

de Gruyter Lehrbuch

Reichard · Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung

Christoph Reichard

Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung

2., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage



Walter de Gruyter · Berlin · New York 1987

Dr. rer. pol. Christoph Reichard

Professor für Betriebswirtschaftslehre an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin, Lehrbeauftragter an der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung und an der Verwaltungsakademie Berlin

Mit 66 Abbildungen

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Reichard, Christoph:
Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen
Verwaltung / Christoph Reichard. - 2., völlig neu-
bearb. u. erw. Aufl. - Berlin ; New York : de
Gruyter, 1987.
(De-Gruyter-Lehrbuch)
ISBN 3-11-011358-9

© Copyright 1987 by Walter de Gruyter & Co., Berlin 30. Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Printed in Germany. Satz: Druckerei Appl, Wemding. - Druck: Gerike GmbH, Berlin. - Bindung: Dieter Mikolai, Berlin.

Vorwort zur 2. Auflage

Dieses Buch ist gegenüber der vor 10 Jahren erschienenen 1. Auflage eine vollständige Neufassung. Abgesehen von Teilen der Grundgliederung, verschiedenen Abbildungen und einigen kurzen Abschnitten blieb „kein Stein auf dem anderen“ – die gesamte Schrift ist neu erarbeitet worden. Dies war bei einer so jungen, sich entwickelnden Disziplin wie der Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung wohl unvermeidbar. In der Zwischenzeit hat es in diesem Fach beträchtliche *Entwicklungen* und *Veränderungen* gegeben, die sich auch im Inhalt dieses Lehrbuches niedergeschlagen haben. Die umfangreichen Änderungen und Erweiterungen haben allerdings erheblich mehr Mühe und Zeit gekostet als ursprünglich angenommen. Daraus resultierten verschiedentlich hinausgeschobene Abgabetermine des Manuskriptes.

Insgesamt haben betriebswirtschaftliche Analysen der öffentlichen Verwaltung mittlerweile eine gewisse *Konsolidierung* erreicht. Es wird jetzt nicht mehr diskutiert, „ob“ betriebswirtschaftliche Erkenntnisse für die Verwaltung fruchtbar sind. Im Vordergrund steht nunmehr vor allem, „wie“ die Betriebswirtschaftslehre für den öffentlichen Sektor nutzbar gemacht werden kann. Dennoch ist weiterhin eine gewisse *Vorläufigkeit* der Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung zu konstatieren. Die Grenzziehungen zu Nachbardisziplinen und -gegenständen sind fließend, der wissenschaftliche Bearbeitungsstand entspricht in keiner Weise demjenigen anderer betriebswirtschaftlicher Teilgebiete wie etwa der Industriebetriebslehre. Vieles ist also immer noch im Fluß, festgefügtes Lehrbuchwissen nicht stets verfügbar.

Das Gesamtkonzept des vorliegenden Lehrbuches ist – teilweise auch über die traditionellen fachlichen Grenzen der Betriebswirtschaftslehre hinweg – erweitert worden. Die Teile „Management“ und „Rechnungswesen“ sind wesentlich vertieft worden. Der Teil „Personalwesen“ ist neu hinzugekommen. Bei verschiedenen Passagen wird man sich vermutlich trefflich streiten können, ob es sich (noch) um Betriebswirtschaftslehre oder (schon) um Verwaltungswissenschaft handelt. Beim derzeitigen Entwicklungsstand der Verwaltungswissenschaft ist dies indes auch weder ein Wunder noch ein Unglück (s. im einzelnen Kapitel 1.2.). Beschäftigt man sich als Betriebswirt ernsthaft mit der öffentlichen Verwaltung, kommt man – so meine Erfahrung – nicht umhin, sich ein Stück von der Mutterdisziplin zu entfernen und sich verwaltungswissenschaftlich zu „öffnen“. Ob man dann einmal „zwischen den disziplinären Stühlen sitzen wird“, wird sich weisen . . .

Bei der Auswahl und Darstellung des Stoffes habe ich mich bemüht, eine weitgehende *Anwendungsorientierung* beizubehalten. Allerdings war mitunter eine - im Vergleich zu den bisweilen noch vorläufigen und überblicksartigen Ausführungen der 1. Auflage - vertiefende Argumentation sowie Aufdeckung theoretischer Hintergründe nicht zu vermeiden. Der größeren Anschaulichkeit dienen wiederum zahlreiche Beispiele, Schemata, Abbildungen. Das eigenständige und vertiefende Erarbeiten des Stoffes soll durch ein bewußt ausführlich gehaltenes Gesamtliteraturverzeichnis gefördert werden.

Gegenüber der 1. Auflage ist auf den zusätzlichen Abdruck gesonderter Fallstudien verzichtet worden. Dem an Fallbearbeitung interessierten Leser sei das 1982 vom Verfasser gemeinsam mit Wolfgang Krause beim Verlag de Gruyter publizierte Buch „Fallstudien und Übungsaufgaben zur Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung“ empfohlen.

Auch diese Version des Lehrbuches basiert in erheblichem Maße auf Erfahrungen der Verwaltungspraxis. Den zahlreichen Gesprächspartnern in der öffentlichen Verwaltung danke ich für vielfältige Hinweise und Anregungen. Dank schulde ich ferner meinen Kollegen Wolfgang Krause und Manfred Röber, die mir in allen Phasen der Arbeit wertvolle und kritische Diskussionspartner waren.

Die Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung ist nach wie vor ausbaufähig und -bedürftig. Kritische Hinweise sind daher weiterhin willkommen!

Berlin, April 1987

Christoph Reichard

Vorwort zur 1. Auflage

Die vorliegende Schrift ist als einführendes Lehrbuch der Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung konzipiert. Mit dem Buch wird versucht, sowohl Studierenden an Universitäten, Verwaltungsfachhochschulen, -akademien und -schulen wie auch Mitarbeitern in der Verwaltungspraxis den Zugang zu diesem noch jungen Fachgebiet zu erleichtern. Die dargestellten Inhalte wurden vom Verfasser großenteils mehrfach in Lehrveranstaltungen der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin, der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung sowie der Verwaltungsakademie Berlin getestet.

Der Anwendungsbezogenheit des Stoffes sowie der Forderung nach Verständlichkeit wird dadurch entsprochen, daß zahlreiche Abbildungen, Praxisbeispiele und Fallstudien in den Text eingearbeitet werden und darüber hinaus abschnittsweise Kontrollfragen und Literaturhinweise enthalten sind. Die Kontrollfragen sollte der Leser nach Möglichkeit selbständig beantworten. Antworten finden sich i. a. in den betreffenden Textabschnitten. Am Schluß finden sich Lösungshinweise zu den Fallstudien sowie ein zusammenfassendes Literaturverzeichnis.

Zahlreichen Problemstellungen, Lösungsansätzen, Beispielen dieser Schrift liegen Anregungen aus der Verwaltungspraxis zugrunde. Dank gebührt daher in erster Linie den Gesprächspartnern in der Verwaltung. Darüber hinaus danke ich vielfach meinem Kollegen, Prof. Dr. Wolfgang Krause, der das Konzept der hier vorgestellten Verwaltungsbetriebslehre in wesentlichen Zügen mitgestaltet hat, für viele wertvolle Diskussionen und Anregungen.

Der Leser sollte nicht übersehen, daß diese Schrift eine *Einführung* in verwaltungsökonomische Fragestellungen ist und daß demzufolge nicht viel mehr als ein Überblick erwartet werden darf. Dies gilt um so mehr, als sich die Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung erst im Aufbruch befindet und noch einen relativ „weißen Flecken“ auf der ansonsten zum Teil gut durchforsteten Landkarte der Ökonomie darstellt. Einführungen in ein noch wenig bearbeitetes Gebiet haben stets etwas Vorläufiges. Kritische Hinweise sind dementsprechend besonders willkommen.

Berlin, im Januar 1977

Christoph Reichard

Inhalt

<i>1. Grundkonzept der Verwaltungsbetriebslehre</i>	
1.1. Einleitung	1
1.2. Verwaltungswissenschaften und Wirtschaftswissenschaft	2
1.2.1. Verwaltungsbegriff und Entwicklungsstand der Verwaltungswissenschaften	2
1.2.2. Ziele und Gliederung der Wirtschaftswissenschaft	7
1.2.3. Der Beitrag der Wirtschaftswissenschaft zu den Verwaltungswissenschaften	8
1.3. Wirtschaftlichkeit als zentraler Beurteilungsmaßstab	10
1.4. Wozu Verwaltungsbetriebslehre?	12
1.5. Der Verwaltungsbetrieb und andere Betriebstypen	15
1.6. Öffentliche Betriebe	20
<i>2. Entscheidungen und Entscheidungsprozesse</i>	
2.1. Entscheidung als Hauptinhalt von Verwaltungshandeln	25
2.2. Zielbildung im Verwaltungsbetrieb	33
2.3. Betriebswirtschaftliche Entscheidungsprobleme im Verwaltungsbetrieb	38
2.3.1. Entscheidung über öffentliche oder private Leistungserbringung	38
2.3.2. Entscheidung über den Verwaltungsstandort	41
2.3.3. Entscheidungen über Einsatzgüter	42
2.3.4. Entscheidungen über Ausbringungsgüter	46
2.3.5. Entscheidungen im Leistungsprozeß	48
2.3.5.1. Das Leistungsprozeßmodell und seine Geltung im Verwaltungsbetrieb	48
2.3.5.2. Beschaffung	50
2.3.5.3. Lagerung	54
2.3.5.4. Leistungserstellung	55
2.3.5.5. Absatz	58
2.3.6. Finanzierungsentscheidungen	64
2.4. Zielerreichungskontrolle	71
<i>3. Techniken und Konzepte der Planung</i>	
3.1. Planungsprozeß und -organisation	77
3.2. Problemanalyse	79

3.3. Zielanalyse	81
3.4. Informationsgewinnung	84
3.4.1. Überblick	84
3.4.2. Kreativitätstechniken	84
3.4.3. Prognosetechniken	89
3.5. Alternativenvergleich	95
3.5.1. Nutzwertanalyse als Grundmodell der Alternativenbewertung	95
3.5.2. Entscheidungsbaumtechnik	107
3.6. Ablaufplanung	109
3.6.1. Flußdiagrammtechnik	109
3.6.2. Netzplantechnik	111
3.7. Planungskonzepte für den Verwaltungsbetrieb	124
<i>4. Management</i>	
4.1. Grundlagen des Verwaltungsmanagements	133
4.1.1. Begriff und Funktionen des Managements	133
4.1.2. Der Gestaltungsrahmen des Managements	138
4.1.3. Verwaltungsmanagement: Gegenwärtige Situation, Zukunftsanforderungen, Besonderheiten	146
4.1.4. Managementkonzepte im Überblick	150
4.2. Gestaltung der Organisationsstruktur	157
4.2.1. Grundlagen der Organisationsgestaltung	157
4.2.2. Gestaltung der organisatorischen Grundstrukturen	162
4.2.2.1. Stellenbildung	162
4.2.2.2. Gliederung der Grundstruktur	169
4.2.2.3. Arbeitsgestaltung	176
4.2.3. Gestaltung der Leitungsstrukturen	179
4.2.3.1. Leitungsstellen und -beziehungen	179
4.2.3.2. Konzept der Entscheidungsdezentralisation	182
4.2.3.3. Leitungssysteme	184
4.2.4. Gestaltung der Ergänzungsstrukturen	188
4.2.4.1. Stäbe	189
4.2.4.2. Kollegien	191
4.2.4.3. Teams	193
4.2.5. Die organisatorische Gesamtstruktur als Gestaltungsergebnis	197
4.3. Motivation und Führung	199
4.3.1. Motivationsstrukturen im öffentlichen Dienst	199
4.3.2. Mitarbeiterführung	207
4.4. Änderungen des Verwaltungsmanagements	212
4.4.1. Änderungsprozesse und -strategien	212
4.4.2. Änderungsmethoden und -instrumente	223

Inhalt	XI
<i>5. Personalwesen</i>	
5.1. Grundzusammenhänge des Personalwesens	227
5.2. Personalpolitik	233
5.3. Personalbedarfsermittlung	236
5.3.1. Personalplanung	236
5.3.2. Personalbemessung	243
5.3.3. Stellenbewertung	248
5.4. Personalbereitstellung	254
5.4.1. Personalbeschaffung	254
5.4.2. Personalauswahl	256
5.4.3. Personaleinsatz	263
5.5. Personalentwicklung	266
5.5.1. Grundlagen	266
5.5.2. Mitarbeiterbeurteilung	268
5.5.3. Fortbildung	272
5.5.4. Verwendungsplanung	275
5.5.5. Versetzung	276
5.5.6. Beförderung	279
5.6. Personalverwaltung	281
<i>6. Rechnungswesen</i>	
6.1. Grundlagen	283
6.1.1. Ziele und Funktionen des Rechnungswesens	283
6.1.2. Teilsysteme des Rechnungswesens	284
6.1.3. Abgrenzung wichtiger Grundbegriffe	288
6.2. Kameralistik	292
6.2.1. Merkmale und Arten der kameralistischen Rechnung	292
6.2.2. Funktionsweise der Verwaltungskameralistik	294
6.2.3. Grenzen und Erweiterungsmöglichkeiten der Verwaltungskameralistik	297
6.3. Vermögensrechnung	299
6.3.1. Zielsetzung und Struktur der Vermögensrechnung	299
6.3.2. Zur Aussagefähigkeit einer Bilanz des Verwaltungsbetriebes	302
6.4. Kostenrechnung	305
6.4.1. Ziele, Gestaltungsmöglichkeiten und Anwendungsbereiche der Kostenrechnung	305
6.4.2. Kostenartenrechnung	312
6.4.3. Kostenstellenrechnung	317
6.4.4. Kostenträgerrechnung	320
6.4.5. Auswertung der Kostenrechnung	324
6.4.6. Plan- und Teilkostenrechnung	328
6.5. Wirtschaftlichkeitsrechnung	330

6.5.1. Ziele, Merkmale und Arten der Wirtschaftlichkeitsrechnung . .	330
6.5.2. Statische Verfahren der Wirtschaftlichkeitsrechnung	337
6.5.2.1. Kostenvergleichsrechnung	337
6.5.2.2. Amortisationsrechnung	342
6.5.2.3. Rentabilitätsrechnung	344
6.5.3. Nutzen-Kosten-Untersuchungen	345
6.5.3.1. Merkmale und Arten von Nutzen-Kosten- Untersuchungen	345
6.5.3.2. Rechentechnik der dynamischen Investitionsrechnung .	346
6.5.3.3. Kosten-Nutzen-Analyse	355
Literaturverzeichnis	369
Sachregister	407

1. Grundkonzept der Verwaltungsbetriebslehre

1.1. Einleitung

Öffentliche Verwaltung kann nur dann zutreffend und umfassend beschrieben und erklärt werden, wenn sie aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Blickwinkeln beleuchtet wird. In der deutschen Verwaltung ist zwar nach wie vor juristisches Denken vorherrschend, aber es reift die Einsicht, daß man ein derart komplexes Phänomen wie die öffentliche Verwaltung nicht ausschließlich mit den Begriffen und Methoden einer einzelnen Disziplin erfassen kann.

