

Wolf-Dieter Narr

Rationalität und Regierung-Bemerkungen zum Programming-Planning-Budgeting System (PPBS)

I.

Zur gleichen Zeit, da die Kennedy-Administration mit der »New Economics« eine Wende in der Wirtschaftspolitik verhieß, führte Robert McNamara mit Unterstützung der Rand-Corporation, die selbst nur mit Hilfe von militärischen Planungsaufgaben zustande gekommen war, die »Systemanalyse« im Pentagon ein. Wenn die New Economics auch kein neues Planungselement in den wirtschaftspolitischen Mittelvorrat einbrachte, so artikulierte sie öffentlich doch ein signifikant neues Planungsbewußtsein. Gleiches kann von der Systemanalyse in Form des PPBS gelten, die traditionelle Elemente neu benannte und »ins System«, mehr noch in die bewußte Handhabung brachte.

Fiskalpolitik und mehr im Hintergrund Geldpolitik¹ sollten zur Förderung wirtschaftlichen Wachstums bei gleichzeitiger Stabilität (u. a. geringer Inflationsrate) dienen, sollten mit den Mitteln der Steuer-, der Haushalts- und der Diskontpolitik vor allem die Makroplanung der Gesellschaft leisten. Dem PPBS kommt innerhalb dieses Rahmens die Mikroplanung in den einzelnen Departments und im Hinblick auf die einzelnen Vorhaben zu. Beim PPBS geht es also weniger um das Management von Gesamtsummen, Kürzung oder Ausweitung von Haushalten, Einspritzen von »Eventualhaushalten«, Verbesserung der Abschreibungsbedingungen usw., sondern es geht um den Konstituierungs- und Abwägungsprozeß von Programmen selber, die Ziel- und Wirkungskontrolle staatlichen Handelns soll auf eine neue, bewußtere Stufe gehoben werden. Das PPBS, dessen Hauptbestandteile weiter unten grob vorgestellt werden sollen, stellt eine Analysetechnik dar, die die politische Programmauswahl im Hinblick auf mögliche Alternativen und im Hinblick auf die jeweils kurz- und langfristig entstehenden Kosten bewußt(er) machen soll. Es geht darum, den im konventionellen Budgetierungsprozeß verlorenen Entscheidungsspielraum zurückzugewinnen und außerdem durch Folgenkalkulation die Akkumulation schleichender Krisen zu vermeiden.

Beide Vorgänge sind schon deshalb zusammenzusehen, weil die Bedeutung und prinzipielle Grenze von PPBS nur in der Relation zur New Economics und ihren Zielen bestimmt werden kann. Beide Vorgänge sind Ausdruck und wie immer auch umschriebenes Eingeständnis der Tatsache, daß Marktprinzip und Pluralismus als Steuerungsmechanismen der Produktion, der Investition, der politischen

¹ Vgl. zum vorstehenden Zusammenhang die locker geschriebene Aufsatzsammlung aus vergangenen Jahrgängen der New York Times und des New York Times Magazine Harold Wolozin (ed), American Fiscal and Monetary Policy, Quadrangle Books Chicago 1970; als »authentische« Interpretation der New Economics s. Arthur M. Okun, The Political Economy of Prosperity, W. W. Norton New York 1970.

Gewährleistung von Infrastrukturen, und der öffentlichen Risikoabnahme ausgedient haben. Daß der Pluralismus angeblich gleichberechtigter und gleichrangiger Gruppen, daß der Markt als »neutraler« Regler zwischen Angebot und Nachfrage nur Phänomene der Sekundärsteuerung, der Sekundärverteilung darstellen, die nur innerhalb vorgegebener – prinzipiell ungleicher – Strukturen ihre einseitige »Mechanik« entfalteten, war zwar kritisch schon lange vorher festgestellt worden, wird aber nun zum offiziellen, selbst nicht mehr problematisierten Eingeständnis. Erhielt sich die Struktur der Produktionsverhältnisse zuvor nur durch öffentliche Teilinterventionen und Dauersubventionen, wird nun – und zwar nicht nur in verschwiegener Praxis, die Offenheit bedeutet eine wichtige Differenz – »der Staat«, sich damit selbst konstituierend und rekonstituierend, als »Interventionist« permanent.

Die staatlichen Instanzen – jede personalistische Assoziation ist analytisch gesehen falsch –, die zur Erhaltung der ökonomisch-gesellschaftlichen Strukturen unabdingbar sind, haben zur Ausübung dieser Funktion eine prinzipiell kaum beschränkte Fülle von Aufgaben zu übernehmen. Sie bedürfen auch, um diese Aufgaben wahrnehmen zu können, des systematischen Ausbaus. Andernfalls können sie weder die Mobilisierungsfunktion für das Wachstum noch die geradezu universelle Funktion des Auffangs der Wachstumsfolgen – solcher Auffang initiiert selbst neues Wachstum² – übernehmen, ohne entweder organisatorisch und/oder fiskalisch³ Schiffbruch zu erleiden. Diese Konsequenz aber wäre nicht zuletzt für die nach wie vor anarchisch organisierte Großindustrie nicht zu tragen.

Der Regierungsapparat und seine Hauptaufgabe, Aufstellung und Vergabe des Budgets, bedürfen im Gefolge und nicht zuletzt zum Nutzen der Großindustrie einer von Galbraith mehr oder minder treffend benannten »Technostruktur«⁴, einer Maschinerie, die ihren »ökonomischen« Funktionen⁵ in bewußter, in technisch präparierter Weise nachzugeben weiß. Hierzu genügt die überkommene Mischung aus liberalem Konstitutionalismus und Großgruppenpluralismus mit ihren zwar normalerweise voraussagbaren, aber nicht zureichend bestimmten Ergebnissen nicht mehr. Thomas J. Watson, IBM, forderte deshalb nicht umsonst »a permanent goals body«. : »I believe that the complexity of our modern economy demands national goal setting and planning closely paralleling that which is commonplace in industry.«⁶ Die Allgemeinheit des Rechtsstaats, von Max Weber u. a. als Begleiterscheinung und Voraussetzung des Kapitalismus angenommen, hat sich für den Kapitalismus in seiner fortgeschrittenen Phase längst zu einem Bedürfnis nach allgemeiner Staatsplanung gewandelt. Diesem Bedürfnis mag die Allgemeinheit des Rechtsstaats durchaus im Wege stehen, sie ist auf jeden Fall von sekundärer Bedeutung.

