

Dr. Helmut Friedrichsmeier

Planung als Führungsinstrument in der öffentlichen Verwaltung

Eine empirisch gestützte Grundlegung am Beispiel der
Arbeitsmarktverwaltung und des Postautodienstes
in Österreich

TECHNISCHE HOCHSCHULE DARMSTADT

Fachbereich 1

Gesamtbibliothek

Betriebswirtschaftslehre

Inventar-Nr. : 36.724

Abstell-Nr. : A39/110

Sachgebiete:

0.7

00300.919

Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	21
Erstes Kapitel	
Forschungsmotivation, Erkenntnisobjekt, Methodik und Ausgangsposition der Arbeit	23
A. Motivation und Erkenntnisobjekt	23
B. Anmerkungen zur Methodik	30
C. Die Untersuchungsobjekte (Arbeitsmarktverwaltung und Postautodienst)	35
D. Ausgangsposition und Zielsetzung der Arbeit	39
E. Zusammenfassung	43
Zweites Kapitel	
Verwaltungswissenschaft, Verwaltungslehre und Verwaltungsführungslehre	45
A. Verwaltungslehre im Kontext relevanter Fachwissenschaften	45
B. Rückwirkungen des wissenschaftlichen Standortes der Verwaltungslehre auf die gegenständliche Forschungsarbeit – zur Notwendigkeit fachübergreifender Fragestellungen und Forschungsansätze	52
	7

Drittes Kapitel

Planung – Begriffsbestimmungen, Analysen, Abgrenzungen	61
A. Planung als Element des Managementprozesses (Prozessuale Einordnung der Planungsfunktion)	61
B. Planung als Erkenntnisobjekt der Unternehmensführungslehre (Unternehmensplanung)	66
C. Planung in der öffentlichen Verwaltung und im öffentlichen Verwaltungsbetrieb	74
I. Planungsmotivation in der öffentlichen Verwaltung	74
II. Die verschiedenen Dimensionen des Phänomens »Planung« im öffentlichen Verwaltungsbetrieb	76
III. Exkurs: Der Plan	79
1. Zur Rechtsnatur des Planes	79
2. Zur Partizipation an Planungsprozessen (in) der öffentlichen Verwaltung	83
3. Zur finalen Ausrichtung des Planes	87
D. Politische Planung	87
E. Bestandsaufnahme	96
F. Stichwortkatalog	99

Viertes Kapitel

Hypothesen zu einem allgemeinen Verwaltungs- managementsystem unter besonderer Berücksichtigung der Planungsfunktion	103
A. Hypothesen zum Planungsmanagement in Abhängigkeit von objektiv feststellbaren Strukturmerkmalen	103
B. Hypothesen zum Planungsmanagement in Abhängigkeit von »objektiv-subjektiven« Strukturmerkmalen	106

C.	Hypothesen zum Planungsmanagement in Abhängigkeit von persönlichen Einstellungs- und Verhaltensmustern	110
D.	Spezifische (= ausgewählte) Hypothesen zur Planung in der öffentlichen Verwaltung	114
E.	Anmerkungen zum Prüffeld und zur Erhebungsstatistik	119
I.	Arbeitsmarktverwaltung	119
	1. Schriftliche Haupterhebung	119
	2. Ergänzungserhebung in der Sektion (3. Instanz)	120
	3. Testinterviews (Pretests)	120
II.	Postautodienst	120
	1. Schriftliche Haupterhebung	120
	2. Ergänzungserhebung in der Generaldirektion (Abt. 14)	122
	3. Testinterviews (Pretests)	122
F.	Auswertungsplan für die einzelnen Hypothesen	122

Fünftes Kapitel

	Das Konstrukt des Mikro-Planungssystems als Instrument der Hypothesenprüfung	127
A.	Der Aufbau des Mikro-Planungssystems	127
B.	Überprüfung der Zusammenhänge im Mikro-Planungssystem	133
I.	Erster Test	135
II.	Zweiter Test	138
	1. Zusammenhänge der vier Variablen des Mikro-Planungssystems im Bereich der Arbeitsmarktverwaltung	139
	2. Zusammenhänge der vier Variablen des Mikro-Planungssystems im Bereich des Postautodienstes	140
	3. Ermittlung der Zusammenhänge im Wege der Regressionsanalyse	140
	4. Weitere Zusammenhangsanalysen	142

