

## Planungsinstrumentarium und Planungsorganisation im Kontext expansiver und kontraktiver Haushalte

Programmforschung erfüllt eine dienende Funktion im politischen Prozeß; sie spielt eine Zubringer-Rolle, indem sie sowohl prospektiv als auch begleitend und ex post Informationen beschafft und aufbereitet, um Programmentscheidungen von Parlament, Regierung und Verwaltung intellektuell abzustützen und von der Datenbasis her rationaler zu gestalten. Das Repertoire an Techniken der Programmforschung von den Sozialindikatoren und Kosten-Nutzen-Analysen über die Untersuchung von möglichen Vollzugsdefiziten bei der Politikdurchführung (Implementationsstudien) bis zur Erfolgskontrolle oder Evaluation (s. im einzelnen Werkstattbericht 1) ist überwiegend institutionalisiert worden im Kontext der sogenannten Reformpolitik - nicht nur bei uns seit Ende der 60er Jahre, sondern auch in den USA, die manches Beispiel geliefert haben im Zusammenhang mit den Reformprogrammen der Regierungen Kennedy und Johnson im "Krieg gegen die Armut".

Insofern liegt es nahe, zu fragen, ob der Politikwandel seit 1982, den wir als Konsolidierungspolitik (bei starker Betonung der fiskalischen Seite) bezeichnen können, der aber materiell auch einen Rückzug des Staates aus der Gesellschaft bedeutet, möglicherweise zugleich politische Planung zurückgeschraubt, die Planungsorganisation abgebaut und das Instrumentarium der Programmforschung obsolet gemacht hat. Ich möchte hierzu 7 Thesen aufstellen.

1. Das materielle Planungsbewußtsein hat sich gewandelt - aber nicht erst seit 1982, sondern bereits seit 1974. Seit dieser Zeit wankt der Glaube an die Steuerbarkeit wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Prozesse und

Strukturen. Ölkrise und schrumpfende Finanzierungsspielräume für haushaltswirksame Reformpolitiken sind die Randbedingungen, unter denen die Planungseuphorie von 1969 in Krisenmanagement übergeht.

2. **Planungsorganisatorisch** wird der Einbruch des materiellen Planungsbewußtseins nach 1974 erst 1982 insofern voll sichtbar, als organisatorische Hülfs- und Planungseinheiten zum Teil statusmäßig zurückgenommen werden.

Fortgeführt wurde nach 1974 wie auch nach 1982 die ressortübergreifende Planung auf dem seinerzeit erreichten Niveau: Das Frühkoordinierungssystem des Bundeskanzleramts mit den korrespondierenden Planungsauftragten in den Ressorts besteht bis heute ebenso fort wie die mittelfristige Finanzplanung. **Unverändert** bestehen auch heute noch die Planungseinheiten im Auswärtigen Amt (Planungsstab), im BML (Abt. "Planungsordination und Wirtschaftsbeobachtung") sowie die in unserem Zusammenhang wichtigen beiden Evaluations-Referate im BMV ("Revision und Erfolgskontrolle" in der Zentral-Abteilung) sowie im BMZ ("Zentrale Evaluation, Inspektion"). Gelegentlich ist aber die **Etikettierung** verändert und damit möglicherweise der planerische Anspruch zurückgenommen worden: So im BMBW, wo die noch 1983 bestehende Abteilung "Bildungsplanung" seit Ende 1983 die Bezeichnung "Bildungspolitik" trägt. Sicherlich ist dies Ausdruck der Stornierung der Bildungsgesamtplanung, vermutlich wird aber auch indiziert und symbolisiert, daß der Anspruch von Planung als Gesellschaftsteuerung zurückgenommen wird. Deutlicher kommt diese Entwicklung darin zum Ausdruck, daß bisherige

Planungseinheiten ihren **herausgehobenen Status verloren** haben. So wurde die Planungsgruppe im BMA in den Status einer Unterabteilung der Grundsatz- und Planungsabteilung überführt; die Planungsgruppe des BMBW ist in die Zentral-Abteilung eingegangen, und aus der Gruppe "Planung" im BMFT wurde ein schlichtes Referat. Am deutlichsten ist die Herabstufung der Planungseinheiten natürlich im Bundeskanzleramt zu erkennen, wo die bisherige Planungsabteilung als solche aufgelöst wurde und die mit dem Frühkoordinierungssystem zusammenhängenden Aktivitäten als Planungsgruppe in die Abteilung "Innenpolitik" eingegliedert worden sind.

