

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Fakultät für Betriebswirtschaftslehre der Universität Mannheim (WH) gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Universitäts- und
Landesbibliothek
Darmstadt


Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung vorbehalten

Druck, Verlag und Copyright

© 1975 by Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. Kommanditgesellschaft, Baden-Baden

Printed in Germany

ISBN 3 7890 0134 1



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Erstes Kapitel	
Die Forderung nach Neuorientierung des Entscheidungsverhaltens im öffentlichen Sektor	
A. <i>Aufgabenstellung und methodische Vorbemerkungen</i>	17
I. Das gewandelte Funktionsverständnis öffentlicher Institutionen als Ausgangspunkt von Reformbestrebungen für Regierungs- und Verwaltungsverfahren	17
II. Die Reform des Entscheidungsverhaltens staatlicher Exekutivorgane als Gegenstand der vorliegenden Untersuchung	20
III. Beurteilung und Entwurf von Systemkonzepten für die Beeinflussung des Entscheidungsverhaltens als spezielle Aufgabe	23
1. Die Bedeutung von Systemkonzepten in der pragmatischen Politikberatung	23
2. Inhalt und konkrete Vorgehensweise der Untersuchung	25
B. <i>Funktionsbestimmung für öffentliche Institutionen</i>	29
I. Eingriffsprinzipien als notwendige Kriterien für staatliche Aktivitäten	31
1. Klassifikatorische Übersicht über Aktivitäten im gesellschaftlichen System	31
a) Das Ausnahmeprinzip für staatliches Handeln	31
b) Privater Bedarf und private Leistungen (Güter)	31
	9

c)	Öffentlicher Bedarf und öffentliche Leistungen (Güter)	34
d)	Die Reglerfunktion staatlicher Institutionen	35
2.	Öffentliche Güter und staatliche Aktivitäten	38
a)	Übersicht	38
b)	Öffentliche Funktionen im Allokationssektor	39
c)	Öffentliche Funktionen bei der Einkommens- und Vermögensverteilung	48
d)	Öffentliche Funktionen bei marktwirtschaftlichen Steuerungsaufgaben	49
II.	Analyse externer Effekte und Abstimmungsprozesse zur Gewinnung hinreichender Kriterien staatlichen Han- delns	51
1.	Die Analyse externer Effekte als staatliche Aufgabe	51
2.	Die Durchführung von Abstimmungsprozessen als staatliche Aufgabe	57
III.	Die Mittel für staatliche Interventionen	60
IV.	Effizienzkriterien für Entscheidungssysteme öffentlicher Institutionen	62
C.	<i>Empirische Feststellungen zu Aufgabenverständnis und -voll- zug öffentlicher Institutionen</i>	67
I.	Komplexität und Wandlungsprozesse als erschwerende Faktoren	67
1.	Komplexität öffentlicher Aufgabenstellungen	67
2.	Wandlungsprozesse in der Umwelt von Regierungs- systemen	69
II.	Analyse des empirischen Regierungs- und Verwaltungs- handelns	70
1.	Pluralismus und Inkrementalismus im Außenver- hältnis	71
2.	Zerfall des Zielzusammenhangs im Innenverhältnis	76
a)	Zum Zusammenhang zwischen Pluralismus und Mängeln im Innenverhältnis	76
b)	Die Mängel im einzelnen	77

Zweites Kapitel

Das Programmbudget als Versuch einer Reform der
Entscheidungsfindung in Regierung und Verwaltung

A. <i>PPBS als auf einen Regierungsbereich in seiner Gesamtheit angewandte Systemanalyse</i>	89
I. Systemanalyse als verfügbares Problemlösungsverfahren	89
II. Die Einführung des PPBS	93
III. Der Begriff des PPBS als formales Entscheidungs- oder Managementsystem	97
IV. Die grundlegenden Bestandteile des PPBS	103
1. Bezug von Aufgaben- und Finanzplanung	103
2. Programmbudgetierung	104
3. Systemanalyse	105
V. Charakterisierung des PPBS durch Abgrenzung zu seinen Vorläufern	107
1. Vorläufer des PPBS in Praxis und Wissenschaft	107
2. PPBS als dritte Haushaltsreform der US-Bundesregierung	109
B. <i>Die konkrete Ausgestaltung des PPBS in den US-Bundesbehörden</i>	116
I. Die konkreten Ziele	116
II. Die Programmstruktur	120
III. Die Definition durchzuführender Analysen (Issue Letters)	129
IV. Spezielle analytische Studien	131
V. Programm- und Finanzpläne	139
	II

VI. Programm-Memoranden	148
VII. Die zeitliche Eingliederung des PPBS in den Budgetzyklus	149
VIII. Die organisatorische Gestaltung des PPBS	152
IX. Personalbedarf, Kosten und einföhrungsbegleitende Maßnahmen	155
X. Verbesserungen in den Entscheidungsprozessen durch PPBS	158
1. PPB-Resultate im Verteidigungsbereich	158
2. PPB-Resultate im zivilen Bereich	160
3. Beurteilung der PPB-Resultate	164
XI. Die Abschaffung des PPBS in der US-Bundesregierung	166