² S. zu diesem »Zirkel« etwas ausführlicher W.-D. Narr und Frieder Naschold, *Theorie der Demokratie*, Stuttgart 1971.

³ S. zur »fiscal crisis« James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, Part I and II in: *Socialist Revolution* Vol. 1 No. 1 und 2 bes. No. 2 (März/April 1970), S. 34–94; vgl. ders., *Some Contradictions of Advanced US Capitalism*, in: David Mermelstein (ed.), *Economics, Mainstream Readings and Radical Critiques*, Random House New York 1970, S. 577–588.

⁴ S. John Kenneth Galbraith, *Die moderne Industriegesellschaft*, München/Zürich 1968.

⁵ S. die problematische, aber bezeichnende Unterscheidung zwischen einem Regierungsbudget als solchem (die Polizeiaufgaben u. ä. umfassend) und einem neuen ökonomischen Budget bei Samuel M. Greenhouse, *Today's PPBS: The Fatal Triumph of Financial Management Over Economics*, in: Joint Economic Committee, *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PBB System. A Compendium of Papers*, US Government Printing Office Washington 1969, Vol. I–III, Vol. III, S. 886–898.

⁶ Thomas J. Watson, Jr. (Chairman of the Board, IBM); Watsons Rede ist in I. F. Stone's *Bi-Weekly* vom 26. 1. 1970 unter dem Titel »Mr. Computer Calls for National Planning« voll abgedruckt.

Dem PPB-System, dessen Verwendung im Pentagon und dessen Expansionsprozeß in andere Departments hier nicht im einzelnen zu verfolgen ist⁷, kommt bei diesem »Systematisierungsvorgang« von Regierung jenseits seiner besonderen Eigenarten und Schwächen ein prinzipieller Symptomwert zu. Diesen Symptomwert erhält es als Indikator für das Verhältnis von »Staat« und »Kapital« als zwei zusammenhängenden, auf einander bezogenen, aber nur in naiver Verkürzung analytisch zu identifizierenden Größen. »Staat« soll hierbei das offizielle gesamtgesellschaftliche Kontroll-, Steuerungs-, Verteilungs- und Legitimationszentrum heißen, »Kapital« eine Wirtschaftsstruktur, der die notwendig einseitige Profit- und Expansionsorientierung inhärent ist, welche also selbst nicht zur bewußt-planenden Disposition steht⁸, mit der sozialen Voraussetzung und Folge grundsätzlicher, nicht aufhebbarer Ungleichheit.

Das an dieser Stelle nicht genauer zu bezeichnende Verhältnis von »Staat« und »Kapital«, das keine auflösbare Addition darstellt, unterliegt auf der »Staatsseite« angesichts der qualitativ expandierten Aufgaben einer Krise, die sich mit den überkommenen Koordinations- und Rationalitätsmechanismen nicht mehr balancieren läßt.

Anzeichen dieser Krise, die nun gesamtgesellschaftlich sichtbares und realisiertes Ausmaß annimmt, sind

a) in den sogenannten externen Effekten der Wirtschaft zu fassen, als da sind Verschmutzung von Luft und Wasser, Slumbildung und strukturelle Armut, dauernde Disparitätenerzeugung, soziale Folgeprobleme aller Art usw.. Der Terminus »externe« Effekte stellt hierbei freilich einen modellbestimmten Euphemismus dar, insofern diese Effekte notwendig d. h. aus dem Prinzip privat orientierten Wirtschaftens selbst erwachsen und »extern« nur so weit sind, als sie nicht von den Erzeugern dieser Effekte, den Unternehmen, sondern den Erduldern, der Gesamtgesellschaft, getragen werden, kurz bei Privatisierung der Nutzen die Kosten sozialisiert werden.⁹

b) Diese Effekte sind Folgen eines wirtschaftlichen Wachstums, das vom obengenannten »Kapital«-Prinzip bestimmt wird, das sofern – profitabler – Expansion gedient werden soll, in – gesamtgesellschaftlich gesehen – Schutt- und Abfallproduktion aller Art von der Militär- zur Auto- und Straßenindustrie bestehen mag. Wenn man aber schon solch einseitiges, politisch nicht kontrolliertes Wachstum geschehen lassen, ja anheizen muß, geht es doch darum, um katastrophale Folgen zu vermeiden, ein harmonisches, »ausgeglichenes Wachstum« anzustreben. Der Ausgleich besteht dann just darin, daß öffentlicher Anreiz für private Unternehmen dort geschaffen wird, wo es um die Folgebewältigung einseitigen Wachstums zuvor geht.¹⁰

c) Das von Keynes benannte Instrumentarium, mehr oder minder bewußt angewandt, schien in den 50er Jahren zu genügen. Es hat sich aber schon damals gezeigt, daß die Ziele Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Wachstum nur jeweils konsekutiv und unter Hinnahme erwartbarer Teilkrisen zu erreichen sind und daß das Haushaltinstrumentarium, die Durchsetzungszeit und Durchsetzungsintensität der Maßnahmen infolge

⁷ S. die verschiedenen Berichte in der genannten Publikation des Joint Economic Committee.

⁸ S. hierzu Claus Offes Klärung des Begriffs »Spätkapitalismus« in Ofe/Narr (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität (erscheint voraussichtlich Ende 1971).

⁹ O'Connor a. a. O.