C. Zusammenfassung der Prüfergebnisse und Kritik	145
1. Zusammenfassung der Prüfergebnisse	145
II. Kritische Würdigung	146

Sechstes Kapitel

Die Prüfung der einzelnen Hypothesen 149

A. Prüfung der Hypothesen zum Planungsmanagement in Abhängigkeit von objektiv feststellbaren Strukturmerkmalen	149
I. Prüfung der Hypothese A/I.	149
1. Die einzelnen Variablen	150
2. Kommentar	155
II. Prüfung der Hypothese A/II.	157
1. Die einzelnen Variablen	157
2. Kommentar	161
III. Prüfung der Hypothese A/III.	164
1. Die einzelnen Variablen	165
2. Kommentar	169
B. Prüfung der Hypothesen zum Planungsmanagement in Abhängigkeit von »objektiv-subjektiven« Strukturmerkmalen	171
I. Prüfung der Hypothese B/I.	171
1. Erster Test: Der subjektiv erlebte Entscheidungsspielraum der Führungskraft	171
a) Die einzelnen Variablen	172
b) Kommentar	175
2. Zweiter Test: Vorprogrammierung der Arbeit durch Richtlinien und Weisungen	176
a) Die einzelnen Variablen	177
b) Kommentar	180
c) Kritische Würdigung beider Tests	181
II. Prüfung der Hypothese B/II.	186
1. Die einzelnen Variablen	187
2. Kommentar	191
3. Bürokratiewachstum durch bürokratieinterne »Planungserfolge«?	192

III. Prüfung der Hypothese B/III.	197
1. Die einzelnen Variablen	197
2. Kommentar	200
C. Hypothesen zum Planungsmanagement in Abhängigkeit von persönlichen Einstellungs- und Verhaltensmustern	203
I. Prüfung der Hypothese C/I.	203
1. Die einzelnen Variablen	204
2. Kommentar	207
3. Zu den Typen und ihren Überschneidungen	208
II. Prüfung der Hypothese C/II.	211
1. Die einzelnen Variablen	212
2. Kommentar	215
III. Prüfung der Hypothese C/III.	217
1. Die einzelnen Variablen	218
2. Kommentar	221
IV. Prüfung der Hypothese C/IV.	223
1. Die einzelnen Variablen	223
2. Kommentar	226
D. Prüfung spezifischer Hypothesen zur Planung in der öffentlichen Verwaltung	228
I. Prüfung der Hypothese D/I.	228
II. Prüfung der Hypothese D/III.	232
E. Zusammenfassung	234

Siebttes Kapitel

Allgemeine Motivation für Management- (und Planungs-)Innovationen in der öffentlichen Verwaltung – eine Analyse von Motivenlagen am Beispiel planungsfördernder und planungshindernder Umstände	239
---	-----

A. Planungsfördernde und planungshindernde Faktoren aus der Sicht der leitenden Beamten aus 1. und 2. Instanz (Arbeitsmarktverwaltung/Postautodienst)	239
---	-----

I.	Zur ersten Aussage	245
1.	Prioritätenreihung der Motivationsfaktoren	245
2.	Kommentar	248
II.	Zur zweiten Aussage	250
B.	Motivationsstypologien – Clusteranalyse zur Einschätzung planungsfördernder und planungshindernder Faktoren	252
I.	Struktur der Cluster nach positiven/negativen Motivationsfaktoren	252
II.	Analyse der inhaltlichen Plausibilität der Cluster/Typologien	255
1.	Arbeitsmarktverwaltung	255
a)	Typ 1	255
b)	Typ 2	255
2.	Postautodienst	256
a)	Typ 1	256
b)	Typ 2	256
c)	Typ 3	257
d)	Typ 4	257
e)	Typ 5	258
III.	Analysen des Mikro-Planungssystems nach Typen	258
IV.	Anmerkungen zum typologischen Forschungsansatz	261
V.	Nachsatz	262

Achtes Kapitel

Feldstudie I: Bundesministerium für soziale Verwaltung, Sektion III – Arbeitsmarktpolitik 265

A.	Aufgaben und Organisation der Arbeitsmarktverwaltung	265
I.	Vorbemerkung	265
II.	Regionale Organisation	265
III.	Aufbauorganisation	266
1.	Allgemeines	266
2.	Bundesministerium für soziale Verwaltung	267
3.	Landesarbeitsämter	267
4.	Arbeitsämter	267