Ein notwendiger Aspekt der Verwaltungsanalyse ist die *betriebswirtschaftliche Betrachtung*. „Die Betriebswirtschaftslehre ist für öffentliche Institutionen unerlässlich, wenn sie den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu verwirklichen trachten“ (Eichhorn, 1985, S. 5). Angesichts des erheblichen Staatssektors in unserer Gesellschaft und der umfangreichen Mittel, die in diesem Sektor eingesetzt werden, ist ein angemessener Einfluß betriebswirtschaftlichen Denkens auf staatliche Steuerungsprozesse zu fordern. Dabei muß man sich allerdings stets vor Augen führen, daß die betriebswirtschaftliche Sichtweise nur ein *Teilaspekt* verwaltungswissenschaftlicher Analysen sein kann und will. Die Betriebswirtschaftslehre erhebt keinen verwaltungswissenschaftlichen „Alleinvertretungsanspruch“, sondern leistet ihren spezifischen Beitrag zur wissenschaftlichen Behandlung der öffentlichen Verwaltung.

Die traditionell auf die Privatwirtschaft ausgerichtete Betriebswirtschaftslehre öffnet sich seit einiger Zeit auch gegenüber dem öffentlichen Sektor. In der jüngeren Vergangenheit haben sich verschiedene Ansätze zur ökonomischen Analyse öffentlicher Unternehmungen und Verwaltungen herausgebildet, auf die im weiteren Verlauf dieser Schrift eingegangen wird. Dabei hat sich eine gewisse Arbeitsteilung zwischen der wissenschaftlichen Behandlung öffentlicher Unternehmungen und öffentlicher Verwaltungsbetriebe als sinnvoll erwiesen. Im Sinne dieser Arbeitsteilung werden in dieser Schrift ganz überwiegend Verwaltungsbetriebe behandelt. Demzufolge handelt es sich beim vorliegenden Lehrbuch um eine Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung (kurz: „*Verwaltungsbetriebslehre*“).

Eine Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung muß nicht von Grund auf neu entwickelt werden. In beträchtlichem Umfang können betriebswirtschaftliche Erkenntnisse, die sich bereits im Unternehmungsbereich bewährt haben, auf den Verwaltungsbetrieb übertragen werden. Teilweise werden Besonderheiten des Verwaltungsbetriebes auch erst vollständig deutlich, wenn sie in allgemeine betriebswirtschaftliche Zusammenhänge eingebettet werden. Allerdings wird es bei

allen Übertragungsversuchen erforderlich sein, die zahlreichen Besonderheiten und abweichenden Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung zu beachten, weil unkritische Transfers leicht zu Fehlschlüssen führen können. Wegen der gebotenen Kürze wird in diesem Lehrbuch allerdings auf umfangreiche Vergleiche und Querkopplungen mit privatwirtschaftlichen Betriebstypen verzichtet werden müssen, wenngleich insbesondere der Blick auf den großen Bruder „Industriebetriebslehre“ häufig verlockend ist (vgl. dazu insbes. Rieger, 1983).

Angesichts der erforderlichen Übersichtlichkeit und Verständlichkeit eines Lehrbuches müssen aus der Fülle ökonomischer Tatbestände die für eine „Einführung“ wesentlichen *Themenfelder* herausgefiltert werden. Dabei wird in erster Linie auf den Anwendungsbezug geachtet. Dieses Kriterium darf allerdings nicht im Sinne einer stets unmittelbaren Umsetzung in das praktische Alltagshandeln des Verwaltungsmitarbeiters verstanden werden, da die Voraussetzungen für einen Einsatz ökonomischer Verfahren und Instrumente in der Verwaltung noch nicht immer gegeben sind. Zum Verständnis der abgegebenen ökonomischen Handlungsempfehlungen wird sich vielmehr die Darlegung von wirtschafts- und sozialwissenschaftlichem Basis- und Hintergrundwissen nicht vermeiden lassen.

Ausgehend von der Wissenschaftssystematik der Betriebswirtschaftslehre und unter Berücksichtigung ökonomischer Anwendungspunkte im Verwaltungsbetrieb werden in dieser Schrift – nach einer einleitenden Standortbestimmung der Verwaltungsbetriebslehre – folgende *Aspekte* in den Vordergrund gestellt:

- Entscheidungen und Entscheidungsprozesse
- Planungstechniken
- Management
- Personalwesen
- Rechnungswesen.

Gewisse Überschneidungen in der Gliederung erscheinen aus Darstellungsgründen unvermeidbar. Bspw. ist der Teil „Management“ so zu verstehen, daß dort die wichtigsten Managementüberlegungen zentral zusammengefaßt werden. Dessen ungeachtet tauchen Managementempfehlungen auch in anderen Teilen des Buches auf, ja das Gesamtkonzept kann als Managementlehre interpretiert werden. Ähnliches gilt für die Beziehungen zwischen Entscheidungen und Planungstechniken.

1.2. Verwaltungswissenschaften und Wirtschaftswissenschaft

1.2.1. Verwaltungsbegriff und Entwicklungsstand der Verwaltungswissenschaften

(1) Zur öffentlichen Verwaltung rechnen so unterschiedliche Einrichtungen wie Ministerien, Stadtplanungsämter, Bundeswehrstandortverwaltungen, Bundesan-

stalten, Kindergärten u. v. a. m. Es empfiehlt sich, zu Beginn von Überlegungen zur öffentlichen Verwaltung zu klären, welche Einrichtungen dazugehören. Wie schon die Vielfalt an Institutionen erahnen läßt, ist eine präzise, umfassende Definition recht schwierig. Eine alle Aspekte umgreifende, generell akzeptierte Verwaltungsdefinition gibt es bislang nicht. Dennoch werden zur Klärung des Gegenstandsgebietes dieser Schrift im folgenden einige Hinweise zur Begriffsbildung gegeben (vgl. z. B. Hugger, 1982, Thieme, 1984).

(2) Materiell wird öffentliche Verwaltung gewöhnlich - ausgehend vom demokratischen Gewaltenteilungssystem - negativ als diejenige Staatstätigkeit definiert, die nicht zur Gesetzgebung, Rechtsprechung und Regierung gehört. Auch positiv formulierte Definitionen (vgl. Wolff/Bachof I, 1982) stellen den Charakter der Verwaltung als vollziehendes Zielerreichungssystem des Staates heraus, das durch die Legislative mittels Rahmenzielsetzungen und Richtungskontrolle gesteuert und durch die Judikative kontrolliert wird. Daneben wird öffentliche Verwaltung funktional als Herstellung von Entscheidungen mit bindender Wirkung verstanden (vgl. Luhmann, 1966). Zur eindeutigen Abgrenzung der öffentlichen Verwaltung von anderen gesellschaftlichen Teilsystemen sowie zur Klärung ihrer Zwecksetzung sind die vorliegenden Definitionen nicht sonderlich geeignet: Zum einen bleibt die Grenze zum Unternehmungssektor unklar, zum anderen werden das Regierungssystem sowie die administrativen Teile von Legislative und Judikative ausgegrenzt. Auch diese Bereiche sind aber funktional zum System der öffentlichen Verwaltung zu rechnen.

Öffentliche Verwaltung kann befriedigend wohl nur durch mehrdimensionale Merkmale gekennzeichnet werden. Folgende *Merkmale*, auf deren inhaltliche Bedeutung im weiteren Verlaufe dieser Schrift eingegangen wird, erscheinen begriffsprägend:

- Zielsetzung: Erfüllung öffentlicher Aufgaben
- Trägerschaft: demokratisch legitimierte Gremien (Parlament u. ä.)
- Handlungsform: Vorbereitung, Umsetzung und Kontrolle politischer Entscheidungen und auf diesen basierender Aktionen
- Organisationsform: primär öffentlich-rechtliche Institutionen, die dem Bürokratiemodell entsprechen
- Mitglieder: Angehörige des öffentlichen Dienstes mit charakteristischen Rekrutierungs-, Ausbildungs-, Karriere- und Belohnungsmustern.

Am Rande sei erwähnt, daß die betriebswirtschaftliche Definition von Verwaltung als mittelbarem bzw. sekundärem Unternehmungsbereich, der auf „Bestandspflege“ ausgerichtet ist, für den Bereich der öffentlichen Verwaltung wenig geeignet erscheint.

(3) Die öffentliche Verwaltung ist nicht unpolitisches, neutrales Vollzugsorgan von Parlament und Regierung, sondern - zunehmend dominierender - Teil des *politisch-administrativen Systems*. Parteien, Parlament, Regierung und Verwaltung sind

in diesem System auf vielfältige Weise politisch miteinander verflochten. Das politisch-administrative System steht wiederum mit dem ökonomischen und dem kulturellen System der Gesellschaft in macht- und interessenabhängigen Austauschbeziehungen (vgl. i. e. Böhret, 1981, Jann, 1984).

(4) Mit der öffentlichen Verwaltung befaßt sich neben der traditionell dominierenden Rechtswissenschaft eine Reihe weiterer Disziplinen, insbesondere die Wirtschaftswissenschaft, Politikwissenschaft, Soziologie und Psychologie (vgl. zu diesen verwaltungswissenschaftlichen *Basisdisziplinen* Eichhorn/Friedrich, 1976, S. 17 ff.). Da alle diese Wissenschaften das Phänomen Verwaltung mit unterschiedlichen Begriffen und Methoden angehen, schreitet der Prozeß der Verwaltungsforschung unkoordiniert und nur langsam fort. In Deutschland ist die Entwicklung auch durch die – zumindest während der letzten 100 Jahre vorherrschende – einseitig rechtswissenschaftliche Sichtweise der Verwaltung behindert worden. In den USA hat es z. B. demgegenüber bereits seit langem nichtjuristische, integrierende Ansätze gegeben (vgl. zum Überblick K. König, 1975; als verwaltungswissenschaftliche US-Standardliteratur sei bspw. hingewiesen auf Lutrin/Settle, 1980, Nigro, 1970, Sharkansky, 1975, Simon u. a., 1962, Waldo, 1971).

In jüngerer Zeit sind in Deutschland – abgesehen vom dominanten Verwaltungsrecht – vor allem 4 verwaltungswissenschaftliche *Hauptströmungen* zu verzeichnen gewesen (vgl. zum Überblick auch Seibel, 1983 b, Siedentopf, 1983):

- (a) Die *Verwaltungslehre* i. e. S. als vorwiegend praxisorientierte Darstellung von Verwaltungsregelungen und -strukturen (vgl. dazu z. B. Joerger/Geppert, 1983, Knöpfle/Thieme, 1984, Mattem, 1982, Morstein Marx, 1965, v. Mutius, 1984, Püttner, 1982, Thieme, 1984, Wenger u. a., 1983, Wipfler, 1979; zur „Nebenlinie“ Regierungslehre vgl. Ellwein, 1976). Sie stellt vor allem auf die Beschreibung der Verwaltungswirklichkeit ab und hat zuweilen eine recht starke normative Orientierung. Sie versucht bis zu einem gewissen Grade, die Erkenntnisse der verschiedenen Basisdisziplinen zusammenzufassen (vgl. zur Stellung der Verwaltungslehre z. B. auch B. Becker, 1976 b, H. König, 1983 a, Laux, 1978 und 1986 b). IdZ sind auch *vergleichende Studien* auf nationaler wie internationaler Ebene zu nennen, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede verschiedener Verwaltungssysteme herauszuarbeiten (vgl. z. B. Heady, 1979, Wimmer, 1983; vgl. auch die Analysen des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften in Brüssel; vgl. ferner auch die Analysen von Verwaltungen in der Dritten Welt bei Oberndörfer, 1981). Eine gute Basis für Vergleichsuntersuchungen sind die Beschreibungen der deutschen Verwaltung von Kaiser, 1983 sowie K. König u. a., 1981.
- (b) *Politikwissenschaftliche Ansätze*, die z. T. eine Verbesserung der Regierungsarbeit durch Planung und Organisation, z. T. aber auch eine generelle Kritik staatlichen Handelns zum Gegenstand haben (vgl. die Beiträge in J. J. Hesse, 1982, ferner z. B. Bischoff u. a., 1982, Scharpf, 1971). Von ihnen gehen auch stärkere Impulse zur empirischen Verwaltungsforschung aus (vgl. z. B. Bruder, 1981).
- (c) *Soziologische Ansätze*, die sich einerseits – zurückgehend auf Max Weber – mit der Binnenstruktur der Verwaltung, andererseits mit bestimmten Umweltbeziehungen

auseinandersetzen (vgl. z. B. Bosetzky/Heinrich, 1985, Grunow u. a., 1978, Mayntz, 1978, Pankoke/Nokielski, 1977).

- (d) *Ökonomische Ansätze*, die sich einerseits aus makroökonomischer Sicht mit wirtschaftspolitischen und finanzwissenschaftlichen Fragen der Verwaltung befassen, andererseits mikroökonomisch das Wirtschaften in einzelnen Verwaltungseinrichtungen durchleuchten (vgl. z. B. Budäus, 1982, Eichhorn/Friedrich, 1976, Oechsler, 1982b).