Drittes Kapitel

Die Konfrontation des Programmbudgets mit der Situation öffentlicher Institutionen

A. <i>Analyse des PPB-Systemkonzepts</i>	169
I. Bezugsrahmen für die Ursachenanalyse des PPBS-Fehlschlags	169
II. Die Vorbereitungs- und Implementierungsstrategie als Bestandteil des PPB-Systemkonzepts	176
1. McNamara's PPBS als Ausgangsbasis	176
2. Ausbildung, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit	179
3. Methoden der Informationsverdichtung und Zeitpläne	185
4. Betreuung durch das Budgetbüro	186
5. Einföhrungszeitpunkt und -methode	187
6. Beurteilung der Implementierungsstrategie	189

III. Die Koziptierung von PPBS als Haushaltsreform	190
1. PPBS als »crosswalk«-System	190
2. Ursachen für den Ansatz als Haushaltsreform	192
3. Konsequenzen eines auf den Haushalt gerichteten Verwaltungsreformkonzepts	195
a) Überbetonung der Haushaltsplanung zu Lasten anderer Regierungsfunktionen	196
b) Der anti-analytische Charakter der Haushalts- planung	197
c) Bürokratisierung des PPBS durch dem Budget- prozeß angepaßte organisatorische Konfiguratio- nen	199
d) Dominanz finanzieller Entscheidungsaspekte	202
e) Termindruck	203
f) Abhängigkeit der PPB-Technologie vom Kon- zept der Budgetreform	204
4. Zusammenfassende Beurteilung von PPBS als Haus- haltsreform	204
IV. Zur Außenorientierung des PPBS	206
1. Reichweite des PPBS in Bezug auf die Planung eines gemeinwohlmaximalen Regierungsprogramms	206
2. Die Eignung des PPBS, relevante Problemstellungen aufzugreifen	209
3. Die Eignung des PPBS für eine optimale Programm- kombination	214
4. Schlußfolgerung	221
V. Mitarbeiterverhalten und PPBS	221
1. Die Annahme des »budgetary man«	221
2. Verhaltenswissenschaftliche Untersuchungsergebnisse zur Zeit der PPBS-Entwicklung und -einführung	226
3. Konfrontation des PPBS mit den empirischen Ver- haltensphänomenen	235
a) PPBS-Wirkungen auf das Kabinett	236
b) Ministerverhalten und PPBS	242
c) Die Bedeutung des PPBS für die nachgeordnete Bürokratie	246
4. Mögliche Gegenstrategien	253
5. Zusammenfassende Beurteilung der von PPBS zu- grundegelegten Verhaltensprämissen	257

B. <i>Analyse des PPB-Instrumentariums</i>	259
I. Analyse der fünf Instrumente	259
1. Die Programmstrukturen	259
a) Problemstellung	259
b) Betrachtung der gegen Programmstrukturen vorgebrachten Argumente	261
c) Konsequenzen für die Verwendbarkeit von Programmstrukturen	266
d) Beurteilung des PPB-Instruments »Programmstruktur«	271
2. Die Hauptfragenkreise (Major Program Issues)	273
3. Spezielle analytische Studien	274
4. Programm- und Finanzpläne	276
5. Programm-Memoranden	280
6. Beurteilung der fünf Instrumente	280
II. Organisatorische und informationelle Abstützung der PPB-Instrumente	281
1. Interministerielle Koordination	282
2. Methoden und Ausgangsdaten	283
3. Informationssysteme, Durchführungskontrolle und Programm-Management	284
4. Schlußfolgerung	289
III. Zusammenfassender Erklärungsversuch für den Lebenszyklus des PPBS	290
→ C. <i>Entwicklungslinien analyseorientierter Entscheidungssysteme</i>	295
I. Methodische Hinweise	296
II. Materielle Hinweise	304
1. Grundlegung	304
2. Prinzipien eines analyseorientierten Entscheidungssystems	310
a) Gesamtstrategie unter einheitlicher Leitung	310
b) Zurückhaltung im Anspruch bei Entschlossenheit im Beginn	311

c) Reorganisationsmaßnahmen	314
d) Zentralisierung im Zielbereich bei Dezentralisierung im Mittelbereich	317
e) Maßnahmen zur Verbesserung der Programmdurchführung	318
f) Maßnahmen zur Verbesserung der Innovationsentscheidungen	323
g) Schlußbemerkung	329
Zusammenfassung	331
Kurzfassung in englischer, französischer und russischer Sprache	339
Literaturverzeichnis	351
Namenverzeichnis	365
Sachverzeichnis	369