5. Beirat	268
6. Verwaltungsausschüsse bei den Landesarbeitsämtern	269
7. Vermittlungsausschüsse bei den Arbeitsämtern	269
IV. Ablauforganisation und die dahinter stehende »Organisationsphilosophie«	269
V. Organisationsschemata der Dienststellen der Arbeitsmarktverwaltung	271
VI. Aufgabenbereiche des Bundesministeriums für soziale Verwaltung und seiner nachgeordneten Dienststellen	271
1. Bundesministerium für soziale Verwaltung	271
2. Landesarbeitsämter	274
3. Arbeitsämter	275
4. Beirat	276
5. Verwaltungsausschüsse	276
6. Vermittlungsausschüsse	277
VII. Mitarbeiterstand	277
B. Das Führungs- und Planungsinstrumentarium in der Arbeitsmarktverwaltung	278
I. Vorbemerkung	278
II. Planungsgrundlagen	278
1. Prognosen	278
2. »Politische« Konzepte und normative Grundlagen	279
a) Arbeitsmarktpolitisches Konzept (Ausgabe 1978)	279
b) Sonderkonzepte mit spezifischen Schwerpunkten	279
c) Regierungserklärung(en)	280
d) Rechtsgrundlagen	280
3. Verwaltungsziele und Schwerpunktprogramme	281
a) Zielanalyse/Zielkatalog	281
b) Schwerpunktprogramme	283
III. Planungsinstrumente	283
1. Programmbudget	283
a) Motivation und Zielsetzungen des Programmbudgets	284
b) Formaler Aufbau des Programmbudgets – Programm- struktur	285
c) Beobachtbare Entwicklungstendenzen	287
2. Arbeitsplanungsmodelle	290

IV.	Planungsunterstützendes Instrumentarium	291
1.	Berichtswesen (von den nachgeordneten Dienststellen an die Sektion)	291
2.	Kostenrechnung	293
a)	Allgemeine Bemerkungen zur Überführung des Programmbudgets in die Kostenrechnung	293
b)	Vergleich: Kostenrechnung des Bundes und Kostenrechnung der Arbeitsmarktverwaltung	294
c)	EDV-Ausdrucke der Kostenrechnung	294
3.	(Wissenschaftliche) Hilfsinstrumente zur Planungs- und Ergebniskontrolle	301
V.	Tagungen und Arbeitskreise	301
1.	Tagungen	302
a)	Leitertagung	302
b)	Leiterkreis der Landesarbeitsämter	302
c)	Amtsleitertagung	302
2.	Arbeitskreise (des Leiterkreises der Landesarbeitsämter)	302
C.	Zur Methodik der fallstudienbezogenen Ergänzungserhebungen	303
I.	Erhebung der Fremdeinschätzung (Fremdbild der Arbeitsmarktverwaltung)	303
II.	Mündliche Nacherhebung	304
D.	Wer ist die Arbeitsmarktverwaltung? »Subjektive Daten« zur Einschätzung der Arbeitsmarktverwaltung	304
I.	Selbst- und Fremdbild auf der Basis von Skalenwerten	304
1.	Methodik	304
2.	Die Ergebnisse aus der Selbst- und Fremdeinschätzung – Vergleich der Skalenwerte	307
II.	Fremdbild auf der Basis von Gesprächsprotokollen	311
1.	Beurteilung der Arbeitsmarktverwaltung aus der Sicht des Rechnungshofes (Protokoll 1)	311
2.	Beurteilung der Arbeitsmarktverwaltung durch Mitglieder des Beirates für Arbeitsmarktpolitik (Protokolle 2 und 3)	312
a)	Gespräch in der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft	312
b)	Gespräch in der Kammer für Arbeiter und Angestellte/Wien	314
III.	Eindrücke aus Prüfungsberichten des Rechnungshofes	315