Diese planungsorganisatorische **Regression** sagt aber letztlich wenig darüber aus, in welchem Umfang planerische **Funktionen** aufgegeben oder weiterbetrieben werden. Es spricht einiges dafür, daß trotz organisatorischer Nivellierung die Planungstechniken und damit letztlich das Repertoire von Programmforschung beibehalten worden ist. So finden wir nach wie vor im BMA ein Referat, das für Sozialindikatoren und Sozialinformationssysteme zuständig ist; im BMBW befaßt man sich weiterhin mit "Quantitativen und Strukturellen Entwicklungen des Bildungswesens", und das BMFT verfügt unverändert über ein Referat "Ergebnisbewertung, Technologieakzeptanz".

3. Deutlicher als an diesen strukturellen Anpassungen und Bereinigungen einer Praxis, die den hervorgehobenen Status von Planungseinheiten nicht mehr rechtfertigte, wird die Regression politischer Planung daran sichtbar, daß die **Bemühungen um eine Verbesserung der Planungsorganisation** nach 1975 abgebrochen und nach 1982

nicht wieder aufgenommen worden sind. Das Ende des Versuchs, das mety-policy-making, die Planung der Planung, zu vervollkommen, läßt sich sehr genau auf 1975 datieren, wurde doch in diesem Jahr die Projektgruppe "Regierungs- und Verwaltungsreform" beim BMI aufgelöst (s. hierzu Lepper 1976, E.Müller 1977, Derlien 1978). Zwar wurde schon Anfang der 70er Jahre der Versuch aufgegeben, über eine längerfristige Aufgabenplanung im Bundeskanzleramt die mittelfristige Finanzplanung materiell zu formieren und aus dieser letztlich die jährlichen Etats abzuleiten (Schatz 1973), immerhin wurden aber bis 1975 auf Ressortebene die Bemühungen fortgesetzt, Aufgaben- und Ressourcenseite zu verknüpfen: so im BML (Derlien 1975, Willer 1977, Wegge 1979) und im BMV (Hegelau/Scharpf 1975, Garlichs/Müller 1977). Mag der Versuch, ein regierungsweites integriertes Planungssystem einzurichten, als utopisch und damit seine Aufgabe als gerechtfertigt erscheinen, nachdem die amerikanischen Erfahrungen mit dem Planning-Programming-Budgeting-System vorlagen (Reinermann 1975); die Fortsetzung dieser Versuche auf Ressortebene, die in den USA, was vielfach übersehen wird, ja durchaus erfolgreich sind, hätte nicht zwingend abgebrochen werden müssen, zumal sich auch in der Wissenschaft nach wie vor Advokaten für derartige kleinräumigere Lösungen finden (H. König 1977). Im einzelnen wird zur Frage der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung sogleich Herr Rürup sprechen, und auch das Podium wird hierüber diskutieren.

4. Die **Techniken der Programmforschung**, die in ihrer Institutionalisation überwiegend ein Kind expansiver Budgets und ressourcenverzehrender Reformprogramme sind, wurden trotz Stagnation der Planungsorganisation beibehalten und auch weiter praktiziert, auch wenn sich der Konsolidierungsbedarf Ende der 70er Jahre erhöhte und sich der finanzielle Spielraum für Reformpolitiken verschloß.

Ich möchte an dieser Stelle kurz die historische Genese der Techniken und Verfahren in Erinnerung rufen, auf die sich Programmforschung bezieht oder in denen sie zur Anwendung kommt:

- Es sei zunächst an die Institutionalisation der mittelfristigen Finanzplanung im Stabilitätsgesetz von 1967 sowie im Haushaltsgrundsätzegesetz von 1969 erinnert, in dem ja auch die Nutzen-Kosten-Analyse verankert worden war, die kurze Zeit später vom BMF auch auf die ex post Evaluation ausgedehnt worden ist.
- Die Erfolgskontrolle oder Evaluation wurde seit 1969 in einer Reihe von Ressorts in speziellen Referaten verankert, zumindest aber programmspezifisch wie etwa bei der Gemeinschaftsaufgabe "Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und in einer Vielzahl von Gesetzen in Gestalt von Berichtspflichten verankert (Derlien 1976).
- Von besonderer Bedeutung wurde die Evaluation in Zusammenhang mit experimenteller Politik unter der Bezeichnung "Modellversuch", sei es im Bildungswesen (Gesamtschulen, einstufige Juristenausbildung), sei es im Gesundheitswesen oder im Zusammenhang mit dem

Programm "Humanisierung des Arbeitslebens" (Hellstern/Wollmann 1983).

- Schließlich ist an den Ausbau des Statistikwesens als funktionale Voraussetzung von Interventionspolitiken sowie an die Bemühungen um Sozialindikatoren als Gegenstück zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu erinnern.