¹⁰ Vgl. Report of the National Goals Research Staff, Toward Balanced Growth: Quantity and Quality, Washington 1970 (Gov. Print. Office) mit einer Einleitung Moynihan; Raymond A. Bauer fungierte als Senior Consultant.

pluralistischer, legislativer, administrativer und föderaler Hemmnisse zu wünschen übrig lassen. Jenseits der angeblich neuen Erscheinung gleichzeitiger Inflation und wachsender Arbeitslosigkeit war das Haushaltinstrumentarium nicht bereit genug »zum Einsatz«.

d) Das Wachstum der Regierungsaufgaben wurde vor allem nach den großen Krisen und Weltkriegen sichtbar. Die Organisation der Regierung und der Budgetprozeß weitete sich dabei aus, komplizierte sich. Organisation um Organisation wurde addiert, doch es blieb eine vegetative »Elephantitis«, es fehlte der bewußte Ausbau als Zentrum von Steuerung und Kontrolle. Die Aufgabeninflation brachte eine Krise der Organisation, die parkinsonhaft im Wachstum und in der Entstehung neuer Organisationen umgesetzt wurde, am Prozeß selbst aber wenig änderte.

e) Der von Wildavsky in »pluralistischer Klassik« beschriebene Budgetierungsprozeß¹¹ gibt dieser Beobachtung plastischen Ausdruck. Das Hauptcharakteristikum besteht im budgetären Konservativismus, d. h. im Fortschleppen, im Fortschreiben des alten Budgets. Der prozentual geringe Teil, der hinzugefügt, kaum je rearrangiert, programmatisch verändert wird, erscheint als Zufallsprodukt der jeweiligen Gruppen- und Legislativkonstellation. Die Erneuerungen in Form von Zusätzen tragen so einen prinzipiellen ad hoc-Charakter. Weder Planung noch Erneuerung läßt sich mit solch konservativ-pluralistisch »verschüsseltem« Instrument, das primär den gesellschaftlich-organisatorischen »inputs« ausgesetzt ist, denken.

f) Damit aber ist in der Folge von Wachstums-, Organisations- und Prozeßkrisen die »pluralistische Rationalität« insgesamt in Frage gestellt. Dabei ist augenblicklich nicht zu diskutieren, ob und wie solche Rationalität je wirksam war, sondern daß ihre symbolisch-legitimierende Bedeutung nun zugegebenermaßen obsolet geworden ist.

Will man in diesem Zusammenhang Aspekte der behaupteten Pluralismus-Rationalität nennen, sind vor allem die folgenden drei aufzuführen:

1. Markt und Pluralismus basieren auf der Annahme der »input«-Rationalität, d. h. bei gegebener Interessenkonstellation, bei gegebener Gruppensituation kommt je nach neu hinzutretenden Interessen und/oder Gruppenfaktoren ein entsprechend anderes Ergebnis zustande. Ausdruck dafür ist das Vertrauen auf den Wahlmechanismus im engeren politischen Bereich.

2. Das Setzen auf die Eingangskonstellation (vgl. auch signifikant den heute in der Bildungspolitik bestimmenden Begriff der »Chance«) wird – notwendig – begleitet durch das Prozeßvertrauen. Der Aushandlungs- und wechselseitige Anpassungs- und Distanzierungsprozeß der Interessen schleift Extreme ab und hindert wenigstens auf zeitliche Dauer einseitige Resultate. Die politischen Instanzen haben in diesem Prozeß nur eine randhafte Ausgleichs- und insgesamt eine Schiedsrichterfunktion.

3. Mit der Annahme wechselseitiger Anpassung und der Behauptung des Ergebniskompromisses, des nie beendeten und deshalb immer erneut gewinnbaren Interessensspiels hängt die Annahme des schrittweisen sozialen Wandels eng zusammen – ein Wandel, der tentativ der Pareto-Optimalität genügen soll, nämlich zeitlich begrenzt Vorteile für einen Teil der Gruppen erbringen soll, ohne den Interessen der anderen Gruppen prinzipiell, länger als eine kurze – mehr oder minder zufällige – Zeitspanne hinweg zu schaden.

Betrachtet man diese drei eng verkoppelten Rationalitätsprätentionen der Plu-

¹¹ Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Little Brown, Boston 1964.

ralismus-Theorie, dann wird klar, wie wichtig ein geradezu vegetatives wirtschaftliches Wachstum bei klein gehaltenen bzw. öffentlich halbwegs abgefangenen Folgen zur Aufrechterhaltung des Anscheins eines prinzipiell harmonischen Gruppenkompromisses ohne Klassencharakter sein mußte. Wie oben angedeutet, war es aber dieses Wachstum selbst, das zum Andauern stärkerer öffentlicher Antriebe bedurfte (vgl. die »Entdeckung« der Bildungsökonomie) und dessen Folgen zur Vermeidung von Unruhen bewußt gekappt werden mußten. Außerdem hatte sich die Struktur der Wirtschaft längst auf die großen Unternehmen verschoben, für die der Plan Priorität vor dem Markt gewann und die auf die Ergänzung eines Gesamtplanes, zur Systematisierung der Wachstumsanreize, der Chancen- und Folgenversicherung angewiesen waren. Schutz- und Wachstumsgarantie spielen – und spielten unter der Decke schon seit langem¹² – eine sehr viel stärkere und bestimmendere Rolle als die Annahme des tapferen selbständigen Unternehmers, der Geburtsideologie des Kapitalismus, die heute für die abhängigen Mittel- und Kleinbetriebe i. S. des Bankrottirisikos noch einige Richtigkeit haben mag. Die Tendenz zum »corporate state«¹³, zur engen Verklammerung von Großindustrie und öffentlichen Instanzen ist nun jedenfalls teilweise des pluralistischen Schleiers entkleidet.

II.

Vor diesem Hintergrund erst läßt sich das PPB-System verstehen. Nimmt man eine Charakterisierung zweier Organisationstypen von Jay W. Forrester zu Hilfe, dann unterscheidet sich das PPB-System von einer Organisation, »which is response to and equalization of the various pressures within a social system«. PPBS stellt vielmehr eine Organisation dar, »which is a process designed to create a predetermined character of organization.«¹⁴ Parallel und stimuliert von der Markt-weg-Entwicklung der Großfirmen (ein prae der Industrie, das kausale Wirkung auf die öffentlichen Instanzen ausübt) wird nun das System (systems policy), als systematische Zielüberprüfung und Erfolgskontrolle, der »intelligence of democracy«¹⁵, als eines Prozesses »of muddling through«¹⁶, entgegengesetzt.¹⁷ »Policy vs. program«, Gesamtplan vs. Einzelvorgaben¹⁸ heißt die Devise.