(5) Diese unterschiedlichen Strömungen haben bislang noch nicht zu einer tragfähigen, allseits akzeptierten, einheitlichen Verwaltungswissenschaft zusammengeführt werden können. Ein bloßes „Additionskonzept“ (Verwaltungswissenschaften als Summe sich ergänzender Erkenntnisse der Basisdisziplinen) erscheint unzureichend. Es bedarf der Koordination und Integration der verwaltungsbezogenen Teile der Basisdisziplinen. Dazu sind ein gemeinsames Erkenntnisziel und übereinstimmende Methoden erforderlich. Ein solcher Integrationsprozeß würde auch zu einer stärkeren Institutionalisierung der Verwaltungswissenschaften beitragen, die bislang noch beklagenswert gering ist (vgl. Koch, 1985b).

Generelle Aufgabe solcherart integrativ angelegter Verwaltungswissenschaften wäre einerseits die Beschreibung von Wirkungszusammenhängen des Verwaltungshandelns im Sinne einer kausal-empirischen Realitätsanalyse und andererseits von Sinnzusammenhängen der öffentlichen Verwaltung als einer eher normativen Mittel-Zweck-Analyse (vgl. dazu Luhmann, 1966, K. König, 1970 und 1980; zu einem konstruktivistischen Verständnis der Verwaltungswissenschaften vgl. Oechsler, 1982b, S. 45 ff., S. 128 ff.).

(6) Eine Voraussetzung für Integration der Verwaltungswissenschaften ist die Entwicklung eines *Identitätskonzepts*, das

- Erkenntnisziel
- Erkenntnisobjekt
- Erkenntnismethodik

verbindlich festgelegt (vgl. Ryffel, 1976, zur Methodik ferner Koch/Strutz, 1982, Koch, 1985a). Bislang haben sich drei maßgebliche *Integrationsansätze* („Paradigmen“) herausgebildet, ohne daß sich einer von ihnen zu einem allgemein akzeptierten Identitätskonzept entwickelt hätte (vgl. auch Koch, 1985b):

- bürokratiethoretischer Ansatz (Erklärung der Verwaltung als bürokratische Institution)
- Policy-Science-Ansatz (Erklärung des Verwaltungshandelns als politischer Prozeß)
- system- und entscheidungstheoretischer Ansatz (Erklärung der Verwaltung als Informationen verarbeitendes und Entscheidungen produzierendes System).

Vermutlich liegt in der Kombination einer eher analytischen „Policy“-Sicht und einem eher normativen bürokratiethoretischen Konzept eine gewisse Entwicklungsperspektive für die Zukunft (vgl. Derlien, 1985).

Unterhalb der Ebene eines interdisziplinären Gesamtkonzepts der Verwaltungswissenschaften gibt es zahlreiche begrenzte *Kooperationsansätze* zwischen verschiedenen Fachdisziplinen. Hinzuweisen ist etwa auf:

- die Verknüpfung politologischen und soziologischen Gedankenguts, z. B. bei Erklärungen des politisch-administrativen Systems oder von Implementationsprozessen (vgl. z. B. Mayntz, 1980 und 1983),
- den Einbezug sozialpsychologischer Erkenntnisse in betriebswirtschaftliche Überlegungen etwa zur Motivation und Führung im öffentlichen Dienst (vgl. z. B. Hoefert/Reichard, 1979),
- die sozialwissenschaftliche Fundierung des öffentlichen Dienstrechts, deutlich geworden bspw. an den Arbeiten der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts (1973).

Neben einer längerfristigen Theorie-Integration sind schließlich verschiedene eher *projektartige* Forschungsvorhaben im Hinblick auf aktuelle Einzelprobleme der öffentlichen Verwaltung durch Vertreter unterschiedlicher Fachrichtungen zu erwähnen. Auch unabhängig vom „großen Wurf“ können solche Vorhaben durch konkrete interdisziplinäre Problemlösungen in der Verwaltung verwaltungswissenschaftliche Erkenntnisfortschritte bringen und zugleich Erfahrungen bei der integrativen Problembearbeitung vermitteln (vgl. auch Grün, 1978, S. 267).

(7) Folgt man einer – primär am Policy-Prozeß ausgerichteten - mehrdimensionalen Gliederung verwaltungswissenschaftlicher Probleme (vgl. zu einem solchen Gliederungsvorschlag H. König, 1983 a), so lassen sich folgende zentrale *Forschungsthemen der Verwaltungswissenschaften* unterscheiden:

- (a) Grundfunktionen des Verwaltungshandelns
 - Planung und Entscheidung (Problemfindung, Zielbildung, Programmformulierung, Alternativenbewertung, Ressourceneinsatz)
 - Durchführung (Vollzug, Implementation)
 - Kontrolle (Evaluation)
- (b) Politische und administrative Gestaltung einzelner Politikfelder bzw. Aufgabenbereiche wie Sozial-, Bildungs-, Regional- oder Verkehrspolitik
- (c) Politische und administrative Handlungsebenen (Kommunal-, Landes- und Bundesverwaltung, internationale Ebene)
- (d) Zielgruppen staatlichen Handelns wie etwa Unternehmungen, Verbraucher, Senioren, Kinder, Ausländer.

Verschiedene Forschungsthemen kommen auch durch Kombination der genannten Dimensionen zustande (Beispiel: Evaluation der Sozialpolitik gegenüber Ausländern auf der kommunalen Ebene). Themen wie Finanzen, Organisation, Personal, Technik werden als Querschnittsprobleme behandelt. Hinzu kommen übergreifende verwaltungspolitische und bürokratiethoretische Fragestellungen (z. B. zu den „Grenzen des Staates“).

1.2.2. Ziele und Gliederung der Wirtschaftswissenschaft

(1) Im Rahmen der Entwicklung eines Grundkonzepts der Verwaltungsbetriebslehre sind auch wissenschaftliche Einordnung und methodischer Standort der zu betrachtenden Disziplin aufzudecken. Während die traditionelle („reine“) Wirtschaftswissenschaft vom Leitbild des ausschließlich wirtschaftlich denkenden Menschen (*homo oeconomicus*) ausging, begreift sich die neuere Wirtschaftswissenschaft – was die politische Ökonomie immer schon tat – als *Sozialökonomie*: Wirtschaftswissenschaft ist – wie auch die Verwaltungswissenschaften – Teil der umfassenderen *Sozialwissenschaften*. Wirtschaften ist ein gesellschaftliches Phänomen, das der gemeinsamen Analyse und Erklärung seitens der Teildisziplinen der Sozialwissenschaften bedarf.

Die in der Vergangenheit stark betonte *Abschottung* der einzelnen Wissenschaftsbereiche, die zweifellos unter dem Aspekt der Arbeitsteilung sowie der Vermeidung des Dilettierens auf fachfremden Gebieten bis zu einem gewissen Grade berechtigt war, wird heute zunehmend durchbrochen. Mit dem Ziel der „Integration der Sozialwissenschaften“ wird versucht, gesellschaftliche Problemfelder aus Perspektiven, die von den „Mutterdisziplinen“ nicht verfolgt wurden, möglichst gemeinsam zu bearbeiten und gegenseitig befruchtende Erkenntnisse auszutauschen. Beispiel: Die gemeinsame Analyse von Organisation und Führung durch Soziologie, Psychologie und Betriebswirtschaftslehre.

(2) Gemeinsames *Erfahrungsobjekt* der Sozialwissenschaften und damit auch der Wirtschaftswissenschaft ist das Handeln des Menschen in der Gesellschaft. Wie kann nun das spezifische *Erkenntnisobjekt* der Wirtschaftswissenschaft aus diesem gemeinsamen Erfahrungsobjekt ausgewählt werden? Die Wirtschaftswissenschaft beschäftigt sich offensichtlich nicht mit jeglichem menschlichen Handeln, sondern lediglich mit dem wirtschaftlichen Handeln: Erkenntnisobjekt der Wirtschaftswissenschaft ist mithin das *wirtschaftliche* Handeln bzw. Entscheiden des Menschen in der Sozialwelt.

(3) Da die Wirtschaftswissenschaft zumindest aus den beiden Teildisziplinen *Volks- und Betriebswirtschaftslehre* besteht, müssen schließlich im dritten Schritt die spezifischen *Untersuchungsobjekte* dieser beiden Bereiche festgelegt werden. Während die Betriebswirtschaftslehre (BWL) die wirtschaftlichen Entscheidungen der einzelnen Wirtschaftseinheiten (Betriebe) untersucht, befaßt sich die Volkswirtschaftslehre (VWL) mit den durch diese Entscheidungen zustande kommenden Aggregatzuständen der Gesamtwirtschaft wie etwa dem Preisniveau, Sozialprodukt oder der Konjunktur.

(4) Folgende *Wissenschaftsziele* können für die Wirtschaftswissenschaft als maßgeblich angesehen werden (vgl. Chmielewicz, 1979):

1. *Begriffsbildung* als notwendige Vorstufe wissenschaftlicher Erkenntnis
2. Aufstellung von *Theorien* („Wirtschaftstheorie“)

3. Ableitung von *Handlungsregeln* („Wirtschaftstechnologie“ bzw. „Wirtschaftspolitik“)
4. Beurteilung von *Werten* und *Normen* („Wirtschaftsphilosophie“ im Sinne einer kritisch-normativen Beurteilung dessen, „was sein soll“)

Schwerpunktziel dieses Lehrbuchs ist, abgesehen von einigen erforderlichen Begriffserklärungen, die dritte Stufe dieser Zielkonzeption, nämlich die Entwicklung einer ökonomisch orientierten *Verwaltungstechnologie*, die praktikable Handlungsregeln abgibt.

(5) Wie können VWL und BWL jeweils in sich *gegliedert* werden? Die Grobgliederung der Volkswirtschaftslehre entspricht zum Teil den genannten Zielkategorien: Man unterscheidet üblicherweise Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik (bzw. bei letzterer genauer: Theorie der Wirtschaftspolitik). Im betriebswirtschaftlichen Bereich ist diese Unterscheidung indes ungewöhnlich. Während die VWL traditionellerweise darüber hinaus nach *Problemkreisen* gegliedert wird (z. B. Produktions-, Preis-, Konjunktur-, Finanz-Theorie), gliedert man die BWL traditionell nach „*Branchen*“ bzw. Institutionen (z. B. Industrie, Handel, Banken, Verkehr, Verwaltung). Darüber hinaus ist auch eine funktionsorientierte Strukturierung der BWL nach den betrieblichen *Funktionen* Beschaffung, Produktion, Absatz, Rechnungswesen, Management, Investition, Finanzierung usw. erkenntnisfördernd (vgl. Chmielewicz, 1971, S.587f., Lüder, 1982, S.549f.). Bei einer funktionalen Sichtweise können gleichartige betriebswirtschaftliche Methoden und Instrumente auf unterschiedliche Branchen angewendet und zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden (s. a. 1.4. Tz4).

1.2.3. Der Beitrag der Wirtschaftswissenschaft zu den Verwaltungswissenschaften

(1) Das Erkenntnisobjekt der Verwaltungswissenschaften ist die öffentliche Verwaltung als Verbund von Verwaltungsbetrieben (zum Verwaltungsbegriff s. 1.2.1.). Die Wirtschaftswissenschaft – soweit mit öffentlicher Verwaltung befaßt – versucht das ökonomische Handeln der in diesen Verwaltungsbetrieben Tätigen, die ökonomischen Beziehungen zwischen den Verwaltungsbetrieben sowie zwischen Verwaltung und Umsystem zu beschreiben, zu erklären und zu gestalten.

Eine wirtschaftswissenschaftliche Betrachtung der öffentlichen Verwaltung ist erforderlich, weil es in jeder Verwaltung neben rechtlichen, sozialen und technischen Phänomenen zweifellos auch ökonomische Probleme gibt. In jeder Verwaltung wird *gewirtschaftet*, d.h. es werden Entscheidungen über knappe Mittel (Finanz- und Betriebsmittel, Personal, Material, Informationen usw.) zur Erreichung bestimmter Ziele getroffen und es wird unmittelbar und mittelbar zur Bedürfnisbefriedigung beigetragen.

(2) Im Sinne der geschilderten Arbeitsteilung kann man eine *makroökonomisch-orientierte* Verwaltungsökonomie von einer *mikroökonomisch-orientierten* „Verwaltungsbetriebslehre“ abgrenzen. „Die Makroökonomik wird weniger für die Selbsterforschung der Verwaltung als für die Beurteilung ihres Gegenstandsfeldes von Bedeutung sein, nämlich insofern, als bei bestimmten Aufgaben der Verwaltung ein Urteil über gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge, über Konjunkturfragen, über den Geldmechanismus und über durch ihn vermittelte Handlungssequenzen erforderlich ist“ (Luhmann, 1970, S. 71). Darüber hinaus kann die gesamtwirtschaftliche Verwaltungsökonomie einen Beitrag zum Verwaltungshandeln insbesondere im Hinblick auf die Zielbildung und Alternativenbewertung in der Verwaltung (s. 6.5.3.), bei der Analyse von finanziellen und leistungsbezogenen Verflechtungen sowie bei der Formulierung praktikabler wirtschafts- und finanzpolitischer Handlungsprinzipien leisten (vgl. H.-G. Scholz, 1982, R. Müller, 1975, Eichhorn/Friedrich, 1976, S. 78 ff.).

Neben derartigen makroökonomischen Aspekten weisen Verwaltungen aber auch einzelwirtschaftliche Elemente und Strukturen auf, die einer betriebswirtschaftlichen Analyse bedürfen. In gewissem Umfang können dabei aus der Privatwirtschaft bewährte Problemlösungen in angepaßter Form auf die Verwaltung übertragen werden. Der *Transfer* auf den Verwaltungsbereich mit seinen abweichenden, großenteils unerforschten Anwendungsvoraussetzungen ist indes nicht unproblematisch (s. 4.1.3.; vgl. Budäus, 1982, S. 52 ff., Grün, 1978, S. 263, H. König, 1984). Abgesehen von einigen grundlegenden Konzepten und Methoden (z. B. im Bereich Organisation und Management sowie Rechnungswesen) wird eine *situationsspezifische* Erarbeitung verwaltungsbezogener Erkenntnisse zweckmäßiger sein. Dabei fehlt es vielfach noch an Wissen über die realen Problemlagen sowie die konkreten Anwendungsvoraussetzungen und -bedingungen betriebswirtschaftlicher Problemlösungen in der Verwaltung. Unbestritten wird sich dabei die BWL in begrifflicher wie methodischer Hinsicht an das Untersuchungsobjekt „Verwaltungsbetrieb“ anzupassen haben und auf die Vielfalt politisch-administrativer Problemstellungen und Zielsetzungen Rücksicht nehmen müssen.