Andererseits sind einige der Techniken, die wir zur Programmforschung rechnen, bereits Produkt der Rationalisierungsbemühungen seit 1974:

- die Implementationsforschung, die sich mit der Frage befaßt, ob und in welcher Weise "Reformen auf dem Wege des Verwaltungsvollzuges entgleisen", durch Vollzugsdefizite an ihrem Wirksamwerden gehindert werden (Mayntz 1980, 1983),
- der Praxistest oder die Simulation von Vollzug und Wirkungen eines Gesetzes (Böhret/Hugger 1980) beispielsweise bei der Novellierung des Bundesbaugesetzes oder beim Jugendwohlfahrtsgesetz,
- die Terminierung und anschließende Evaluation von Gesetzen auf Zeit wie etwa die uns an den Hochschulen beschäftigende Teilerlaß-Verordnung zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (Hugger 1979). Sowohl zum Praxistest als auch zum Gesetz auf Zeit wird Herr Böhret morgen Vormittag vortragen.
- Noch stärker vom Konsolidierungsdruck ist jedoch die auf Kommunalebene praktizierte Aufgabenkritik geprägt (Dieckmann 1983), über die Herr Banner morgen sprechen wird.

5. Der Regierungswechsel von 1982 hat weder im Repertoire noch in der Intensität der Nutzung des bestehenden In-

strumentariums der Programmforschung erkennbare Veränderungen erbracht. Die Hervorhebung der "Vollzugsbewertung" als Aufgabe der Planungsgruppe im Bundeskanzleramt deutet möglicherweise sogar auf eine Intensivierung der Implementations- und Evaluationsforschung hin. Eben dies hätte eine programmatische Konsolidierungspolitik auch erwarten lassen; denn dieser Typus von Studien ebenso wie die Kosten-Nutzen-Analyse sind im Prinzip - trotz aller immanenten methodischen Probleme - dazu geeignet, eine größere alloкатive Effizienz zu erreichen. Herr Wollmann wird sich morgen mit der Frage befassen, ob insofern bei den Evaluationsstudien eine Akzentveränderung festzustellen ist, als diese im Kontext der Reformpolitik ursprünglich primär eine Effektivierung von Programmen, eine Verbesserung durch den Aufweis von Ungereimtheiten in der Konstruktion eines Programms erreichen sollten, während heute möglicherweise eine Entwicklung festzustellen ist, die sich nach dem Amtsantritt des amerikanischen Präsidenten Nixon in den USA beobachten ließ: daß Evaluationen auch gerade dazu eingesetzt werden, um ineffektive Programme zu erkennen und finanziell zu beschneiden oder gar einzustellen. Es ist zu hoffen, daß dieser Workshop in diesem Punkt eine Klärung bringt.

6. Geht man von der pessimistischen Variante aus, daß Programmforschung heute weniger betrieben würde, drängt sich die These auf, daß eine Konsolidierungspolitik, die Abschied von Reformprogrammen nimmt, das Kind nicht mit dem Bade ausschütten darf. Nur weil politische Planung, Planungsorganisation und Planungsinstrumente Kinder der Reformpolitik nach 1969 sind,

kann dies nicht bedeuten, daß die Instrumente ebenfalls abgewertet würden; sie sind in gleicher Weise für die Abstützung einer Konsolidierungspolitik geeignet und erweisen sich insofern als **politikneutral**. Es wäre abwegig, beispielsweise auf Sozialindikatoren heute zu verzichten, wo wir doch in der Zukunft mit ganz erheblichen sozialen Problemen rechnen müssen, oder Nutzen-Kosten-Analysen sowie Evaluationen nicht mehr durchführen zu lassen, obwohl sie geeignet sind, die Effizienz von Allokationsentscheidungen auch bei einer Beschneidung von Programmen zu rationalisieren. Was Herr Bebermeyer (1984) kürzlich zu Recht zur Frage der Planungsorganisation festgestellt hat, gilt auch für die Programmforschung:

"Das erst im Entstehen begriffene Planungsinstrumentarium wurde also zu einer Zeit fallengelassen, als es eigentlich am nötigsten gebraucht wurde, und zwar deshalb, weil es zu Unrecht als reines Instrument der Reformpolitik empfunden und nicht als zeitloses Hilfsmittel für jede ziel- und ergebnisorientierte Regierungstätigkeit verstanden worden war." (S.58)

7. Man wird vermutlich noch einen Schritt weitergehen können und feststellen müssen, daß das Bonner Planungs- und Entscheidungssystem instrumentell noch gar nicht ausreichend gerüstet ist für die besonderen funktionalen Anforderungen einer Konsolidierungspolitik. Sicherlich wird es zu Innovationen in der Entscheidungsfindung, zumindest aber Mutationen des einen oder anderen im Prinzip bekannten Instruments kommen. Die Verwaltungswissenschaft, die ja so sehr von den



Planungsbemühungen der Reformzeit profitiert hat, hat sich der neuen Anforderungen an der Hochschule Speyer schon angenommen unter dem Titel "Verwaltung bei knappen Ressourcen".