Der »systems policy«, die von der globalen, selbst nicht analysierten Annahme funktional-struktureller Komplexität und eines deswegen notwendigen »counterintuitive behavior«¹⁹ ausgeht, sind u. a. folgende Merkmale eigen (es handelt

¹² S. Gabriel Kolko, *The Triumph of Conservatism. A Reinterpretation of American History, 1900–1916* (Quadrangle Books 1967 (dort Erläuterung des Phänomens des »politischen Kapitalismus«); für Deutschland s. Hans Ulrich Wehler, *Bismarck und der Imperialismus*, Köln-Berlin 1969.

¹³ S. H. L. Nieburg, *in the name of science*, Quadrangle Books Chicago 1970; Michael Reagan, *The Managed Economy*, Oxford University Press, New York 1967 (paperback ed.).

¹⁴ S. zu diesem Hinweis Jay W. Forrester, *Growth, Equilibrium, and Self-Renewal*, in: *Report of the Commission on MIT Education, Creative Renewal in a Time of Crisis*, Nr., 1970, S. 171–184.

¹⁵ Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, Free Press New York 1965.

¹⁶ Ders., *The Science of Muddling Through*, in: *Public Administration Review*.

¹⁷ Allen Schick, *Systems Politics and Systems Budgeting*, in: *Public Administration Review* Vol. 29 March/April 1969, S. 137–151.

¹⁸ Daniel Patrick Moynihan, *Policy vs. Programm in the '70s*, in: *The Public Interest* No. 20 Summer 1970, S. 90–100.

¹⁹ S. Jay W. Forrester, *Urban Dynamics*, MIT Press Cambridge/Mass. 1969.

sich um postulierte Merkmale, nicht um solche, die mehr als »begrifflich durchgeführt« anzutreffen wären):

1. Der im Systembegriff gegebene umfassende, mehr noch der holistische Charakter; die Interdependenz der Teile eines Programms, der Politik insgesamt ist keine vage Annahme, sondern eine im Kontext und auf die Hauptfunktionen (Hauptziele) qualifizierte, möglichst quantitativ ausgewiesene.

2. Das Vertrauen, daß die »input«-Faktoren und der Prozeß schon ein annehmbares Ergebnis zuwegebrachten, ist der Planung des »output«, der politischen Produktion sozusagen und der Marktkontrolle, sprich der Resultatverwirklichung gewichen, welch letztere den kommunikationstheoretisch aseptischen Ausdruck »feedback« erhält. Unterscheidet man mit Robert Anthony drei administrative Prozesse: strategische Planung, Management-Kontrolle und operationale Kontrolle, dann war der alte Budgetierungsprozeß vor allem durch die Elemente Management-Kontrolle, der Gewährleistung, daß gegebene Ressourcen zu gegebenen Zielen effizient verwendet wurden, und mehr noch der operationalen Kontrolle, der spezifischen Überprüfung spezieller Programmverwirklichung, bestimmt, während strategische Planung insgesamt zu kurz kam.²⁰ Diese Gewichtsverteilung soll das PPBS zugunsten des zuletzt genannten Elements verändern. Die Radiergummi-Kontrolle des Rechnungshofes, um bundesdeutsche Exempel aufzugreifen, und die Prozeßkontrolle ohne Investitionsplanung sollen hinter Investitionsplanung, Gesamtzielüberprüfung und Verwirklichungskontrolle zurückstehen.

Welch hohe und geradezu universell fungible Bedeutung dem PPB-System dabei zugeschrieben wird, zeigt Harry Hartleys Hervorhebung: PPBS »transforms the conceptual clarity of general systems theory into a methodological, policy making strategy for use in numerous and diverse contexts ranging from defense planning to the management of elementary schools. . . . It can best be described as a general theory of planology because it is appropriate for planning in nearly any type of organization.«²¹

3. Der systematischen Konzentration auf Resultatplanung und Erfolgskontrolle soll PPBS dadurch dienen, daß es erneut oder erstmals eine Zentralisierung der Kompetenzen und des Überblicks erlaubt, daß es in der durchsichtigen Aufbereitung des Programm-Gesamts die Steuerung durch die Spitzenpositionen möglich macht und auf diese Weise einer funktionalen Re-Hierarchisierung der Organisation dient, somit die »Richtlinienkompetenz« der Inspektorendetermination entsteht.

4. Die Gesamtplanung und ihren Allgemeinheitsanspruch soll außerdem die weitgehende »Objektivierung« i. S. einer quantitativen Kosten- und Nutzenberechnung abstützen. An dieser Stelle trifft sich die Diskussion des PPBS mit der Suche nach »objektiven«, das heißt quantitativ objektivier- und vergleichbaren »social indicators«, die eine Administration des Gesamtwohls konfliktlos ermöglichen sollen.²²

²⁰ Robert Anthony zit. bei Allen Schick, The Road to PPB: The Stages of Budget Reform, in: Fremont J. Lyden and Ernest G. Miller (eds.), Planning Programming Budgeting: a systems approach to management, Markham Publishing Company, Chicago 1968, S. 26–52, S. 27 f.; vgl. auch S. 50 die Tabelle »Some Basic Differences between Budget Orientations«; s. auch Charles L. Schultze, The Politics and Economics of Public Spending, The Brookings Institution Washington 1968.

²¹ Henry Hartley, PPBS: The Emergence of a Systemic Concept for Public Governance, in: General Systems XIII (1968); hier zit. nach James Hughes and Lawrence Mann, Systems and Planning Theory (A Review), in: Journal of the American Institute of Planners Vol. XXXV 1969, S. 330–333.

²² Zur Gesamtdiskussion s. Raymond Bauer (ed), Social Indicators, The MIT Press Cambridge/

5. PPBS soll auf diese Weise kontrollierte Wahl i. S. möglichst sicher abgeschätzter alternativer Folgen verschiedener Programme erlauben, die Unsicherheit reduzieren und Wachstum in sozialer Stabilität und Berechenbarkeit gewährleisten.