(3) Will man die Bedeutung der Rolle der Wirtschaftswissenschaft im Rahmen der Verwaltungswissenschaften beurteilen, so muß man sich darüber klar sein, daß durch die ökonomische Betrachtungsweise stets nur *Teilaspekte* des Gesamtphänomens Verwaltung erfaßt werden können. Eine isolierte Behandlung der Verwaltung allein durch die Verwaltungsbetriebslehre ist zweifellos abzulehnen (vgl. Luhmann, 1965). Der wirtschaftliche Aspekt hängt i. a. mit politischen, sozialen, rechtlichen Bezügen zusammen. Dementsprechend können Verwaltungsentscheidungen in den seltensten Fällen allein aus betriebswirtschaftlicher Perspektive getroffen werden. Sollte sich künftig eine einheitliche Verwaltungswissenschaft herausbilden (s. 1.2.1.), wird eine gesonderte BWL der öffentlichen Verwaltung entbehrlich. Die zugehörigen Konzepte und Wissensbestände gehen dann in der Verwaltungswissenschaft auf. Dies erscheint gegenwärtig indes noch utopisch.

Daß sich in Deutschland eine gesonderte BWL der öffentlichen Verwaltung herausgebildet hat, ist auch wissenschaftshistorisch erklärlich. Infolge der rechtswissenschaftlichen Tradition der Verwaltung hat es in Deutschland wenig verwaltungsinterne Effizienzimpulse gegeben. Anstöße mußten also von außen kommen, d. h. von der BWL als der hierfür „zuständigen“ Disziplin. In den USA war demgegenüber die Entstehung einer besonderen Verwaltungsbetriebslehre infolge der dort stärkeren – durch die Organisationswissenschaft geförderten – Effizienzorientierung der Verwaltungswissenschaften weitgehend entbehrlich.

Die monodisziplinäre betriebswirtschaftliche Perspektive ist vermutlich nur im derzeitigen Entwicklungsstadium der Verwaltungswissenschaften fruchtbar. Sie kann längerfristig durchaus durch ein multidisziplinäres, auf bestimmte Problemfelder bezogenes Konzept ergänzt werden, wie es z. B. Oechsler (1982b) anhand seines handlungstheoretischen Ansatzes für das Management öffentlicher Institutionen vorgeschlagen hat.

Wenn die BWL erklärtermaßen nur Teilaspekte der Verwaltung behandelt und nicht beansprucht, eine insgesamt tragfähige Verwaltungswissenschaft zu liefern, und wenn man ferner ihren lediglich vorläufigen Charakter während des Reifeprozesses der Verwaltungswissenschaften in Rechnung stellt, braucht man wegen des Vordringens der BWL im öffentlichen Sektor nicht in Sorge zu sein. Zudem hat sich die BWL in der Vergangenheit bereits in starkem Maße sozial- und politikwissenschaftlich geöffnet und erfolgreich mit anderen Disziplinen kooperiert.

1.3. Wirtschaftlichkeit als zentraler Beurteilungsmaßstab

(1) Im folgenden ist zu klären, was unter Wirtschaftlichkeit als dem zentralen Analyse- und Gestaltungsmaßstab der BWL zu verstehen ist (vgl. zur Terminologie generell: Reichard, 1982f; ferner Boerger, 1978, Derlien, 1974, Eichhorn/Siedentopf, 1976, H. König, 1980, Reding, 1980, Reinermann, 1974, Timmermann, 1978). *Wirtschaftlichkeit* drückt allgemein ein bestimmtes Verhältnis zwischen Mitteleinsatz und zugehörigem Ergebnis aus. Sie wird üblicherweise extremierend als *Minimalprinzip* (mit minimalem Mitteleinsatz ein bestimmtes Ergebnis anstreben) oder als *Maximalprinzip* (mit bestimmtem Mitteleinsatz ein maximales Ergebnis anstreben) formuliert. Die erste Ausprägung wird auch als Grundsatz der Sparsamkeit, die zweite Ausprägung als Ergiebigkeitsprinzip bezeichnet.

Diese beiden Extremalziele der Wirtschaftlichkeit sind allerdings insofern unzulänglich, als bei betrieblichen Entscheidungen in aller Regel sowohl Mitteleinsatz wie Ergebnis als variabel angenommen und in einem schrittweisen Abstimmungsprozeß optimiert werden (vgl. Müller-Merbach, 1982). Wirtschaftlich optimal handeln bedeutet mithin, ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Ergebnis und

Mitteinsatz anzustreben, wobei das Optimalitätskriterium im einzelnen konkretisiert werden muß.

(2) Wirtschaftlichkeit weist zwei Schichten auf:

1. *Mengenmäßige Wirtschaftlichkeit* (Technizität, insbesondere in gesamtwirtschaftlicher Sicht auch Produktivität): Relation Ergebnismengen zu Einsatzmengen.
2. Monetäre und nicht monetäre *wertmäßige Wirtschaftlichkeit* (Ökonomität): In Geldeinheiten bzw. anhand anderer Maßstäbe bewertete Technizität.

In der Unternehmung wird die wertmäßige Wirtschaftlichkeit auch als *Rentabilität* bezeichnet und durch Ertrags-Aufwands-, Ertrags-Kapital- bzw. Leistungs-Kosten-Relationen ausgedrückt. Daneben gibt es *Mischformen*, z. B. die für Verwaltungsbetriebe aussagefähige „Kosten-Wirtschaftlichkeit“ (Relation Ergebnismengen zu monetär bewerteten Einsatzmengen).

(3) *Sparsamkeit* im Sinne des Minimalprinzips ist nicht identisch mit Wirtschaftlichkeit, sondern ein Unterfall derselben. In der Praxis wird das in vielen Verwaltungsvorschriften genannte Sparsamkeitsprinzip allerdings meist verkürzt als Vermeidung von Ausgaben verstanden. In diesem Falle deckt das Prinzip nur eine Seite der Wirtschaftlichkeit ab, noch dazu eingeschränkt auf den Finanzmitteleinsatz. Dies kann durchaus im Widerspruch zur Wirtschaftlichkeit stehen (vgl. zur Fragwürdigkeit dieses Prinzips auch Greifeld, 1981, S.35f.).

In der öffentlichen Verwaltung ist ein auffälliger Widerspruch zwischen der gesetzlichen Verankerung der Wirtschaftlichkeit in einschlägigen Rechtsvorschriften (§ 7 Bundeshaushaltsordnung, § 6 Haushaltsgrundsätzegesetz) und der geringen praktischen Befolgung von Wirtschaftlichkeitsregeln zu verzeichnen (vgl. auch Greifeld, 1981). Das Wirtschaftlichkeitsprinzip ist lediglich formaljuristisch verankert, es mangelt an operationalen Regeln und Maßstäben sowie an Anreizen bzw. Sanktionen. Um den bloß deklaratorischen Charakter des Wirtschaftlichkeitsprinzips zu konkretisieren, könnten detaillierte gesetzliche Wirtschaftlichkeitsgrundsätze aufgestellt werden (vgl. entsprechende Vorschläge bei Eichhorn, 1979).

(4) In der Privatwirtschaft läßt sich Wirtschaftlichkeit relativ eindeutig messen, denn es geht in der Regel um monetär bewertbare, unternehmungsinterne Effekte. Dementsprechend werden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen häufig auf die in Geld bewertbaren Aspekte begrenzt. Diese Verkürzung ist zumindest in manchen Bereichen (Management, Personal, Datenverarbeitung) unzweckmäßig, da nichtmonetäre Wirkungen unberücksichtigt bleiben. In der öffentlichen Verwaltung sind sogar nichtmonetäre Ausprägungen von Wirtschaftlichkeit vorherrschend, da vor allem die Ergebnisdimension nur selten in Geldeinheiten bewertet werden kann (s.6.5.3.). Wirtschaftlichkeit umfaßt in einem weiteren Sinne also monetäre und nichtmonetäre Effekte.

(5) In den Verwaltungswissenschaften wird der Begriff der *Effizienz* häufig dem Wirtschaftlichkeitsbegriff vorgezogen: Effizienz deckt im Vergleich zur monetär

interpretierten Wirtschaftlichkeit auch nichtmonetäre, insbes. gesellschaftliche Aspekte ab und schließt Wirtschaftlichkeitsüberlegungen im Hinblick auf übergeordnete Ziele ein.

Mit *Effizienz* sind Aussagen gemeint, die sowohl Mitteleinsatz/Ergebnis-Relationen wie auch Ergebnis/Ziel-Beziehungen betreffen und sich auf geplante oder tatsächliche Werte (Soll oder Ist) beziehen können (s. Abb. 1 - 1; vgl. auch Reichard, 1982f, H. König, 1980). Mit *Effektivität* werden demgegenüber zeitbezogene Vergleiche von Soll und Ist im Hinblick auf Mitteleinsatz, Ergebnis oder übergeordnete Zielsetzungen bezeichnet: z. B. Vergleich von geplanten und tatsächlichen Ausgaben im Rahmen der Finanzkontrolle oder von geplanten und eingetretenen Programmwirkungen im Zuge von Implementationsanalysen.

In der öffentlichen Verwaltung wird ein im Vergleich zur Privatwirtschaft *erweitertes Effizienzkonzept* benötigt (vgl. auch Meyer/Wohlmannstetter, 1985): Verwaltungsmaßnahmen haben höchst unterschiedliche Wirkungen monetärer und nichtmonetärer sowie interner und externer Art und beziehen sich auf verschiedenartige politische Ziele. Beim Verwaltungshandeln geht es nicht lediglich um die mit einem bestimmten Mitteleinsatz bewirkten administrativen Maßnahmen, sondern vor allem auch um die Abschätzung der *Wirksamkeit* dieser Maßnahmen im Hinblick auf politische Zielvorstellungen. Demzufolge ist im allgemeinen eine mehrdimensionale und mehrstufige Abstimmung von Ziel/Ergebnis-Kategorien einerseits und Mitteleinsatz andererseits geboten.

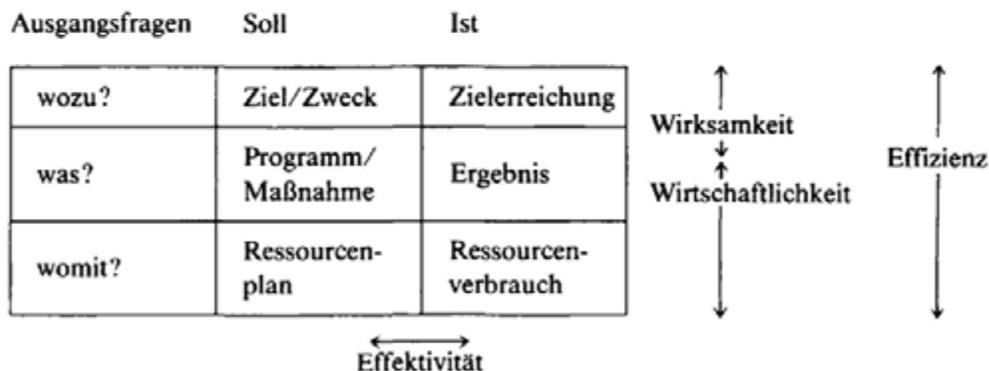


Abb. 1-1

1.4. Wozu Verwaltungsbetriebslehre?

(1) Die Betriebswirtschaftslehre hat – wie oben bereits geschildert – die Aufgabe, das wirtschaftliche Handeln in Betrieben jeglicher Art zu beschreiben und zu erklären sowie geeignete Regeln und Methoden zu entwickeln. Dieser Aufgabe hat sich

die BWL bislang nur partiell und einseitig unterzogen. Sie hat sich vorwiegend mit *Unternehmungen* – als privatwirtschaftlich geführten Betrieben in marktwirtschaftlicher Wirtschaftsordnung – beschäftigt und im Rahmen dieser Unternehmungen wiederum hauptsächlich mit einem Teilbereich – nämlich mit den *Industrieunternehmungen*. Handels- und Dienstleistungsbetriebe, Banken und Versicherungen, landwirtschaftliche Betriebe oder Informationsbetriebe gelten im Vergleich zum Industriebetrieb als noch relativ unerforscht.

Besonders stiefmütterlich wurde insbesondere der *öffentliche Sektor* einschließlich der öffentlichen Betriebe von der BWL behandelt (vgl. auch Strebel, 1972). Lediglich im 17.-19. Jahrhundert gab es mit der Kameralwissenschaft, ursprünglich als „Lehre zur Mehrung des Fürstenwohlstandes“ entstanden, einigermaßen ausgefeilte betriebswirtschaftliche Überlegungen zur öffentlichen Verwaltung, die sogar neben den Handlungswissenschaften einen bedeutenden historischen Ursprung der BWL darstellen (vgl. Walb, 1927). In der jüngeren Vergangenheit fristete jedoch die BWL des öffentlichen Sektors ein Schattendasein. Die Verwaltungsbetriebslehre wurde vielfach mit Bürokratie identifiziert (vgl. z. B. Kubsch, 1950).

(2) Seit einigen Jahren sind allerdings *verstärkte Aktivitäten* zur wissenschaftlichen Erforschung von Betrieben im öffentlichen Sektor beobachtbar. Es sind einige Lehrbücher, konzeptionelle Studien, Aufsätze veröffentlicht worden (vgl. neben der 1. Aufl. dieser Schrift insbes. Bischofberger, 1964, Budäus, 1982, Eichhorn/Friedrich, 1976, Gornas, 1976, Haeseler, 1976, Laux, 1975 b, Lüder, 1982, Mertens, 1975, Oechsler, 1982 b und 1984, Rieger, 1983, H.-G. Scholz, 1979, Steinebach, 1980 b, Winkelmann, 1963; vgl. zum Überblick auch die Sammelrezension von Brede, 1984). Es wurden verschiedene Lehrstühle und Studienschwerpunkte eingerichtet (vgl. den Überblick bei Lüder, 1981, Hewel, 1982). Auch die Verwaltungspraxis nutzt gelegentlich – wenn auch noch zaghaft – betriebswirtschaftliche Erkenntnisse und Methoden.