E. Kommentare zur Linearauswertung	316
I. Vorbemerkung	316
II. Führungstechniken und Führungsmittel in der Arbeitsmarktverwaltung	317
III. Einschätzung der eigenen Behörde – Vergleich des Managementpotentials	318
IV. Planungstätigkeit	319
1. Planungsobjekte (was wird geplant?)	319
2. Planungskompetenz	321
3. »Planungserfolg«	322
4. Planungsinformationen	324
5. Planungseinstellung	326
V. Informationen und Entscheidungsspielraum	327
1. Entscheidungsspielraum	327
2. Allgemeines Informationswesen – Beurteilung des Informationsflusses	329
3. Materielle Informationen	331
VI. Diagnose von Management-Schwachstellen	332
F. Führungs- (Planungs-)Instrumentarium und Organisation	335
I. Fragestellung	335
II. Die Einschätzung der Effektivität der zehn Führungs- und Planungsinstrumente in den verschiedenen Instanzen	336
III. Das Programmbudget und seine Einschätzung in den drei Instanzen	344
1. Der organisatorische Rahmen der Erstellung und Anwendung des Programmbudgets	344
2. Der subjektiv erlebte Nutzen des Programmbudgets als Führungs- und Planungsinstrument	346
3. Exkurs: Überlegungen zum Programmbudget in der Arbeitsmarktverwaltung – Gedanken zu einer Apologie des Instrumentariums	351
a) Allgemeine Kritik	351
b) Ansprüche an das Programmbudget und Anspruchserfüllung in der Arbeitsmarktverwaltung	357
c) Ausgangsbedingungen für das Programmbudget in der Arbeitsmarktverwaltung	364

Neuntes Kapitel

Feldstudie II: Bundesministerium für Verkehr, Sektion III, Generaldirektion für die Post- und Telegraphenverwaltung (Abt. 14, Postautodienst – einschließlich der nachgeordneten Dienststellen)	369
A. Aufbau und organisation des Postautodienstes	369
I. Organisation	369
II. Statistische Daten	371
1. Linienführung	371
2. Personalstand	371
3. Dienststellengröße von Garagen und Hauptämtern nach Beschäftigtenzahlen	372
B. Das Führungs- und Planungsinstrumentarium im Postautodienst	372
I. Vorbemerkung	372
II. Planungsgrundlagen	374
1. Gesetzliche Grundlagen	374
2. Unternehmensplan	375
3. Dienstvorschriften für den Postautodienst	375
III. Planungsinstrumente	376
1. Rentabilitätsrechnung (Rentabilitätsmeldung)	376
2. Fahrzeugtypengruppen-Kostenrechnung	376
3. Wageneinsatzplan	377
4. Dienstplan	377
5. Kennzahlensystem	378
IV. Planungsunterstützendes Instrumentarium	381
V. Tagungen und Arbeitskreise	381
VI. Schlußbemerkung	381
C. Zur Methodik der fallstudienbezogenen Ergänzungserhebungen	382
I. Erhebung der Fremdeinschätzung	382
II. Mündliche Nacherhebung	382

D. Wer ist der Postautodienst? »Subjektive« Daten zur Einschätzung des Postautodienstes	383
I. Selbst- und Fremdbild (Skalenwerte)	383
1. Methodik	383
2. Die Ergebnisse aus der Selbst- und Fremdeinschätzung – Vergleich der Skalenwerte	383
II. Fremdbild auf der Basis von Gesprächs- protokollen	385
1. Beurteilung des Postautodienstes aus der Sicht des Rechnungshofes (Protokoll 1)	385
2. Beurteilung des Postautodienstes aus der Sicht eines großen privaten Autobus- unternehmens im Raum Wien (Protokoll 2)	387
III. Eindrücke aus Prüfungsberichten des Rechnungshofes	388
E. Kommentare zur Linearauswertung	388
I. Vorbemerkung	388
II. Führungstechniken und Führungsmittel im Postautodienst	389
III. Einschätzung der eigenen Behörde – Vergleich des managementpotentials	390
IV. Planungstätigkeit	391
1. Planungsobjekte (was wird geplant?)	391
2. Planungskompetenz	395
3. »Planungserfolg«	396
4. Planungsinformationen	397
5. Planungseinstellung	400
V. Informationen und Entscheidungsspielraum	400
1. Entscheidungsspielraum	400
2. Allgemeines Informationswesen	401
3. Materielle Informationen	401
VI. Diagnose von Management-Schwachstellen	403

E.	Führungs-(Planungs-)Instrumentarium und Organisation	405
I.	Fragestellung	405
II.	Die Einschätzung der Effektivität der acht Führungs- und Planungsinstrumente in den verschiedenen Instanzen	405
III.	Das neue Kennzahlensystem – Eindrücke aus der Nacherhebung	411
	1. Aufbau	412
	2. Nutzeinschätzung des Kennzahlensystems	412