Solche allgemeinen Ziele sucht PPBS durch folgende Prozeßelemente zu erfüllen, die wenigstens kurz aufgeführt seien:

- a. PPBS versucht, wie der Name andeutet, Planung und Budgetierung miteinander zu vereinen; deshalb sind die Hauptziele aller größeren Ausgabensummen möglichst exakt zu benennen und in eine begründete Reihenfolge, eine »Programmstruktur« zu bringen;
- b. Um die soziale Rationalität und Effektivität der Ziele zu kontrollieren, ist es notwendig, die Resultate zu erheben und möglichst berechenbar zu machen; vor allem sind Programmvorhaben und Resultate miteinander zu vergleichen;
- c. Um der Kurzphasigkeit des jährlichen Budgets zu entgehen, das latente Funktionen und Nebenfolgen von Programmen oft ebenso übersehen lässt wie langfristige Haushaltsbelastungen mit der Folge eines immer engeren Manövriermöglichkeiten, sollen die Gesamtkosten spezifischer Programme über eine längere Zeitperiode kalkuliert werden;
- d. Um die unter a. genannten Programmstrukturen möglichst durchsichtig, abgewogen und abgesichert erstellen zu können, ist es wichtig, innerhalb gegebener Kostenhöhen alternative Möglichkeiten zu überlegen, zu berechnen und zu begründen, warum dieser oder jener Weg zur Erreichung eines vorgegebenen Programms gewählt wird;
- e. Das letzte Element entspricht der Systemrationalität von PPBS selbst; d. h. PPBS muß versuchen, sich selbst über ein Department oder mehrere Departments hinaus auszuweiten, so daß es für alle Programme und Organisationen zum Regierungsprinzip selbst wird; PPBS muß versuchen, wenigstens die »ceteris paribus«-Klausel auch als organisatorisches Prinzip zu überwinden.²³

Die Hilfsmittel, um diese Prozeßmerkmale zu erfüllen: »program structure«, »issue letters«, »program memoranda«, »special analytic studies«, »program and financial plans« und das »staffing and education«-Problem, seien nicht im einzelnen beschrieben.²⁴ Ebenso muß auf eine Darstellung des Funktionierens im Ursprungsdepartment, dem Pentagon, verzichtet werden²⁵ oder auf die Beschreibung der Probleme bei der Übernahme in andere Departments z. B. dem HEW (Health, Education, and Welfare). Nach z. T. fast 10jähriger, auf jeden Fall aber fünfjähriger Wirksamkeit scheint zumindest im Hinblick auf die »unmittelbaren« Verbesserungen eine Ernüchterung eingetreten zu sein.²⁶ Diese Ernüchternung

Mass. 1967 (paperback ed.); ders. und Kenneth J. Gergen (eds.), *The Study of Policy Formation*, Free Press New York 1968; Bertram M. Gross (ed.), *Social Goals and Indicators for American Society*, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* Vol. I und II May u. Sept. 1967 (Vol. 371 u. 373); Eleanor Bernert Sheldon und Wilbert E. Moore (eds.), *Indicators of Social Change*, Russell Sage Foundation New York 1968.

²³ Zur Reihenfolge und knappen Erläuterung s. Charles E. Schultz, *Why Benefit-Cost Analysis?*, in: Harley H. Hinrichs und Graeme M. Taylor (eds.), *Program Budgeting and Benefit-Cost Analysis*, Goodyear Publishing Company, Pacific Palisades, Calif. 1969, S. 1–8.

²⁴ Vgl. Jack Carlson, *The Status and Next Steps for Planning, Programming, Budgeting*, in: *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures* a. a. O. Vol. 2, S. 613–634.

²⁵ S. Alain C. Enthoven Vol. III, S. 955–969; vgl. insgesamt die kritischen Bemerkungen bei Seymour Melman, *Pentagon Capitalism. The Political Economy of War*, McGraw Hill, New York 1970, bes. S. 68 f., 167, 173 f., 177/80, 181/2, 207 u. 220. Bei Thema und Gründlichkeit des Buches ist Melmans analytisch-theoretische Blindheit im Hinblick auf die Rolle des Pentagon im »Gesamt-Kapitalismus« erstaunlich; nur so ist seine relativ optimistische »conversion«-Hoffnung zu erklären.

²⁶ Zur knappen und unkritischen Aufzählung der Verbesserungen s. Carlson a. a. O.

terung bedeutet aber nicht, daß man an einen Ersatz durch andere Instrumente dächte oder daß das Motiv, PPBS einzuführen, vermindert wäre.

Die meisten kritischen Überlegungen zum PPBS bleiben in mehr oder minder beliebigen Ansatzpunkten der Kritik und ergänzenden Vorschlägen stecken^{26a}. Sie geben zu, daß die »höhere« Programmbewußtheit sich sozusagen »über den Wassern« des tatsächlichen Budgetierungsprozesses abspielt²⁷, sie ziehen daraus aber keine PPBS betreffenden Konsequenzen. Ein Hauptargument lautet, daß PPBS langer »Sozialisation« innerhalb der einzelnen Bürokratien bedürfe, daß der Grad der Ausbildung für PPBS noch zu gering sei und deswegen die Gefahr der praktischen Isolierung der wenigen »eingespritzten« Systemanalytiker in der Verwaltung bestünde. Andere Argumente deuten auf den bestehenden organisatorischen »Wildwuchs«, die »Anarchie« der Kommissionen und Unterkommissionen hin, ohne zu beschreiben, wie eine dem PPBS gerechte Organisation aussehen müßte. Darüber hinausgehend wird eine »ethische« Begründungsebene gefordert, die nach dem – freilich trügerischen – Vorbild der Wohlfahrtsökonomie einen eindeutigen Bewertungsstandard liefere und damit auch von der Begründungsebene her ein Hauptproblem der »social indicators«-Diskussion löse; doch wo solchen Basisstandard finden? Eine letzte hier zu streifende Kritik will das quantifizierend ausgerichtete PPBS-Bewertungssystem zu einem umfassenden »policy making«-System ausweiten, das auch qualitative Indikatoren benutzt; doch bleibt solch ein umfassendes Politikprogramm entweder in einem selbst vagen »radical incrementalism«²⁸ stecken (der also »alte« und »neue« Elemente zu mischen unternimmt, einem systematisierten Pluralismus sozusagen) und/oder in einer Leerformelemphe, die alles umfaßt, unklar nur wie.²⁹ Fest steht freilich auch hier, daß die »Stunde der Exekutive« geschlagen hat.