Betriebswirtschaftliche Analysen des öffentlichen Sektors werden heute als unverzichtbar angesehen. Öffentliche Betriebe und Verwaltungsbetriebe sind ebenso Gegenstand der BWL wie Industrie- oder Handelsbetriebe: sie sind „Betriebe“ und in ihnen wird gewirtschaftet. Sie haben mit privaten Betrieben eine Reihe von *Gemeinsamkeiten*, z. B. im Hinblick auf Organisation und Management, Leistungs- und Abrechnungsprozesse sowie bezüglich einer Reihe von ökonomischen Methoden. Sie weisen andererseits beträchtliche *Unterschiede* auf, die u. a. durch Einflüsse des politischen Systems, durch die Art der erstellten Leistungen, durch rechtliche Vorgaben u. a. m. bedingt sind (s. i. e. 1.5.). Man benötigt eine Verwaltungsbetriebslehre ebenso, wie sich eine Industriebetriebslehre oder eine Handelsbetriebslehre als unumgänglich erwiesen haben (vgl. dazu auch Chmielewicz, 1971 und 1985, Eichhorn, 1984 und 1985, H. König, 1984, Kosiol, 1972, S. 27).

(3) Ein wissenschaftlich abgesichertes Konzept einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung ist allerdings bislang noch nicht vorhanden, lediglich ein-

zelne *Ansätze* umreißen künftige Konturen (vgl. zu einer ersten Systematik Oechsler, 1984, S. 874ff.). Eine system- und entscheidungsorientierte Sichtweise – wie sie auch in dieser Schrift vertreten wird – scheint gegenwärtig zu dominieren.

Es ist nicht einmal unumstritten, inwieweit eine BWL der öffentlichen Verwaltung als verselbständigte *Institutionenlehre* überhaupt sinnvoll ist. Lüder (1982, S. 549ff.) macht gegen ein solches Ziel Bedenken geltend und plädiert für eine betriebswirtschaftliche Funktionenlehre, die etwa die Funktionen Absatz, Personal, Organisation in verschiedenen Branchen und Betriebsformen – u. a. auch im Verwaltungsbetrieb – untersucht (vgl. zur Diskussion darüber auch Bott u. a., 1983). Erstrebenswert erscheint eine Kombination von Funktionen- und Institutionenlehre (vgl. auch Röber, 1978): Wenn es um konkrete Problemlösungen – bspw. im Personalwesen der Verwaltung – geht, wird auf den institutionsübergreifenden funktionalen Erkenntnissen aufbauend eine Lösung unter Beachtung der konkreten Anwendungsvoraussetzungen der Institution Verwaltung erarbeitet.

(4) Ebenfalls noch nicht abschließend geklärt ist, ob eine *gemeinsame* BWL des öffentlichen Sektors anzustreben ist, d. h. ob öffentliche Verwaltungen und öffentliche Betriebe (und ggf. auch andere gemeinwirtschaftliche Betriebe) integrierend oder jeweils getrennt von der BWL bearbeitet werden sollen. Verschiedentlich werden die Gemeinsamkeiten von öffentlichen und Verwaltungs-Betrieben betont (vgl. z. B. Budäus, 1981, Oechsler, 1982 b, S. 23, Strebel, 1978 b). Im übrigen ist aber eher eine Tendenz zur Herausbildung von zwei relativ selbständigen Teildisziplinen erkennbar. Dies erscheint auch sinnvoll, denn beide Betriebstypen unterscheiden sich doch in verschiedener Hinsicht (s. 1.5.). Erkenntnisse sind dementsprechend nur begrenzt auf den jeweils anderen Betriebstyp übertragbar. In diesem Lehrbuch stehen Verwaltungsbetriebe im Vordergrund; öffentliche Betriebe werden daher bis auf kurze Begriffs- und Problemklärungen (s. 1.6.) weitgehend ausgeklammert.

(5) Welche *Ziele* soll eine ausgebaute Verwaltungsbetriebslehre verfolgen? Zwei Hauptzielkomplexe erscheinen von Bedeutung (s. 1.2.2.):

- (a) *Theorie*: Beschreibung und Erklärung von ökonomischen Phänomenen des Verwaltungsbetriebes, möglichst auf der Grundlage umfassender empirischer Daten und unter Verwendung moderner sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden. Beispiele: Beschreibung der Betriebsstrukturen (Management-, Entscheidungs- und Informationsstrukturen) sowie der Leistungs- und Abrechnungsprozesse und Erklärung ihrer Gesetzmäßigkeiten.
- (b) *Anwendung*: Entwicklung praxisgerechter Handlungsregeln bezüglich der zielorientierten wirtschaftlichen Gestaltung und Lenkung von Verwaltungsbetrieben. Beispiele: Entwicklung von Planungs-, Entscheidungs-, Management-, Rationalisierungs- und Abrechnungstechniken (-modellen) zum Zwecke effizienten Verwaltungshandelns.

(6) Nicht in allen Verwaltungszweigen und -ebenen bestehen gleich große *Einsatzmöglichkeiten* betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse. In der Kommunalverwaltung

und in (nachgeordneten) Einzelbehörden bestehen größere Chancen als in politiknahen Ministerien. Auch haben sicherlich Querschnittsressorts („Allgemeine Verwaltung“) größeren Bedarf als reine Fachressorts etwa im Bildungs- oder Gesundheitsbereich.

Die Einsatzchancen betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse erhöhen sich seit einiger Zeit nicht nur wegen zunehmender Ressourcenverknappung, sondern auch infolge vermehrter Verselbständigungsprozesse in der Verwaltung (vgl. z. B. Reichard, 1986 b, Schuppert, 1981, Wagener, 1976). Betriebswirtschaftliche Analysen von Verwaltungseinheiten werden nämlich umso unproblematischer, aber auch notwendiger, je deutlicher Verwaltungseinheiten in ihren Prozessen und Leistungen voneinander abgrenzbar werden (vgl. Budäus, 1981, S. 396 f.). Fragen der Planung, des Managements und der Kontrolle dürften zukünftig in der öffentlichen Verwaltung verstärkt auch betriebswirtschaftliche Antworten erfordern (vgl. zu Zukunftsperspektiven einer BWL der öffentlichen Verwaltung auch Oechsler, 1984, S. 939 ff.).

1.5. Der Verwaltungsbetrieb und andere Betriebstypen

(1) Betriebe sind Instrumente, die im Interesse bestimmter Trägergruppen zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse eingesetzt werden (s. 2.2.). Da in ihnen Menschen mit Gütern zur Erreichung gesetzter Ziele tätig sind, kann man Betriebe auch als *soziotechnische Systeme* begreifen, die sich voneinander durch jeweils einheitliche und eigenständige Zielsysteme abgrenzen (vgl. auch Kosiol, 1972, S. 23).

Ein Betrieb wird – zurückgehend auf Gutenberg (I, 1983) – durch drei Merkmale gekennzeichnet, die für alle Arten von Betrieben – unabhängig vom Wirtschaftssystem – gleichermaßen gelten:

- (a) In ihm werden *Produktionsfaktoren* (Einsatzgüter) kombiniert (zur betriebswirtschaftlichen Faktorsystematik s. 2.3.3.).
- (b) Es wird nach dem *Wirtschaftlichkeitsprinzip* gehandelt (s. im einzelnen 1.3.).
- (c) Es wird *finanzwirtschaftliches Gleichgewicht* angestrebt, d. h. Einnahmen und Ausgaben sollen ausgeglichen sein (s. im einzelnen 2.3.6.).

In der BWL werden Betriebe nach ihrem Vorkommen in verschiedenen Wirtschaftssystemen klassifiziert. Dabei wird die Unternehmung als vorherrschende Betriebsform in der Marktwirtschaft (s. u. Tz 2) dem planwirtschaftlichen Betrieb gegenübergestellt. Diese Klassifizierung geschieht anhand bestimmter wirtschaftssystemspezifischer Merkmale (vgl. Gutenberg I, 1983), die aber für die Charakterisierung des Verwaltungsbetriebes wenig fruchtbar sind (vgl. Budäus, 1982, S. 52 ff., Steinebach, 1980 b, S. 14, Strebel, 1972, S. 146 f.). Daher wird dieser Ansatz hier nicht weiter verfolgt.

(2) Insgesamt können in unserem Wirtschaftssystem folgende *Grundtypen* von Betrieben unterschieden werden (s. Abb. 1 - 2, vgl. Chmielewicz, 1971, S. 603 ff., Rieger, 1983, S. 8 ff.):

1. *Privater Haushalt*: Unter dem Aspekt der menschlichen Bedürfnisbefriedigung ursprünglicher, der Eigenbedarfsdeckung dienender Konsumtionsbetrieb.
2. *Private Unternehmung*: Wirtschaftlich selbständiger, fremdbedarfsdeckender, alleinbestimmter und erwerbswirtschaftlich handelnder Betrieb.
3. *Öffentlicher Betrieb*: Organisatorisch selbständige Erfüllungseinheit staatlicher Leistungsziele in öffentlicher Trägerschaft, die aufgrund ihrer besonderen technologischen Art sowie des marktwirtschaftlichen Charakters ihrer Leistungen aus der Verwaltung ausgegliedert worden ist und überwiegend gemeinwirtschaftlich handelt (s. i. e. 1.6.).
4. *Verwaltungsbetrieb*: Einzelne Leistungseinheit der öffentlichen Verwaltung, die nach Maßgabe staatlicher Zielvorgaben überwiegend kollektiven Fremdbedarf deckt, indem sie öffentliche Güter erstellt und überwiegend unentgeltlich absetzt (s. a. Verwaltungsbegriff in 1.2.1.).

(3) Zwischen diesen Grundtypen gibt es graduelle Übergänge und *Zwischentypen*. Zwischen den Typen 1 und 2 ist bspw. der landwirtschaftliche Nebenerwerbsbetrieb einzuordnen. Zwischen den Typen 2 und 3 liegt etwa die gemischtwirtschaftliche Unternehmung (s. 1.6.). Zwischen den Typen 3 und 4 gibt es ebenfalls verschiedene Übergangsformen wie z. B. Theater oder Forschungsinstitutionen. Auch ist hier an die verschiedenen „Ausfransungen“ der Verwaltung in Richtung „Dritter Sektor“ zu denken (vgl. Arbeitsgruppe Verwaltungsforschung, 1987).

Strittig ist, ob auch der private *Haushalt* als Betrieb anzusehen ist oder ob eine Hauswirtschaftslehre neben die Betriebswirtschaftslehre zu stellen ist (vgl. zu dieser Diskussion: Raffée, 1974, S. 50 ff.). Da die o.g. Betriebsmerkmale auch für den Haushalt zutreffen, ist er in die Typisierung einbezogen worden.

(4) Die *Unterschiede* der genannten Betriebstypen werden aus der nachstehenden Übersicht (s. Abb. 1 - 2) deutlich. Zur Abgrenzung werden die Merkmalsgruppen Zielstruktur, Leistungsstruktur sowie Eigentums- und Finanzstruktur herangezogen (vgl. auch Chmielewicz, 1971, S. 603 ff., zur Zielstruktur ferner auch W.W. Engelhardt, 1974, S. 498 ff.). Zur Erläuterung sei folgendes angemerkt: Während der Haushalt seinen Eigenbedarf deckt, dienen die anderen Betriebstypen der Fremdbedarfsdeckung. Für den Verwaltungsbetrieb ist dabei prägend, daß er überwiegend Kollektivbedarf deckt, d. h. Güter bereitstellt, von deren Konsum sich der einzelne Bürger nicht ausschließen kann (zum Begriff öffentliches Gut s. 2.3.4.). Marktfähigkeit bedeutet, daß die entsprechenden Güter auf einem Markt getauscht werden. Die Trägerschaft (öffentlich versus privat) wird im Schema durch die Eigentumsituation ausgedrückt. Dementsprechend werden Betriebe, an denen der Staat mit mehr als 25% beteiligt ist, zu den öffentlichen Betrieben gerechnet, weil der Staat - zumindest bei bestimmten Rechtsformen - von dieser Grenze

Betriebstyp		(1)	(2)	(3)	(4)
Merkmal	Haushalt	Unternehmung	öffentl. Betrieb	Verwaltungsbetrieb	
Zielstruktur	Deckung von Eigen-/Fremdbedarf	Eigenbedarfsdeckung	individuelle Fremdbedarfsdeckung	vorwiegend individuelle Fremdbedarfsdeckung	überwiegend kollektive Fremdbedarfsdeckung
	üblicherweise vorherrschende Betriebsziele	individuelle Wohlfahrt	Gewinnerzielung	gemeinwirtschaftliche (Versorgungs-) Zielsetzung, daneben wirtschaftspolit. Ziele	kollektive Wohlfahrtsförderung (Daseinsvorsorge, -fürsorge, -erhaltung)
Leistungsstruktur	Grad der Unabhängigkeit der Zielbildung	groß	relativ groß (gesetzl. Beschränkungen)	gering bis mittel (kollektives Interesse)	gering (politische Zielvorgaben, Gesetze)
	Art der Leistungsabgabe	Eigenleistungen	marktfähige Güter, Absatz gegen Entgelt	marktfähige „Grundgüter“ (vor allem Dienstleistungen und Energie), Absatz gegen Entgelt	nicht marktfähige, öffentliche Güter; überwiegend unentgeltlicher Absatz
	Leistungsverpflichtung	nein	nein	überwiegend ja („öffentliche Zugänglichkeit“)	
Eigentums- und Finanzstruktur	Abnahmepflicht des Leistungsempfängers	-	nein	nur im Ausnahmefall (z. B. Anschluß- und Benutzungszwang)	teilweise (z. B. Schulpflicht)
	Staatsanteil am Eigentum	0%	0%	25 - 100%	100%
	Herkunft der Einnahmen	vorwiegend aus Arbeitsleistung	aus Umsatzerlösen	überwiegend aus Umsatzerlösen, z. T. aus Subventionen	überwiegend aus Steuern
	Bestandsrisiko	-	ja	gering	nein

Abb. 1 - 2

ab auf zentrale Unternehmungsentscheidungen Einfluß nehmen kann („Sperrminorität“).

(5) Die öffentliche Verwaltung mit ihren vielfältigen internen Verflechtungen und engen Beziehungen zu den übrigen Teilsystemen des Staates kann betriebswirtschaftlich als konzernähnliches System von *Verbundbetrieben* interpretiert werden (vgl. Grochla, 1969, Rieger, 1983, S.208 ff.). Besonders deutlich wird dies bei Gebietskörperschaften wie einem Bundesland mit seinen zahlreichen hierarchisch vernetzten Verwaltungsbetrieben. Ein Verbundbetrieb besteht aus einer Verbundzentrale (z. B. Ministerium) und verschiedenen Gliedbetrieben (z. B. nachgeordnete Behörden). Die Gliedbetriebe werden durch verschiedene Lenkungsinstrumente wie Verwaltungsvorschriften, Rechts- und Fachaufsicht, gemeinsamen Haushaltsplan gesteuert.