Es ist zwar wissenschaftlich umstritten, unter welchen Bedingungen ganz allgemein Innovationen in Organisationen auftreten: Die Slack-Theorie meint, dies geschähe besonders in Situationen des Überflusses und freier, überschüssiger Ressourcen; hiermit wäre die materielle Planung der Reformpolitik in den Jahren 1969 bis 1974, wären programmatische Innovationen erklärbar. Andererseits spricht aber einiges dafür, daß gerade Streß-Situationen Anlaß für Innovationen sind; Not macht erfinderisch, sagt der Volksmund. Daher dürfte gelten, daß Streß-Situationen in erster Linie zu Verfahrens- und Struktur-Innovationen führen (Schatz 1973). Nicht zuletzt ließe sich mit dieser Theorie erklären, weshalb gerade in den Jahren 1967 bis 1969 im Bereich des Budgetwesens mit der schon angesprochenen mittelfristigen Finanzplanung und den Nutzen-Kosten-Analysen Neuerungen gelungen sind. Insofern gilt nach wie vor, daß Planung ein Kind der Krise ist.

## **Anmerkungen**

**Bebermeyer, Hartmut**, Idee und Wirklichkeit einer politischen Planung des Staates, in: Verwaltung, Organisation, Personalwesen 6 (1984), S. 51-59

**Böhret, Carl/Hugger, Werner**, Der Praxistest von Gesetzesentwürfen, Baden-Baden 1980

**Derlien, Hans-Ulrich**, Probleme des neuen Planungssystems im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, in: Die Verwaltung 8 (1975), S. 363-371

**ders.**, Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation, Baden-Baden 1976

**ders.**, Ursachen und Erfolg von Strukturreformen im Bereich der Bundesregierung unter besonderer Berücksichtigung der wissenschaftlichen Beratung, in: Carl Böhret (Hg.), Verwaltungsreformen und politische Wissenschaft, Baden-Baden 1978, S. 67-87

**Dieckmann, Rudolf**, Erste Bilanz der Aufgabenkritik in der Hamburger Verwaltung 1975 - 1982, in: Die Verwaltung 16 (1983), S. 179-199

**Garlichs, Dietrich/Müller, Edda**, Eine neue Organisation für das Bundesverkehrsministerium, in: Die Verwaltung 10 (1977), S. 343-362

**GfP-Werkstattbericht 1**, Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung, München 1981

**Hegelauf, Hans/Scharpf, Fritz W.**, Untersuchung zur Reorganisation des Bundesministeriums für Verkehr, Gutachten der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim BMI, Bonn 1975

**Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (Hg.)**, Experimentelle Politik - Reformstrohfeuer oder Lernstrategie. Bestandsaufnahme und Evaluierung, Opladen 1983

**Hugger, Werner**, Legislative Effektivitätssteigerung: Von den Grenzen der Gesetzesevaluierbarkeit zum Gesetz auf Zeit, in: PVS 20 (1979), S. 202-220

**König, Herbert**, Dynamische Verwaltung, Stuttgart 1977

**Lepper, Manfred**, Das Ende eines Experiments. Zur Auflösung der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, in: Die Verwaltung 9 (1976), S. 478-499

**Mayntz, Renate (Hg.),** Implementation politischer Programme, Königstein 1980

**dies. (Hg.),** Implementation II, Düsseldorf 1983

**Müller, Edda,** 7 Jahre Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundes, in: DÖV 30 (1977), S. 15-19

**Reinermann, Heinrich,** Programmbudgets in Regierung und Verwaltung. Möglichkeiten und Grenzen von Planungs- und Entscheidungssystemen, Baden-Baden 1975

**Schatz, Heribert,** Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene, in: R.Mayntz/F.W.Scharpf (Hg.), Planungsorganisation, München 1973, S. 9-67

**Wegge, Günther,** Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung im BML, in: Verw.Archiv 70 (1979), S. 326-340

**Willer, Horst,** Agrarpolitische Planung und politisch-administrative Praxis, in: Berichte über Landwirtschaft, Z.f.Agrarpolitik und Landwirtschaft 55 (1977), S. 177-213