Soweit die Ernüchterung auch stattgefunden hat, etwa auch im Hinblick auf das Problem der eindeutigen Zielbestimmung bei multifunktionalen Programmen³⁰, das PPBS scheint wenigstens in seinem Musterdepartment, dem Pentagon, einer selbstreflexiven programming-budgeting-Analyse nicht unterzogen zu werden. Sowohl soziale als auch fiskalische Folgen scheinen in der dortigen, offenbar sehr beschränkten Systemanalyse nicht oder kaum berücksichtigt zu werden. Die so groß geschriebene Erfolgskontrolle – um von den Fehlanzeigen der einzelnen Waffenprogramme von Flugzeugtyp F 111, nur als großzügige Industrie-Subvention zu begreifen, bis zum Risikoabnahmedienst des SST (Supersonic Transport System) zu schweigen – findet offensichtlich ihre Bewertungsgrenze an

^{26a} Deutsche Beiträge, die sich auf »cost-benefit analysis« und das PPB-System beziehen, bleiben fast durchgängig in unkritischer und dazuhin noch dekriptiv ziemlich allgemeiner Rezeption stecken; s. hierzu Carl Böhret: Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970 mit weiteren Literaturangaben für den bundesdeutschen Bereich. Die Regierungstechnik wird weder organisationsanalytisch, noch gar politisch-ökonomisch hinterfragt. Der Ausgangspunkt bei den »Moderneits-ur-formeln« der »industriellen Leistungsgesellschaft« und »der gegebenen» Komplexität«, die unbefragt und unbenannt als übergesellschaftliches Abstraktum hingenommen wird, läßt die Forderung nach »effizienterer« Planungstechnik ebenso dringlich wie hohl werden. Hier wird eine »Ingenieurskunst« von Entscheidungstechniken gepriesen, deren »technisches Fascinosum« über politische und analytische Armseligkeit hinwegtäuschen soll. Doch selbst der technisch-instrumentale Wert bleibt abstrakt und in seinen eigenen Problemen unerörtert.

²⁷ S. die von verschiedenen Ansätzen aus geübte Kritik von Schick, Wildavsky, Feldman u. a. in: The Analysis and Evaluation . . . a. a. O., Vol. III.

²⁸ Zum »radical incrementalism« s. Wildavsky a. a. O., S. 857 ff.

²⁹ Yehezkel Dror, Public Policymaking Reexamined, Chandler Publishing Company, San Francisco 1968, S. 284 u. passim; zu Dror s. auch die kurze, weitgehend zutreffende Kritik von Michael J. Schapiro unter dem Titel »Model Dror-ing« in: trans-action Vol. 7, Nr. 12, Oct. 1970, S. 55-57.

³⁰ S. David R. Seidman, PPB in HEW: Some Management Issues, in: Journal of the American Institute of Planners Vol. XXXVI, May 1970, S. 168-178.

der organisatorischen Stärke des Pentagon selbst, dem nicht in Frage gestellten Bezugsparameter. Melman schließt deshalb zu Recht: »The top echelons of state-management have listened to themselves and proceeded on the confident assumption that their mode of operation, including their planning system, their functional budgeting system, and their cost-effectiveness studies, would produce a military machine that would perform precisely as planned. From that standpoint, the meaning of Vietnam war experience cannot be overestimated, for this was a true field experiment on a grand scale that tested the efficacy of the main decision processes of the Department of Defense. It is difficult to understand how these decision processes and the criteria that justified them, which produced the military failure in Vietnam, could still be counted on to produce military success elsewhere.«³¹

III.

Wenn aber der bestehende Organisationspatriotismus und das organisatorische Expansionsziel Hauptkonstituenten bleiben, stellt sich die Frage, was denn das PPBS, vom schmierigen technologischen Jargon zu schweigen, im Pentagon überhaupt geleistet hat. Die Leistung des PPBS mehr als latente – gewiß beabsichtigte – denn als offiziell zugeschriebene Funktion ist jedoch nicht zu unterschätzen. Diese Leistung besteht freilich nicht in der (Re-)Programmierung und gesellschaftlichen Rationalisierung des Apparats, sondern in seiner (Re-)hierarchisierung. Das PPBS dient dazu, wenigstens ein Element von Max Webers Bürokratiemodell wiederherzustellen: eine organisationsintern durchsichtige, von oben handhabbare Hierarchie »ist« die Rationalität. Die »cost-effectiveness studies« erhalten dadurch freilich einen anderen als einen sozusagen haushälterisch-sparsamen Charakter. Das »deficit spending« wird zum Organisationsexpansions- und -dirigierungsmittel selbst. Doch das PPBS mit all seinen internationalen, eben strukturbedingten Parallelerscheinungen – vgl. Finanzplanung, Stabilitätsgesetz, Rearrangement des Bundeskanzleramts³² u. v. a. – besitzt Symptomwert nicht nur im Hinblick auf die Bedingungslage seines Zustandekommens, sondern auch in Hinsicht auf seine nicht zufälligen Mängel.

Die folgenden Einwände suchen diese nicht zufälligen, nicht mit einem Federstrich oder einem bißchen veränderter Ausbildung, ein wenig rearrangierter Organisation behebbaren Mängel in fünf Punkten zusammenzufassen. Zu beachten ist, daß diese fünf Punkte nicht alle dieselbe »logische« Dimension haben. Im Hinblick auf die »Logik« von Regierung im Spätkapitalismus (als strukturelles nicht als »biologisches« Phänomen verstanden!) wandert der kritische Ansatz von der Kritik im System zur Kritik des Systems.