(6) Die *Abgrenzung* einzelner Einheiten von Verwaltungsbetrieben ist noch diffuser und problematischer, als dies bei Privatunternehmungen der Fall ist. Auf den ersten Blick könnten die in der Praxis üblichen *Rechtsformen* zur Betriebsabgrenzung herangezogen werden. Folgende Rechtsformen sind zu unterscheiden (vgl. i. e. Wolff/Bachof, II, 1976):

- (a) *Juristische Personen* des öffentlichen Rechts als selbständige Rechtsträger:
 - *Körperschaften* als mitgliedschaftlich organisierte Institutionen in Form von Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) sowie von Personenkörperschaften (z. B. Sozialversicherungen oder Universitäten).
 - (rechtsfähige) *Anstalten* als Verwaltungseinrichtungen mit Benutzern wie z. B. Sparkassen oder Rundfunksender
 - *Stiftungen* als zweckgebundene Vermögenssammlungen mit Nutznießern wie z. B. die Stiftung Preußischer Kulturbesitz.
- (b) Als Untereinheiten solcher juristischen Personen sind verschiedene Formen von *Organen* zu nennen, die als deren Vertretungseinheiten fungieren. Eine wichtige Ausprägung ist die *Behörde* als organisatorisch selbständiges, nicht-rechtsfähiges Organ mit Außenwirkung. Ein anderer Fall sind die nachgeordneten nicht-rechtsfähigen Anstalten. Ferner ist der Begriff „*Amt*“ als Zusammenfassung artgleicher Aufgaben innerhalb einer Behörde zu nennen.

Alle diese verwaltungsrechtlich geprägten Rechtsformen helfen bei der betriebswirtschaftlichen Abgrenzung von Verwaltungseinheiten aber kaum weiter, da sie lediglich formaljuristisch interpretiert werden und die für unsere Betrachtung wichtigen Aspekte des Zielsystems oder der Ressourcenausstattung außer acht lassen. Verwaltungsbetriebe können durchaus in unterschiedlichen Rechtsformen - z. B. als Körperschaften oder Anstalten, aber auch als Behörden bzw. Ämter - auftreten (vgl. Gornas, 1976, S. 29 ff., Laux, 1975 b, Sp. 2809, Rieger, 1983, S. 227 ff.). Zugleich lassen diese Begriffe eine deutliche Abgrenzung von öffentlichen Betrieben und Verwaltungsbetrieben nicht zu.

Trotz aller Unschärfe im Einzelfall kann als abgrenzbarer Verwaltungsbetrieb eine einzelne *Leistungseinheit* der öffentlichen Verwaltung

- mit einem relativ einheitlichen und eigenständigen Zielsystem,
- mit hinreichender organisatorischer Selbständigkeit,
- mit entsprechender Ressourcenausstattung (Personal, Räume, Sachmittel),
- in der auf Dauer betriebliche Leistungsprozesse vollzogen werden, angesehen werden (vgl. auch Eichhorn/Friedrich, 1976, S. 72, Laux, 1976 a). Da die öffentliche Verwaltung ein komplexes System von Verbundbetrieben mit entsprechend starken Abhängigkeiten der Einzelbetriebe darstellt, verwischen sich allerdings die Grenzen zwischen den einzelnen Einheiten.

In der Verwaltungspraxis wird man im Sinne dieser Kriterien typischerweise

- ein einzelnes Ministerium
- eine einzelne nachgeordnete Behörde
- eine kleinere Gemeindeverwaltung oder
- ein Amt einer Großstadtverwaltung

als Verwaltungsbetrieb ansehen.

(7) Verwaltungsbetriebe kommen in der Wirklichkeit in unterschiedlichen *Erscheinungsformen* vor. Sie können nach folgenden Kriterien untergliedert werden (vgl. i. e. Eichhorn/Friedrich, 1976, S. 62 ff., Gornas, 1976, S. 32 ff.):

- (a) Gliederung nach der *Funktion* im Staatssystem: Lenkungs-, Ausführungs- und Hilfsbetriebe (vgl. Oettle, 1974, Rieger, 1983, S. 214 ff.). Als Lenkungsbetriebe können z. B. Ministerien angesehen werden. Ausführungsbetriebe sind die operativen Einheiten in den verschiedenen Aufgabenbereichen. Hilfsbetriebe erbringen Serviceleistungen für das übrige Staatssystem, dienen also nur mittelbar dem Bürger (z. B. Beschaffungsämter, Verwaltungsdruckereien).
- (b) Gliederung nach den vorherrschenden *Leistungszielen* des jeweiligen Betriebes: In grober Form lassen sich hierbei Betriebe der Ordnungs-, Leistungs- und Planungsverwaltung unterscheiden (vgl. Wolff/Bachof I, 1982). Bei genauerer Betrachtung können Betriebe nach den verschiedenen Aufgabenbereichen der Verwaltung gegliedert werden.
- (c) Gliederung nach der jeweiligen Stellung von Betrieben in der *Staatsorganisation*: Verwaltungsbetriebe können den verschiedenen Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Gemeinden) zugeordnet werden. Innerhalb der Bundes- und Landesverwaltung wird organisationsrechtlich darüber hinaus nach Ober-, Mittel- und Unterbehörden unterschieden.

Einzelne Erscheinungsformen von Verwaltungsbetrieben sind betriebswirtschaftlich bereits eingehender untersucht worden. Dies ist einerseits bei verschiedenen Arten von Hilfsbetrieben der Fall, insbes. soweit diese Parallelen zu privatwirtschaftlichen Betrieben aufweisen. Es trifft andererseits für bestimmte Formen von Anstalten und Körperschaften zu, die eher an der Grenze zum öffentlichen Betrieb liegen (bspw. Krankenhäuser oder Hochschulen; vgl. v. Eiff, 1982, Wibera Projektgruppe, 1976).

1.6. Öffentliche Betriebe

(1) Öffentliche Betriebe im oben definierten Sinne – mitunter auch (weniger zweckmäßig) „Öffentliche Unternehmungen“ genannt – unterscheiden sich in mancherlei Hinsicht von Verwaltungsbetrieben. Da sie zunehmend ein eigenständiger Erfahrungsbereich der BWL werden, kann auf sie nur hingewiesen, im weiteren Verlauf dieser Schrift hingegen nicht weiter eingegangen werden (vgl. i. e. z. B. Chmielewicz/Eichhorn, 1987, Haeseler, 1976, v. Loesch, 1977, Oettle, 1976, Püttner, 1985, Thiemeyer, 1975, Wolff, 1976).

Öffentlichen Betrieben ist gemeinsam, daß sie sich in öffentlicher Trägerschaft befinden und überwiegend gemeinwirtschaftliche Ziele verfolgen (vgl. Oechsler, 1982b, S. 24, Strebel, 1981). *Öffentliche Trägerschaft* bedeutet, daß sich der Betrieb ganz oder zum Teil in öffentlichem Eigentum (zum Mindestanteil s. u.) resp. unter maßgeblichem öffentlichen Einfluß befindet. Die Trägerschaft kann von einem Träger oder von mehreren Trägern wahrgenommen werden. Im letzteren Falle spricht man von *gemischtöffentlichen* Betrieben (vgl. dazu Reichard, 1987b).

Gemeinwirtschaftlich bedeutet, daß der Betrieb zunächst und unmittelbar Dienste für die Gesellschaft leistet und nicht primär zum Erwerb seiner Eigentümer bestimmt ist. Gemeinwirtschaftlich handelnde Betriebe müssen sich nicht in öffentlichem Eigentum befinden, sondern kommen auch unter privater Trägerschaft (z. B. von Gewerkschaften, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden) vor: man spricht dann von *freigemeinnützigen Unternehmungen* (vgl. Hesselbach, 1971, v. Loesch, 1977). Nachstehendes Schema verdeutlicht die Beziehungen zwischen den beiden Kernmerkmalen öffentlicher Betriebe (s. Abb. 1 - 3):

(2) Öffentliche Betriebe werden also im öffentlichen Interesse tätig, sie sind ein Instrument des Staates (zur Instrumentalthese s. a. 2.2.), sie haben einen *öffentlichen*

		Trägerschaft	
		privat	öffentlich
Zielorientierung	erwerbswirtschaftlich	Privatunternehmungen	öffentliche Erwerbsunternehmungen
	gemeinwirtschaftlich	freigemeinnützige Unternehmungen (z. B. Genossenschaften, kirchliche Einrichtungen)	„eigentliche“ öffentliche Betriebe mit öffentlichem Auftrag

Abb. 1-3

Auftrag. Dieser besteht primär in der Sicherstellung der Versorgung der Gesellschaft mit bestimmten „Grundgütern“ (z. B. Energie, Wasser, Abfallbeseitigung, Verkehr, Gesundheit, Wohnung). Öffentliche Betriebe können dann eingesetzt werden, wenn die Versorgung durch die Privatwirtschaft nicht gewährleistet erscheint. Daneben verfolgt man mit ihnen verschiedene wirtschaftspolitische Zielsetzungen (Regional- und Strukturpolitik, Arbeitsplatzhaltung, Kreditpolitik, Sozialpolitik usw.). Das ursprünglich wichtigste Ziel – Ertragszielung durch öffentliche Betriebe zur Erhöhung der Staatseinnahmen – ist heute trotz immerhin beachtlicher Bundesbeteiligungen an Unternehmungen von eher untergeordneter Bedeutung. Eine Reihe öffentlicher Betriebe befindet sich im Konflikt zwischen ihrem öffentlichen Auftrag und der ebenfalls an sie gerichteten Erwartung der Gewinnerzielung („zwischen Markt und Politik“; vgl. van der Bellen, 1977, ferner Eichhorn/Münch, 1983).

Ob alle von öffentlichen Betrieben wahrgenommenen Aufgaben notwendigerweise von diesen oder nicht auch – vielleicht sogar effizienter – von Privatunternehmungen erfüllt werden, erfreut sich seit einiger Zeit reger Erörterungen („Privatisierung“; s. a. 2.3.1.).

(3) Die öffentliche Wirtschaft hat zwar in der Bundesrepublik im Vergleich zu einigen anderen europäischen Ländern einen geringeren, aber insgesamt dennoch beträchtlichen, meist unterschätzten *Stellenwert*: mehr als 10% aller Beschäftigten sind in öffentlichen Betrieben tätig und erbringen etwa 10% der Wertschöpfung (vgl. CEEP, 1984). In bestimmten Branchen sind nahezu ausschließlich öffentliche Betriebe zu finden. Dazu gehören vor allem der Personenverkehr sowie die Energie- und Wasserversorgung. Aber auch Kredit- und Versicherungswirtschaft sowie Wohnungsbau sind maßgeblich durch öffentliche Betriebe geprägt. Öffentliche Betriebe finden sich beim *Bund* vor allem in Gestalt der Großunternehmungen Bundesbahn und Bundespost sowie der erwerbswirtschaftlich orientierten Bundesbeteiligungen. Auf der *kommunalen Ebene* spielt die öffentliche Wirtschaft in Form von Stadtwerken, Sparkassen oder Krankenhäusern eine erhebliche Rolle.

(4) Die Analyse der *Arten* öffentlicher Betriebe wird dadurch kompliziert, daß öffentliches Recht, Finanzwissenschaft und BWL jeweils unterschiedliche Kriterien zur Unterscheidung öffentlicher Betriebe heranziehen und daher verschiedene Gliederungsmodelle verwenden. Wichtige, zu beachtende *Unterscheidungsmerkmale* sind jedenfalls, bei zusätzlicher Berücksichtigung des oben dargestellten Abgrenzungsschemas (s. 1.5.):

- rechtliche und/oder ökonomische Selbständigkeit
- Zieldominanz (gemein- oder erwerbswirtschaftlich)
- Rechtsform (öffentlich- oder privatrechtlich)

Bei kombinierter Anwendung dieser Kriterien lassen sich drei grundlegende *Typen* öffentlicher Betriebe unterscheiden, die je nach Merkmalsausprägung mehr zum

Merkmal	Typ 1	Typ 2	Typ 3
Selbständigkeit	völlig unselbständig	teilweise selbständig	hochgradig selbständig
Rechtsnatur	öffentlich-rechtlich		privatrechtlich
Zieldominanz	gemeinwirtschaftliche Ziele		erwerbswirtschaftliche Ziele
Rechts- und Organisationsform	unselbständige (nichtrechtsfähige) Anstalt	Regiebetrieb	selbständige (rechtsfähige) Anstalt oder Körperschaft
		Eigenbetrieb	Eigengesellschaft mit gemeinwirtschaftl. Zielsetzung
			Eigengesellschaft mit erwerbswirtschaftl. Zielsetzung (öffentliche Erwerbsunternehmung)
			gemischtwirtschaftliche Unternehmung
Beispiele	Feuerwehr, Krankenhaus, Theater, Museum, Rechenzentrum, Fuhrpark	Versorgungsbetriebe in Kleingemeinden wie Wasserversorgung oder Müllabfuhr	Hochschulen, Rundfunkanstalten, Sparkassen, Bundesautobahn; Zweckverbände mehrerer Gemeinden zur Abwässerbeseitigung
		kommunale Verkehrs- oder Versorgungsbetriebe	Energieversorgungsunternehmungen, Wohnungsbaugesellschaften
			Unternehmungen in Staatseigentum (z. B. Salzgitter AG), staatliche Monopolbetriebe
			Unternehmungen, an denen Staat oder Gemeinden zwischen 25% und 99% beteiligt sind (z. B. Volkswagenwerk AG)

Abb. 1-4

Verwaltungsbetrieb oder mehr zur Privatunternehmung tendieren und anhand einiger Beispiele in der folgenden Übersicht dargestellt werden (s. Abb. 1 - 4):

Typ 1: Die völlig unselbständige öffentliche Einrichtung; hier gibt es z. T. - etwa bei Theatern oder Rechenzentren - Grenzfälle, die auch zum Typ des Verwaltungsbetriebes gerechnet werden können.

