Bundes zwischen 10 und 30 % der Bediensteten eingespart werden könnten, ohne daß unsere Politik darunter Not zu leiden hätte; im übrigen leisteten allenfalls 10 bis 15 % der öffentlichen Bediensteten die eigentlich qualifizierte Arbeit in ihren Dienststellen.

Eine Antwort auf diesen Vorwurf müßte zwischen den strukturellen Aspekten, dem prozessualen Gesichtspunkt und der Verhaltensseite unterscheiden. Zu den beiden ersten Fragen ist bereits das Wesentliche gesagt worden; hier geht es nur noch um die Motivation des öffentlichen Dienstes. Dazu könnte man die These vertreten, daß die Motivationsreserven in Staat und Kommunen sogar grö-

ßer sind als ihr Rationalisierungspotential. Das hängt wiederum damit zusammen, daß dem öffentlichen Dienst die Strukturen und Verfahren in Regierung und Verwaltung in einer Weise vorgegeben sind, daß er selbst sie nur bedingt zu ändern vermag¹⁵⁾. Dies schließt nicht aus, daß – wie wir in der Realität immer wieder sehen – trotz mangelhafter Vorgaben mit Hilfe des gesunden Menschenverstandes gute Verwaltung gemacht wird. Aber man sollte doch das institutionelle und prozessuale „Korsett“ unseres Regierungs- und Verwaltungshandelns nicht einfach hinnehmen, sondern es mit dem Ziel durchleuchten und angehen, es wirklich auf die an Staat und Gemeinden heran tretenden Anforderungen einzustellen.

Einer der bedeutsamsten Gesichtspunkte hierbei ist die Schaffung eines Rahmens, in dem sich der öffentliche Dienst in geeigneter Weise nach außen hin darzustellen vermag. Erst dann kann eine hinreichende Selbstidentifikation mit dem Gemeinwesen, dem er dient, erwartet werden. Es geht gar nicht einmal primär um materielle Anreize wie Gehalt und Beförderungen, sondern um die sogenannte intrinsische Motivation des öffentlichen Dienstes, die im wesentlichen darauf beruht, daß seine Angehörigen das Gefühl haben, in ihrer Funktion ihre Kenntnisse und Fähigkeiten voll wirksam werden zu lassen¹⁶⁾.

Dies alles ist nur ein bescheidener Überblick über die Perspektiven, die sich aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht zur Frage der Effizienz in Staat und Gemeinden eröffnen. Insgesamt kommt es darauf an, über die Forderung nach Leistung und Leistungsmessung hinaus darüber nachzudenken, was in der Bundesrepublik Deutschland zur Förderung einer Regierungs- und Verwaltungsmethodik schlechthin geschehen müßte. Dazu könnte ein Blick über unsere nationalen Grenzen hinaus manchen sinnvollen und keineswegs aufwendigen Anstoß vermitteln.

¹³⁾ Vgl. dazu bereits im besonderen J. Denso, D. Ewringmann, K. H. Hansmeyer, R. Koch, H. König, H. Siedentopf: Verwaltungseffizienz und Motivation, Bd. 115 der Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1976, sowie den Aufsatz des Verfassers zur Typologie integrierter Planungs- und Budgetierungssysteme, a.a.O.

¹⁴⁾ Ulrich Lohmar: Staatsbürokratie. Das hoheitliche Gewerbe, München 1978.

¹⁵⁾ Vgl. bereits H. König: Dynamische Verwaltung, a. a. O., S. 94 ff.

¹⁶⁾ Vgl. dazu insbesondere J. Denso, D. Ewringmann, K. H. Hansmeyer, R. Koch, H. König, H. Siedentopf, a. a. O., unter Wiedergabe des Ergebnisses einer empirischen Untersuchung auf S. 53, wonach nur 36 % der Bediensteten der Bundesministerien der Meinung waren, daß sie in ihrer gegenwärtigen Tätigkeit ihre Kenntnisse und Fähigkeiten auch ausnutzen könnten.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG