

I. Kapitel

Auftrag, Auftragsverlauf, Gegenstand, Empfehlungen und weitere Entwicklungen

1. Auftragsentstehung und -entwicklung

Die Gestaltung und Steuerung öffentlicher Institutionen beinhaltet nach allgemeiner Auffassung besondere Probleme, die man durch die Entwicklung und den Einsatz geeigneter Instrumente lösen will. Da ein Markt für öffentliche Leistungen häufig fehlt, ergeben sich Gestaltungs- und Steuerungsprozesse nicht selbstverständlich aus der Umweltanpassung. Das Instrumentarium privater Unternehmungen ist zum Teil nicht anwendbar.

Mit dem Programmhaushalt — einer Verknüpfung von zielgerichteten Aufgabenbeschreibungen mit den erforderlichen Finanzmitteln — wird seit Jahrzehnten ein Instrumentarium diskutiert, entwickelt und angewendet, das speziell die Gestaltung und Steuerung öffentlicher Institutionen verbessern soll.

Zum Zeitpunkt des Untersuchungsbeginns — Anfang 1974 — wurden Nutzen und Realisierungsmöglichkeiten des Programmhaushalts national und international besonders intensiv diskutiert. Parallel zu diesen methodischen Diskussionen wurden große materielle Reformprobleme, wie z. B. die Berufsbildung, im politischen Prozeß behandelt.

Durch das Berufsbildungsgesetz vom 14. 8. 1969 wurde ein Institut für Berufsbildungsforschung neu geschaffen, das bis zum Jahresende 1973 auf über 200 Mitarbeiter ausgebaut wurde. Aufbausituation und Aufgabenstellung ließen für dieses Bundesinstitut die Frage nach der Einsatzmöglichkeit des Programmhaushalts besonders aktuell erscheinen. Im Jahre 1974 wurde eine Untersuchung in Auftrag gegeben, die Ausgangspunkt und Gegenstand der vorliegenden Veröffentlichung ist.

Der Auftrag des *Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung* (BBF) in Berlin an die GFS — *Gesellschaft für Systementwicklung mbH* (GFS) — entstand aufgrund einer Initiative des *Bundesministers für Bildung und Wissenschaft* (BMBW) im Januar 1974, nachdem Vorklärungen mit beiden Verfassern Ende 1973 vorausgegangen waren.

Für das BBF war nach verwaltungsinternen Organisationsuntersuchungen¹ die Einführung eines Programmhaushalts empfohlen worden.

In einer Untersuchung des Bundesrechnungshofes wurde zu fünf Hauptpunkten u. a. festgestellt, daß die Harmonie der vorgesehenen Organe in Gewicht und Zusammenarbeit verbessert werden könnte und die Organisation² nicht ausreichend projektorientiert sei. Autonomiebestrebungen der Hauptabteilungen wurden ebenso in Frage gestellt wie eine Überlastung des Instituts mit Auftragsstätigkeiten für das BMBW. Zur Instrumentierung des Forschungsmanagement, zum Durchführungsprozeß der Forschung, zur Arbeit der zentralen Hilfsabteilungen und zur Haushalts- und Personalwirtschaft wurden Verbesserungshinweise gegeben.

Die GFS bot nach ersten Vorbesprechungen und Unterlagenstudien zunächst an, im Rahmen einer partizipativen Systemanalyse und Systementwicklung Organisation und Instrumente des BBF dahingehend zu verbessern, daß nach etwa zehnmonatiger Arbeit eine selbstständige Aufstellung des Programmhaushalts durch das Institut möglich sein sollte.

Die Auftragsvorverhandlungen mit dem BMBW führten dann im März 1974 zu veränderten Zielvorstellungen: Es sollte zunächst geklärt werden, inwieweit das Instrument des Programmhaushalts geeignet ist, das Rechnungswesen und die Abwicklung des Forschungsprogramms besser zu überwachen. Danach sollten im weiteren Untersuchungsverlauf an konkreten Beispielen die Techniken aufgezeigt werden, durch welche die Nutzung eines speziell vorzuschlagenden Systems des Programmhaushalts für das BBF möglich würden. Hierbei sollte dann auf Probleme der Erfolgskontrolle der einzelnen Projekte und Programme und auf die Verknüpfung der Erfolgskontrollen mit der neuen Planung abgestellt werden.