Typ 2: Der teilweise selbständige Betrieb, dessen Geschäftsgebaren jedoch noch von der übergeordneten Behörde kontrolliert wird.

Typ 3: Der hochgradig selbständige Betrieb, dessen Abgrenzung zur Privatunternehmung sich bei der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung verwischt.

Die Übersicht verdeutlicht die Artenvielfalt öffentlicher Betriebe und die *Abgrenzungsproblematik*: anhand lediglich eines einzelnen Merkmals - wie Rechtsform - ist eine klare Unterscheidung nicht möglich. Das Spektrum reicht von sehr verwaltungsnahen Einrichtungen über teilautonome öffentliche Betriebe „im eigentlichen Sinne“ bis zu nahezu selbständigen, marktbezogenen Unternehmungen, an denen der Staat nur noch partiell beteiligt ist.

(5) Die in Abb. 1 - 4 genannten Rechts- und Organisationsformen bedürfen der Erläuterung (vgl. zur Diskussion um die Rechtsformen z. B. auch Schaper, 1982):

(a) Die *unselbständige Anstalt* ist eine nichtrechtsfähige, nachgeordnete Einrichtung eines Verwaltungsbetriebes, die lediglich organisatorisch ausgegliedert, finanzwirtschaftlich indes zur betreffenden Verwaltung gehört (Bruttobetrieb: Bruttoveranschlagung der Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan der übergeordneten Verwaltung) und entsprechend straff von dieser kontrolliert wird (Fach- und Dienstaufsicht).

(b) Der *Regiebetrieb* ähnelt stark der unselbständigen Anstalt, ist allerdings meist mehr auf typische Infrastrukturleistungen (Ver- und Entsorgung) ausgerichtet. Er ist sozusagen eine „Abteilung“ der betreffenden Verwaltung und finanzwirtschaftlich ebenfalls als Bruttobetrieb an den Haushaltsplan der Verwaltung gebunden. Der Regiebetrieb ist heute nur noch von geringer Bedeutung, allenfalls zur Versorgung von Kleingemeinden.

(c) Die *selbständige Anstalt oder Körperschaft* als eigene Rechtspersönlichkeit (s. a. 1.5., Tz6) ist zu den öffentlichen Betrieben zu rechnen, wenn sie aufgrund ihrer Leistungsstruktur einen gewissen Marktbezug aufweist. Sie ist nicht nur organisatorisch, sondern auch finanzwirtschaftlich verselbständigt (Nettobetrieb: die Einrichtung ist nur über ihren Finanzmittelsaldo mit dem Haushaltsplan einer übergeordneten Verwaltung verbunden). Sie verfügt über eigene Organe (Verwaltung, Vorstand usw.) und steht lediglich unter der Rechtsaufsicht der übergeordneten Verwaltung.

(d) Der *Eigenbetrieb* ist eine öffentlich-rechtliche Einrichtung ohne eigene Rechtspersönlichkeit, bei der allerdings auch verschiedene privatrechtliche Einflüsse (vor allem bei der Leitungsabgabe) zu verzeichnen sind (vgl. i. e. Scholz/Pitschas, 1982). Er ist organisatorisch und finanzwirtschaftlich verselbständigt (Sondervermögen).

Eigenbetriebe haben eigene Leitungs- und Aufsichtsorgane (Werksausschuß, Verwaltungsrat). Bis auf bestimmte Schlüsselentscheidungen (z. B. Tarif- und Personalpolitik) handeln Eigenbetriebe relativ autonom. Sie verfügen meist über eine kaufmännische Buchführung und sollen häufig angemessene Gewinne für ihre Verwaltungen erzielen. Ähnlich wie sie sind die „autonomen Wirtschaftskörperschaften“ Bundesbahn und Bundespost als Sondervermögen des Bundes gestaltet (diese werden z. T. auch als teilrechtsfähige Anstalten eingestuft).

(e) Die *Eigengesellschaft* ist ein privatrechtlich normierter Betrieb, meist in der Rechtsform der AG oder GmbH. Sie ist eine selbständige Unternehmung im öffentlichen Eigentum. Die Verwaltung übt ihren Einfluß über den Aufsichtsrat aus, indem sie wichtige Ziel- und Personalentscheidungen bestimmt. Eigengesellschaften können gemein- oder erwerbswirtschaftliche Ziele verfolgen. Einzelne Eigengesellschaften werden auch häufig zu Konzernen zusammengeschlossen.

(f) Die *gemischtwirtschaftliche Unternehmung* schließlich ist ein Betrieb, der sich nicht voll, sondern nur teilweise in öffentlichem Eigentum befindet und in aller Regel erwerbswirtschaftliche Ziele verfolgt. Wegen der aktienrechtlichen Regelung, daß ein Kapitaleigner mit mehr als 25% Anteil bestimmte Einflußrechte auf die Unternehmungspolitik hat („Sperrminorität“), wird bei einer Staatsbeteiligung von mehr als 25% an einer Privatunternehmung von einem öffentlichen Betrieb gesprochen.

(6) Im Hinblick auf die Rechtsform öffentlicher Betriebe ist ein deutlicher Trend zur *Verselbständigung* zu erkennen: Waren z. B. kommunale Einrichtungen in der Vergangenheit zunächst vielfach in der Form des Regiebetriebs, dann in jüngerer Zeit überwiegend als Eigenbetrieb organisiert, so ist nunmehr eine Tendenz zur noch selbständigeren Eigengesellschaft zu verzeichnen (vgl. KGSt, 1986, Reichard/Bals, 1987, Steincke, 1982). Gründe hierfür sind sowohl in einer höheren Marktflexibilität der Eigengesellschaft als auch in Finanzierungs-, Mitbestimmungs- sowie politischen Entlastungsaspekten zu sehen. Entscheidend für den politischen und wirtschaftlichen Erfolg öffentlicher Betriebe ist allerdings weniger die Rechtsform an sich, sondern die faktische Nutzung vorhandener Einflußmöglichkeiten durch das politisch-administrative System. Das Einflußinteresse politischer Entscheidungsträger wird vor allem durch die Aktualität der jeweiligen Aufgabe und den Zuschußbedarf bestimmter öffentlicher Betriebe bestimmt.

(7) *Zentrale betriebswirtschaftliche Fragestellungen* bei öffentlichen Betrieben sind vor allem:

- Verselbständigung (vgl. z. B. GÖWG, 1984)
- Privatisierungsmöglichkeiten (s. 2.3.1., vgl. z. B. Budäus, 1982),
- Zielstrukturen (vgl. z. B. Witte/Hauschildt, 1966)
- Aufsicht und Kontrolle (vgl. z. B. GÖWG, 1980 u. 1982)
- Marketing, insbes. Preispolitik (vgl. z. B. Blankart, 1980, J. Hesse, 1982)
- Finanzierung (vgl. z. B. Eichhorn/Thiemeyer, 1979)

2. Entscheidungen und Entscheidungsprozesse

2.1. Entscheidung als Hauptinhalt von Verwaltungshandeln

(1) In der öffentlichen Verwaltung werden – wie bereits verschiedentlich angeklungen ist – fortlaufend Entscheidungen über die Erbringung staatlicher Leistungen und den damit verbundenen Mitteleinsatz getroffen; sie sind u. a. auch aus wirtschaftlicher Sicht untersuchungsbedürftig. Dazu werden zunächst einige Grundbegriffe und Zusammenhänge der Entscheidungslehre dargestellt.

Verwaltungshandeln als administratives Entscheidungshandeln kann von seiner Formalstruktur her durch die o. g. Dimensionen charakterisiert werden (s. 1.2.1., Tz 7, vgl. H. König, 1983 a): Es erfolgt in mehreren Stufen und auf unterschiedlichen Handlungsebenen; es ist bezogen auf bestimmte Politikfelder und richtet sich auf gewisse Zielgruppen. Nach diesen Dimensionen können auch administrative Entscheidungsprobleme geordnet werden.

(2) Der gesamte Prozeß des Verwaltungshandelns – insbes. in der Phase des Politikvollzuges – wird in starkem Maße durch *Rechtsnormen* geprägt und gesteuert. Verwaltungsentscheidungen müssen im Sinne des Rechtmäßigkeitsprinzips der Verwaltung stets auf Rechtsvorschriften beruhen und durch Gerichte nachprüfbar sein. Dementsprechend münden Verwaltungsentscheidungen i. a. – neben einigen anderen Formen – in den *Verwaltungsakt* als förmlichen und verbindlichen Entscheidungsabschluß (vgl. B. Becker, 1981 a, S. 292). Von rechtlichem Interesse ist daher in erster Linie das Endprodukt des Entscheidungsprozesses und dessen Rechtmäßigkeit; die vorgelagerten Motive, Zwecke, Bedingungen, Konflikte sind demgegenüber von geringer Bedeutung (vgl. Quaritsch, 1977). Sichtbar wird in rechtlicher Sicht sozusagen nur die formelle Oberfläche von Entscheidungen, während die informellen sozialen und politischen „Tiefen“ des Problemfeldes unausgeleuchtet bleiben.

Diese ständige Subsumtion unter Rechtsnormen führt zu einer hohen Dominanz des Rechtmäßigkeitsprinzips in der Verwaltung. Das Wirtschaftlichkeitsdenken ist demgegenüber eher unterentwickelt. Das Streben nach möglichst hoher Rechtssicherheit und Gleichbehandlung hat Überreglementierung und Vorschriftenflut zur Folge – Bürokratisierungserscheinungen, die in der Gesellschaft zunehmend beklagt werden. Das durch formelle Rechtsvorschriften normierte Verwaltungsverfahren prägt ganz entscheidend die Arbeitsabläufe („Geschäftsgang“) sowie das Denken und Handeln der Verwaltungsmitarbeiter. Nach außen hin entsteht dadurch der Eindruck, daß Verwaltungshandeln vor allem Rechtsanwendung sei und daß der Beamte lediglich mit den relevanten Rechtsnormen umgehen können müsse, um erfolgreich zu handeln.

Diese starke Betonung des Rechts darf indes nicht darüber hinwegtäuschen, daß Verwaltungshandeln als Herstellen von Entscheidungen neben der rechtlichen Dimension auch politische, soziale, kulturelle und eben *wirtschaftliche* Aspekte aufweist. Bei Verwaltungsentscheidungen geht es nämlich auch darum, knappe Mittel – z.B. Finanz-, Personal-, Investitionsmittel – zur Befriedigung von (gesellschaftlichen) Bedürfnissen einzusetzen. Dieser wirtschaftliche Aspekt von Verwaltungsentscheidungen steht in der vorliegenden Schrift im Vordergrund.

(3) Die Entscheidung als *zielbezogene Wahlhandlung zwischen Alternativen* ist ein komplexes soziales und organisatorisches Phänomen, das durch eine Reihe von Merkmalen gekennzeichnet ist (vgl. Griem, 1968, S. 28 ff.):

- Vorhandensein einer Wahlsituation
- Zielorientierung
- Zukunfts- und Ausführungsbezug
- Geistiger und psychischer Prozeß, der einen bewußten Willensakt einschließt.

Entscheiden ist als spezifische Form problemlösenden menschlichen *Handelns* zu begreifen, das zielgerichtet, bewußt, geplant und kontrolliert erfolgt (vgl. Hoefert, 1985b). Es grenzt sich dadurch von anderen antriebsunmittelbaren und unbewußten Verhaltensformen ab.

(4) Mit der Entscheidungsforschung befassen sich neben der formal-logischen Entscheidungstheorie (vgl. z. B. Pfohl/Braun, 1981) eine Reihe von Disziplinen wie Psychologie, Soziologie, Politikwissenschaft, Rechts- und Wirtschaftswissenschaft. Insbesondere von der Psychologie sind in der letzten Zeit wichtige Impulse für die Entscheidungslehre gekommen (z. B. im Hinblick auf Motivationen, Informationsaufnahme und -verarbeitung, „Dissonanzen“ u. ä.; s. a. Tz 6, vgl. z. B. Hoefert, 1985b). In der Soziologie spielt das Entscheidungsthema hingegen keine bedeutende Rolle (vgl. zu einer am Erwartungsbegriff orientierten Interpretation Luhmann, 1984; vgl. ferner als Überblick über die sozialwissenschaftliche Entscheidungsforschung Irle, 1982).

(5) Beachtenswert ist der Zusammenhang zwischen *Entscheidung und Information*: Entscheidungen können ohne Informationen über Situation, Ziele, Handlungsalternativen und deren Wirkungen nicht sinnvoll getroffen werden. Eine Entscheidung ist außerdem selbst eine Information, die durch Kombination und Verarbeitung von Eingangsinformationen im Entscheidungsprozeß als besonderem Informationsverarbeitungsprozeß gewonnen wird. Entscheidungen als auf ihren zukünftigen Vollzug gerichtete Aussagen sind informatorisch dadurch gekennzeichnet, daß die ihnen zugrunde liegenden Eingangsinformationen stets mehr oder weniger *unvollkommen* sind (vgl. Kosiol, 1972, S. 209 ff.). Der aus dem objektiv erforderlichen Informationsbedarf, der subjektiv geäußerten Informationsnachfrage und dem tatsächlich verfügbaren Informationsangebot resultierende Informationsstand ist stets in einem gewissen Ausmaß unvollständig, unbestimmt und/oder unsicher (vgl. dazu R.-B. Schmidt, 1973, S. 27 ff.). Zur *Erhöhung des Informationsstandes* gibt

es eine Reihe von Verfahren der Informationsgewinnung, auf die im weiteren Verlauf z. T. noch eingegangen wird (s. 3.4.).

Ist ein bestimmter Informationsstand erreicht, gibt es verschiedene *Verhaltensweisen*, Entscheidungen unter unvollkommener Information zu treffen, auf die hier nur hingewiesen werden kann (vgl. i. e. R.-B. Schmidt, 1973, S. 47 ff.):

- flexibles Verhalten (z. B. zunächst nur Grobplanung des Handelns mit später folgender Feinplanung oder Alternativplanung)
- Verwenden von Risikoabschlägen bei der Alternativenbewertung
- Befolgen von Ungewißheitskriterien, wie etwa Bernoulli-, Hurwicz-, Savage- oder Minimax-Kriterium, um ungewisse Entscheidungsfolgen je nach Risikoneigung zu bewerten
- Komplexitätsreduktion im Entscheidungsfeld durch Außerachtlassen weniger relevanter Teilziele resp. Nebenwirkungen von Alternativen
- Aufschieben des Entscheidungszeitpunktes.