1. Das PPBS scheitert an seinem scheinbar schwerelosen »Idealismus«. Schnoddrig ausgedrückt lautet die Devise: Fügt der Verwaltung einige Systemanalytiker hinzu, schult die Ressorts etwas, druckt neue Formulare und Vorschriften und es ereignet sich Planung. M. a. W. das PPBS wurde organisationssoziologisch nicht oder kaum reflektiert, vor allem was seine Übertragung aus dem Verteidigungs-

³¹ Melman a. a. O., S. 220.

³² S. für die BRD insgesamt Jörg Huffschmid, *Die Politik des Kapitals*, Frankfurt/M. 1969; die Anlage eines Reserveetats ist nichts anderes als die Zugabe nicht »normal« leistbarer Reform, von der sonstigen Problematik solchen spezifizierten Julius-Turms abgesehen; s. Bericht von David Binder über das Bonner Wirtschaftsministerium unter dem Titel »Der Keynes „Lives“« in: *New York Times* 13. 12. 1970.

ressort heraus auf die anderen Departments angeht. Dabei tritt als erstes planning-programming-budgeting-Hindernis die schiere organisatorische Größe in den Weg, die sozusagen vegetative Komplexität. »Size«, so faßt Richard Holbrooke für das State Department zusammen, »sheer, unmanageable size – is the root problem in Washington . . . today.«³³ Über die schiere Größe hinaus geht der interessenaufgespaltene und sich historisch selbst bei abgegoltenen ursprünglichen Interessen überlagernde Pluralismus in und zwischen den Abteilungen der Regierung und zwischen den verschiedenen Regierungsebenen. Louis Wirth's Zählung für 1937 von 175 000 verschiedenen Regierungsinstanzen würde auf heute übertragen, die quasi-selbständigen Unterabteilungen hinzugerechnet, ein Vielfaches ausmachen.³⁴ Hinzu kommt die dritte Beobachtung von Robert C. Wood: »The plain fact is that this country has never been serious about establishing a responsible and responsive bureaucracy.«³⁵

Nimmt man diese drei Punkte von Übergröße, pluralistischer, nicht prozessual koordinierter Zersplitterung und historisch – um es milde auszudrücken – nicht für Planungsartikulations- und Dienstleistungsaufgaben geschaffener Struktur der Bürokratien zusammen, dann scheint Reorganisation eine Bedingung, ohne die nichts anderes geschehen kann. Reorganisation unter neuen Programmgesichtspunkten, unter dem Gesichtspunkt gesellschaftlicher Handlungsbezogenheit der Bürokratien würde aber mindestens Teildestruktionen erfordern, »discontinuing activities«³⁶, die den eingefrorenen Systemzielen, nämlich Aufrechterhaltung und Verbesserung der Stabilität im »unmittelbar« steuernden Bereich mindestens kurzfristig widerstreben. Die Behauptung hier ist allerdings keine systemlogisch zwingende, sondern nur eine historische Beobachtung bisher unterlassenen Umbaus des Regierungsapparates selbst in anderer Form als des Zusatz- und Anbaus. Kein Wunder, daß man infolge des organisatorisch inhärenten Erhaltungs- und Expansionsinteresses »Effizienzsteigerung« – bei zu meist unterschlagenen Effizienzkriterien – durch Einschaltung von Techniken – wie elektronische Datenverarbeitung – und technologischen Terminologien zu erreichen versucht, daß gewiß nicht unwichtige Kommunikations- und Informationserleichterungen und -verbesserungen als »leichte« Mittel politischer Reform dem bestehenden Apparat schmackhaft gemacht werden, so als ob hergestellter Informationsfluß unterschiedliche Interessen und Konflikte hinwegspüle, als ob informative Allgemeinheit, sofern sie überhaupt zustandekommt, ein Programm ersetze.³⁷

2. Mit dem institutionellen Mangel hängt der Fehler, PPBS auf den Regierungsapparat zu isolieren, eng zusammen. Die planning-budgeting-Verbindung hat nicht nur dann einen Sinn, wenn dort, wo das Budget festgelegt wird, auch geplant wird und umgekehrt, so daß Planung nicht nur in einer Seitennische oder

³³ Richard Holbrooke, The Machine That Fails, in: Foreign Policy, Vol. 1, No. 1, Winter 1970, S. 65–77.

³⁴ Louis Wirth 1937 zit. bei S. M. Miller and Pamela Roby, The Future of Inequality, Basic Books New York 1970, S. 229 f. Das Buch stellt insgesamt eine sehr gute Gesichtspunktesammlung zum Ungleichheitsproblem dar, und insofern auch zur Frage der »social indicators«.

³⁵ Robert C. Wood, When Government Works, in: Public Interest No. 18, Winter 1970, S. 39–51.

³⁶ Forrester, Growth, Equilibrium . . . a. O.

³⁷ Auf die »leichten« Mittel systematisch hergestellten Informationsflusses zwischen den Ressorts scheint sich die Bundeskanzleramsreform derzeit – und typischerweise – zu konzentrieren, s. Reimut Jochimsen, Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 97 vom 16. 7. 1970, S. 949–957; s. Martin Reins berechtigte Warnung vor der reformerischen Wirkungsüberschätzung in: Social Planning: The Search for Legitimacy, in: ders., Social Policy, Random House New York 1970, S. 193–217, S. 202.

i. S. einer globalen Programmdominante stattfindet; denn über das institutionelle Postulat hinaus ist die enge Verbindung zum Legislativprozeß und dessen entsprechende Rekonstruktion Voraussetzung. Seidman bemerkt zu Recht: »To the extent that the PPB process does not influence legislation it is essentially reduced to choosing an optimum allocation among existing alternatives, rather than developing new alternatives.«³⁸ Solch programmetsprechendes und programm-planungshaft durchsichtiges Legislativprogramm lässt sich aber weder bei der die Gesetze vorbereitenden Exekutive noch bei der sie verabschiedenden Legislative, im Kongreß, feststellen. Der Lobby-Pluralismus herrscht hier wie dort. Sogenannte Omnibus- oder Konglomeratgesetze, in denen z. B. das SST-Programm mit einem neuen Familienprogramm gekoppelt sind, widersprechen programm-rationalem Verhalten direkt.