Diese Überlegungen wurden Gegenstand des Ende April 1974 unterzeichneten Vertrages, der ein „Grundlagenprojekt“ als festen und ein „Entwicklungsprojekt“ als möglichen Auftragsteil enthielt.

Das am 2. Mai 1974 offiziell beginnende Grundlagenprojekt sollte bereits am 31. Mai 1974 mit der Vorlage eines Berichtes abgeschlossen werden und war von uns mit einem Arbeitsumfang von 22 Manntagen kalkuliert. Diese Festlegungen werden hier nur deshalb genannt, um deutlich zu machen, daß es in dem „Grundlagenprojekt“ nur um erste Feststellungen über den IST-Zustand des Instituts, eine Erläuterung

¹ Es handelt sich um eine mehrmonatige Untersuchung des Bundesrechnungshofes unter Aktenzeichen V 1 - 31302 (1970 - 1972).

² Vgl. hierzu die Erläuterungen zum Aufbau des Instituts in Kapitel I, 4. der vorliegenden Untersuchung.

der Alternativen des Programmhaushalts sowie ihrer Vor- und Nachteile gehen konnte.

Die planmäßige Fertigstellung jenes Berichts war letztlich nur möglich, weil alle angesprochenen Mitarbeiter des BBF aktiv an der Untersuchung mitwirkten. Nach einer abschließenden Aussprache gewannen die Autoren den Eindruck, daß hinsichtlich der Inhalte und Schlußfolgerungen des Berichts eine Übereinstimmung mit dem Auftraggeber erzielt worden war³.

Da die Empfehlungen dieses Berichtes sich nicht voll mit dem ursprünglichen Plan für das Entwicklungsprojekt in Einklang bringen ließen, wurden wir vom BMW und vom BBF zu weiteren Durchführungsvorschlägen aufgefordert, die einvernehmlich erörtert und mit einem Vertragsentwurf im August 1974 abgeschlossen wurden.

Zu einer Unterzeichnung dieses Vertrages kam es jedoch nicht, vielmehr schaltete das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft die Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform (PRVR) ein, die eine „Organisationsentwicklung“ einleiten sollte⁴. Der Abschlußbericht der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform geht von der von uns entwickelten Mängelanalyse⁵ aus und schildert den auch von uns verfolgten partizipatorischen Ansatz mit einer Reihe aufgetretener Schwierigkeiten. Diese Organisationsentwicklung bestätigte zunächst bis Ende 1975 die Untersuchungsergebnisse und Empfehlungen der Autoren voll.

Die Arbeit der Autoren vor Ort endete mit dem Grundlagenprojekt, in dem vertraglich vorgesehen war, daß die grundsätzlichen Feststellungen zur Eignung des Programmhaushalts durch eine Veröffentlichung zur Diskussion gestellt werden könnten. Neben der Wiedergabe der inhaltlichen Untersuchungsergebnisse schien den Autoren eine Veröffentlichung besonders deshalb wichtig, weil durch die Beschreibung des Untersuchungsprozesses auch empirisches Material zum Verlauf sogenannter partizipativer Systemanalysen geliefert wird, die in der Fachwelt lange Zeit als optimale und aufgeklärte Methoden zur Lösung komplexer Systemprobleme angeboten worden sind, die in der

³ Vgl. den dem Auftraggeber vorgelegten Bericht BBF 01 — GFS 74, Nr. 60 001 vom 30. 5. 1974.

⁴ Vgl. Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesministerium des Innern, Schlußbericht über die Untersuchung im Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung, Bonn 1975, freigegebenes Manuskript. „... war die Untersuchung darauf gerichtet, auf der Grundlage einer bereits vorliegenden Mängelanalyse auf eine praktische Veränderung der Institutionsverhältnisse hinzuwirken“, PRVR-Bericht, S. 2.

⁵ „Dabei wurde davon ausgegangen, daß eine Mängelanalyse durch ... das Gutachten der Gesellschaft für Systementwicklung in ausreichender Form vorlag.“ PRVR-Bericht, S. 2.