(6) Im Zuge von Entscheidungsanalysen ist auch das Verhalten der an einer Entscheidung beteiligten Personen zu beleuchten. *Entscheidungsträger* i. e. S. sind die Personen bzw. Gremien, die mit entsprechender Entscheidungsbefugnis einen Auswahlentschluß zwischen vorliegenden Alternativen treffen. Da betriebliche Entscheidungsprozesse meist arbeitsteilig in mehreren Phasen verlaufen, sind i. a. mehrere Personen an der Entscheidungsfindung beteiligt. Auch vor dem endgültigen Entschluß nehmen Organisationsmitglieder durch Informationsselektion, Zielformulierung oder Vorauswahl von Alternativen oft erheblichen Einfluß auf die Entscheidung. Der Verwaltungspraxis ist dieses Phänomen informeller *Vorentscheider* – insbes. bei Funktionstrennung zwischen dem politischen und administrativen System – durchaus geläufig (vgl. Banner, 1972, Irle, 1971).

Alltagsfall: Ein Sachbearbeiter bereitet eine Entscheidung vor. Sein Vorgesetzter trifft aufgrund entsprechender Zeichnungsrechtsregelung formal den Entschluß, richtet sich faktisch indes meist voll nach dem Entwurf seines Mitarbeiters (s. a. 4.2.3.2.).

Untersucht man das menschliche Entscheidungshandeln, muß man sich vergegenwärtigen, daß der Mensch nicht als „homo oeconomicus“ vollständig rational handelt, sondern daß er stets nur mehr oder weniger begrenzt rational handeln kann bzw. will (vgl. dazu Kirsch, 1970/71). Bei dieser Problemlage sind die überwiegend bisher angewendeten, Rationalverhalten unterstellenden Entscheidungsmodelle der Betriebswirtschaftslehre nicht mehr voll einsetzbar; vielmehr kommt es darauf an, unter Berücksichtigung auch psychologischer sowie soziologischer Erkenntnisse realitätsnahe und praktikable Entscheidungsmodelle zu entwerfen. Insbesondere zu beachten sind dabei sozialwissenschaftliche Befunde zur Motivation, zur Partizipation, zum Wahlverhalten (z. B. Anspruchsanpassungstheorie), zu Entscheidungskonflikten, zum Nachentscheidungsverhalten (Theorie der kognitiven Dissonanz, Zuschreibungstheorien; vgl. insgesamt: Hoefert, 1985 b).

(7) Bei der Entscheidungsanalyse empfiehlt es sich, nach vorkommenden *Entscheidungsarten* zu differenzieren. Folgende Begriffspaare sind vor allem zur Abgrenzung heranzuziehen:

(a) *Innovative Entscheidungen – Routineentscheidungen*: Mit diesem Begriffspaar korreliert weitgehend die in den Verwaltungswissenschaften übliche Unterscheidung von *Zweck- und Konditionalprogrammen* (vgl. z. B. Luhmann, 1968, B. Becker, 1981 a): Gesetze in Form von Zweckprogrammen legen lediglich die Ziele und Anlässe des Verwaltungshandelns fest, überlassen aber der Verwaltung Mittel und Methoden der Zielerreichung. Konditionalprogramme legen darüber hinaus die Handlungsalternativen und die Handlungsweise mehr oder weniger detailliert, d. h. mit unterschiedlichen Ermessensspielräumen fest. Die Entscheidungsforschung beschäftigt sich primär mit innovativen Entscheidungen. Routineentscheidungen, bei denen habituelles Verhalten eine größere Rolle spielt und die im Verwaltungsbetrieb von großer Bedeutung sind, werden demgegenüber vernachlässigt.

(b) *Individualentscheidung – Kollektiventscheidung*: Diese Unterscheidung ist wichtig, weil im Industrie- wie im Verwaltungsbetrieb Entscheidungsprozesse im allgemeinen durch Kooperation mehrerer beteiligter Personen erfolgen, d. h. den Charakter von Kollektiventscheidungen haben; die Koordination der Willensbildung im kollektiven Entscheidungsprozeß, die nicht ohne Konflikte und Kompromisse abgeht, verlangt bestimmte Verhaltensweisen, etwa die Beachtung von Abstimmungsregeln (vgl. dazu etwa Gäfgen, 1968).

(c) *Zielsetzungsentscheidungen – Zielerreichungsentscheidungen*: Entscheidungen können sich sowohl auf Ziele wie auf Mittel beziehen; im ersteren Falle muß die Zielentscheidung wiederum durch übergeordnete Ziele gesteuert sein; den Besonderheiten dieser beiden Kategorien wird in den folgenden Abschnitten 2.2. und 2.3. Rechnung getragen.

(8) Eine betriebliche Entscheidung entsteht in einem *Entscheidungsprozeß*, der

- mehrstufig ist,
- Zeit verbraucht,
- in der Regel arbeitsteilig verläuft.

Im Entscheidungsprozeß werden die für die Entscheidung benötigten Informationen beschafft und so verarbeitet, daß die anfänglich vorhandene *Entscheidungunsicherheit* verringert und in eine möglichst eindeutige und klare Alternativenordnung umgewandelt wird, indem schrittweise zielungeeignete Alternativen durch Vorentscheidungen ausgeschieden werden. Im Entscheidungsprozeß werden Entscheidungsprobleme somit *strukturell geordnet*.

Zur Beschreibung von Entscheidungsprozessen werden eine Vielzahl von *Strukturmodellen* vorgeschlagen, die von einer lediglich groben Zweiteilung bis zu einer äußerst detaillierten, zahlreiche Einzelstufen umfassenden Aufgliederung des Entscheidungsprozesses reichen (vgl. R.-B. Schmidt, 1973, S. 81 ff.). Weitgehend anerkannt ist heute, daß derartige Strukturmodelle i. a. keine zeitliche Reihung, sondern vielmehr die *sachlich-genetische Struktur* der Entstehung von Entscheidungen skizzieren (vgl. dazu vor allem die umfangreichen empirischen Analysen von Witte,

1968 und 1973), daß sie eine im Einzelfall durchaus variierende *Grobstruktur* des Entscheidungsverlaufes charakterisieren, daß je nach Entscheidungsart, -zeit und -träger z. T. erhebliche Modifikationen zu verzeichnen sind und daß ein Entscheidungsprozeß nicht abrupt mit dem Finalentschluß abbricht, sondern daß auch die *Entscheidungsdurchführung* zum Entscheidungsprozeß hinzuzurechnen ist.

Zur Beschreibung administrativer Entscheidungsprozesse werden neben den – nachfolgend näher erläuterten – betriebswirtschaftlichen Prozeßmodellen auch *juristisch* orientierte Modelle von Entscheidungsabläufen herangezogen. Trotz gewisser terminologischer Abweichungen sind beide Konzepte durchaus miteinander verwandt (vgl. auch Thieme, 1981, S.31 f.): Bei der Rechtsentscheidung werden zunächst in Frage kommende Rechtsnormen ausgewählt, ihr Inhalt wird durch Auslegung geklärt, der Sachverhalt wird unter die Normen subsumiert und die Rechtsfolge wird festgestellt. Auch dies ist ein Prozeß der Alternativenbewertung und -auswahl.

Die folgende Abbildung (Abb.2 - 1) skizziert die Grobstruktur eines Entscheidungsprozesses aus betriebswirtschaftlicher Sicht, wobei zu beachten ist, daß die einzelnen Stufen weitgehend interdependent sind, teilweise mehrfach durchlaufen, teilweise aber auch übersprungen werden (vgl. im einzelnen z. B. R.-B. Schmidt, 1973, S.85 ff., J. Wild, 1982, verwaltungsbezogen: Thieme, 1981, S.35 ff.).



Abb.2-1

a) *Problemsuche und -analyse*: Die Bedeutung dieser ersten Phase des Entscheidungsprozesses ist in der Entscheidungslehre lange unterschätzt worden. Von vollständiger und richtiger *Problemerkennung* hängt die Qualität der nachfolgenden Problemlösung ab; umfassendere Problemanalysen führen meist auch zu besseren Lösungen, wie verschiedentlich nachgewiesen wurde (vgl. zur Problemorientierung von Entscheidungshandeln vor allem Pfohl, 1977, daneben auch Brauchlin, 1978; verwaltungsbezogen auch H. König, 1979b). Das Problem als unbefriedigende Situation ist der *Auslöser* des Entscheidungsprozesses: Aus einem erkannten und definierten (gesellschaftlichen) Problemfeld können sozusagen spiegelbildlich die Handlungsziele als erwünschter Endzustand, die Handlungsprogramme zum Erreichen dieses Zustandes sowie die einzusetzenden Mittel abgeleitet werden. Dabei sind zur Problemerkennung zumindest vage Zielvorstellungen erforderlich, um eine Situation als „problematisch“ einzuschätzen.

Zur Problemfindung gehört zunächst, daß Probleme in einem aktiven Suchprozeß *frühzeitig erkannt* und nicht erst bei hohem Problemdruck wahrgenommen werden. Dies setzt voraus, daß Anregungsinformationen rechtzeitig die Entscheidungsträger erreichen und diese wahrnehmungsfähig und -bereit sind. Hieran schließt sich die *Problemanalyse* an, d.h. die gedankliche Ordnung des Problems im Hinblick auf vermutete Ursachen und Erscheinungsformen des Problems (s.dazu die Methodik der Problemanalyse in 3.2.). Am Ende steht schließlich die *Problemformulierung* mit ggf. sich anschließender Zerlegung des Problems in Teilprobleme sowie zusammenfassender Definition und Abgrenzung des Gesamtproblems.

b) *Informationsbeschaffung und -verarbeitung*: Wie bereits ausgeführt, ist ein Entscheidungsprozeß zugleich ein Informationsverarbeitungsprozeß. Im Sinne des vorliegenden Phasenschemas werden im Entscheidungsprozeß folgende Arten von Informationen benötigt:

- Anregungsinformationen für die Problemfindung
- Zielinformationen
- Situationsinformationen
- Alternativeninformationen
- Wirkungsinformationen über Handlungsfolgen
- Durchsetzungsinformationen
- Ausführungsinformationen
- Kontrollinformationen (können wiederum Anregungsinformationen sein).

Im Entscheidungsprozeß werden diese Informationen bereitgestellt, aufbereitet, im Zuge der Entscheidungsfindung kombiniert und zur Steuerung der Entscheidungsdurchführung eingesetzt (zu einigen Techniken der Informationsgewinnung s.3.4.).

c) *Alternativenvergleich*: Liegen die zur Entscheidungsfindung benötigten Informationen vor, werden im nächsten Schritt die zur Auswahl stehenden Handlungsalternativen bezüglich ihrer Zielwirksamkeit verglichen. Im Kern geschieht dabei eine vergleichende Bewertung von Handlungsalternativen im Hinblick darauf, in wel-

chem Maße diese zur Erfüllung angestrebter Ziele beizutragen versprechen. Es geht also um die *Wertsynthese* von Alternativen und Zielen in einer Entscheidungsmatrix (zur zugrunde liegenden Methodik der Nutzwertanalyse s.3.5.1.; zu betriebswirtschaftlichen Modellen der Alternativenbewertung allgemein: vgl. Schirmeister, 1981).

d) *Finalentschluß*: In den durchlaufenen Stufen sind bereits verschiedentlich Vorentscheidungen getroffen worden. Nunmehr ist das Entscheidungsfeld durch fortgesetzte Analyse und Bewertung so verdichtet worden, und es ist aufgrund des erfolgten Alternativenvergleichs eine Präferenzordnung der noch verbliebenen Alternativen erfolgt, daß der Letzt- bzw. Finalentschluß getroffen werden kann. Dieser Entschluß setzt voraus, daß der Problemlösungsprozeß tatsächlich bis zur Entschlußreife gediehen ist und daß ein zur Entscheidung befugter, mit entsprechendem Entschlußwillen ausgestatteter Entscheidungsträger zur Verfügung steht.

e) *Durchsetzung*: Der getroffene Entschluß ist keineswegs die Lösung des bestehenden Problems, er steht sozusagen noch „auf dem Papier“. Der Entschluß muß zunächst durchgesetzt und sodann vollzogen werden, um zur endgültigen Problemlösung zu gelangen. Die Erkenntnis, daß vorzüglich ausgearbeitete Planungen noch lange nicht die erwarteten Wirkungen garantieren, daß Verwaltungsprobleme nicht allein auf Planungsmängel, sondern auch auf Vollzugsdefizite zurückzuführen sind, hat zur verwaltungswissenschaftlichen Erforschung der mit der Entscheidungsdurchführung verbundenen *Implementationsprobleme* geführt (vgl. Mayntz, 1980 und 1983, Wollmann, 1980).

Als allgemeine Entscheidungsregel gilt, Durchführungshindernisse und -strategien bereits bei der vorangehenden Entscheidungsfindung zu beachten, also gedanklich vorwegzunehmen. Durchsetzungsprobleme wie -strategien werden recht unterschiedlich sein, je nachdem, wie Interessen, Konfliktbereitschaft und Machtverhältnisse zwischen Entscheidungsträgern, Ausführenden und ggf. Betroffenen (-vertretern) verteilt sind (denkbare Beispiele: Durchsetzung einer Rationalisierungsmaßnahme gegenüber dem Personalrat, Durchsetzung eines Sanierungsprogramms gegenüber einer lokalen Öffentlichkeit). Bei innerorganisatorischen Entscheidungen ist die Entschlußdurchsetzung wesentlich auch eine Frage des Führungsverhaltens (s. auch 4.3.2.).

f) *Ausführung*: In dieser Phase soll die eigentliche Problemlösung erfolgen. Hierfür sind im Entscheidungsprozeß die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen (z. B. Vorhandensein qualifizierten Personals, hinreichender Finanz- und Sachmittel, ggf. entsprechender Ausführungspläne oder -anweisungen).

g) *Kontrolle*: Zum Abschluß der Entscheidungsdurchführung ist zu ermitteln, inwieweit die gesteckten Ziele durch die getroffene und vollzogene Entscheidung auch tatsächlich erreicht werden konnten und inwieweit Abweichungen vorliegen. Werden Abweichungen zwischen Soll und Ist festgestellt, kann sich in Form einer