Zehntes Kapitel

	Planung in der 3. Instanz – Am Beispiel der Analyse von Projektplanungen	415
A.	Vorbemerkung	415
B.	Strukturmerkmale »geglückter« (= mit Erfolg zu Ende geführter) Planungsaktivitäten in 3. Instanz	419
I.	Beschreibung »geglückter« Planungsaufgaben	421
II.	Positive Strukturmerkmale, die das Gelingen der beschriebenen Aufgabe begünstigt haben	425
	1. Positive Strukturmerkmale »geglückter« Planungsaufgaben nach spontanen Nennungen	425
	2. Positive Strukturmerkmale »geglückter« Planungsaufgaben nach vorgegebenen Kriterien	427
	3. Zusammenfassender Katalog positiver (= planungsfördernder) Strukturmerkmale	432
III.	Negative Strukturmerkmale, die aber das Gelingen der Planungsaufgabe nicht verhindern konnten	433
	1. Auflistung planungshindernder Strukturmerkmale	434
	2. Vergleich: Planungsfördernde – planungshindernde Strukturmerkmale	436
C.	Strukturmerkmale »mißglückter« (= nicht mit Erfolg zu Ende geführter) Planungsaktivitäten in 3. Instanz	437
I.	Beschreibung »mißglückter« Planungsvorhaben	437

II.	Negative Strukturmerkmale, die das Gelingen der beschriebenen Aufgaben verhindert haben	440
1.	Auflistung planungshindernder Strukturmerkmale	440
2.	Vergleich: Planungshindernde Strukturmerkmale bei gelungenen und mißlungenen Projekten	442
D.	Zusammenfassung	444
Elftes Kapitel		
	Zusammenfassung	447
A.	Zum Forschungsprozeß und zur Forschungsmethodik	447
B.	Zusammenfassung der wichtigsten empirischen Befunde (Hypothesenprüfung)	450
I.	Das Mikro-Planungssystem	450
II.	Die einzelnen Hypothesen und die Ergebnisse ihrer Prüfung	452
1.	Einflußfaktor auf die Planungspraxis: Instanzenebene	452
2.	Einflußfaktor: Verwendungsgruppe	452
3.	Einflußfaktor: Organisationsgröße nach Zahl der Mitarbeiter	453
4.	Einflußfaktor: Größe des Entscheidungs- und Handlungsspielraumes	453
5.	Einflußfaktor: Durchsetzung der Planziele bei der Oberinstanz	454
6.	Einflußfaktor: Einbindung in das innerorganisatorische Informationswesen	454
7.	Einflußfaktor: »Managementstil«-Typologie	455
8.	Einflußfaktor: Berücksichtigung von »Umwelt«-Daten	455
9.	Einflußfaktor: Identifikation mit und Einschätzung der eigenen Behörde	455
10.	Einflußfaktor: These »Management in Wirtschaft und Verwaltung ist letztlich vergleichbar«	456
11.	Planungsmotivation durch krisenhafte Ereignisse	456
12.	Allgemeine Planungsmotivation	456
13.	Beurteilung/Einschätzung von Führungsinstrumenten aus der Sicht der Behördenleitung	457

14. Akzeptanz von gesamtorganisatorischen Führungs- instrumenten und die Möglichkeit ihrer Mitgestaltung	458
15. Resümee	459
III. Sonstige Ergebnisse	460
1. »Informationsautarkie« der (öffentlichen) Bürokratie	460
2. Die Pflege der »Lernfähigkeit« eines Planungssystems	460
3. Individuelle Verhaltensänderungen durch gesamt- organisatorische Systeme?	461
4. Über- und Unterschätzung programmbudgetärer Ansätze	461
5. Die Rolle der Mittelinstanz im Instanzenaufbau	461
6. Zusammenhang: Eigene Kompetenz und Mitwirkung an gesamtorganisatorischen Planungssystemen	461
7. Zur einmaligen Planungsverrichtung (Projektplanung)	462
C. Gedanken zum Transfer (Randbedingungen und Strategien)	462
I. Zehn Handlungsanleitungen und Empfehlungen zur Planungspraxis in der öffentlichen Bürokratie – mit Stichworten	465
II. Barrieren und Planungshindernisse	469
D. Nachwort	472
Kurzfassungen in deutscher und englischer Sprache	477
Literaturverzeichnis	481
Anhang	493
Namenverzeichnis	531
Sachverzeichnis	533