Insgesamt gesehen lässt sich festhalten: lebte der Pluralismus von einer-ideologischen-Prozeßüberbewertung, so gründet PPBS auf einer Prozeß- und Vermittlungsunterbewertung. Der Informations- und Artikulationsprozeß soll vielmehr durch die »Professionalisierung der Reform«³⁹ eingespart und konfliktlos aufbereitet werden. Der kostenreiche, Unruhe erzeugende, Unsicherheit bewirkende »pluralistische« Prozeß soll kostensparender und verwendungssicherer durch die mit neuen speichernden und berechnenden Hilfsmitteln versehene Sozialwissenschaft ersetzt werden. Die Sozialwissenschaft wird sozusagen zum regierungsbeauftragten Seismographen, der Unruhen schon vor ihrer Entstehung entdeckt, meldet und sie bei Gefahr der Überschreitung der »Toleranzschwelle« mindestens in ihrer Stabilitätsgefährdung dämmen oder beseitigen lässt.

Daß die Sozialwissenschaft als »domini canis« solche Dienste nur sehr unzureichend und selbstverständlich nur einseitig zu leisten vermag, ist, soweit das PPB-System in Frage steht, weniger von Belang als die zugrundeliegende Mischung aus intellektueller Faszination durch Gesamtprogramme und der Reiz, ohne Prozeßmühlen Aggregatdaten zu manipulieren, der der Politik i. S. ausgetragener Konflikte zu entgehen sucht. Gerade hier zeigt sich der ent-gesellschaftliche Ansatz des PPB-Systems: alternative Programme werden »oben« diskutiert und ausgesiebt, die Gesellschaft im allgemeinen hat damit nur so viel zu tun, daß der Erfolg der Programme vor allem an der Stabilisierung der bestehenden sozialen Ruhe gemessen wird. Soziale Ruhe in Anbetracht eines wirtschaftlichen Wachstums, das nur die das Wachstum nicht gefährdenden Teile für die Erhaltung dieser sozialen Ruhe abzweigt, erscheint als Programmziel, als Programm-konservativismus des PPBS, dessen Status quo Charakter eben in der systematischen Verfolgung solchen übergesellschaftlichen Ziels erscheint.

3. Zum organisatorischen und zum prozessualen Mangel gesellt sich der methodologische, der das PPB-System im Kern trifft. Mag die Konstruktion des jeweils relevanten »Systems«, seiner Grenzen und seiner Hauptvariablen gelingen, mögen die Funktionen und Ziele unzweideutig bestimmbar sein – beides in keinem Fall ohne weiteres zutreffende Annahmen⁴⁰ –, das PPB-System steht und fällt in seiner behaupteten Objektivität und Effizienz zugleich mit der Mög-

³⁸ Seidman a. a. O., S. 172; zu einigen Aspekten Nelson W. Polsby, Policy Analysis and Congress, in: The Analysis and Evaluation . . . a. a. O., Vol. III, S. 943–954.

³⁹ Moynihan, The Professionalization of Reform, abgedruckt in: Marvin E. Gettleman und David Mermelstein (eds), The Great Society Reader, Vintage Books New York 1967, S. 459–475; wiederabgedruckt in: Moynihan, Maximum Feasible Misunderstanding, Free Press New York 1970.

⁴⁰ Zu Schwierigkeiten der Zieleindeutigkeit außerhalb des Defense Departments s. kurz Seidman und Schultze a. a. O. Zur Willkürlichkeit der Systemfestlegung und der nicht begründeten, gar genetisch analysierten Schlüsselvariablen, als Beleg s. Forrester, Urban Dynamics a. a. O.

keit der Vergleichbarkeit der Programmziele und Kosten, ihrer einheitlichen Meßbarkeit also. Dieser Voraussetzung ist aber aus einem wenigstens doppelten Grund nicht gegeben:

a) Der Geldwert, in dessen Begriff Vergleich, Kosten- und Nutzenanalyse stattfindet, setzt, was immer seine sonstige Problematik sein mag, soll er nicht schlechthin willkürlich sein, eine wenigstens beschränkte Markdbeziehung voraus. Peter Self hat den täuschenden Trick hinter solche Scheinexaktheit in seiner Kritik der Roskill Commission zutreffend aufgedeckt: »To call these judgements (einer am Schreib/Regierungstisch geleisteten Kosten-Nutzenanalyse, W.-D. N.) £s is to engage in a confidence trick—to exploit the ordinary man's respect for the yardstick of money in what are actually non-monetary situations . . . Money gets its value from scarcity—if I want more A, I must do with less B—and economics was once the science of measuring scarcities; but in the cost-benefit world, it is not clear that accounts ever do or can balance. Diverse valuations can be placed upon an indefinite list of factors—X as the cost of noise, Y as the benefit of enlarged opportunities, Z as the benefit of shorter journeys, etc.—without the calculations reflecting any common method of valuation or being disciplined by any structural balance-sheet.«⁴¹

Will man nicht in den in sich konsequenten Friedmanismus verfallen, Märkte auch dort zu verlangen, wo sie nicht funktionsfähig sind⁴², dann muß man entweder die Idee der übersozialen Mechanik aufgeben und mit den Betroffenen planen oder aber sich in scheinobjektive, einseitige Herrschafts- und Wissenschaftswillkür verblendende Berechnungsvergleiche flüchten. Es scheint methodologisch so banal, daß man kaum sich traut, es zu wiederholen: quantitative Größen, aus angehäuften Daten gezogene Interferenzen haben mit »Objektivität« i. S. der Wertfreiheit nichts zu tun. Wie weit jenseits der geldwertaften Zurechnung der Kosten aber solche Schein-Verwissenschaftlichung in Form der Programmableitung von Daten geht, zeigt signifikant der unter der Leitung von Daniel Bell zustandegekommene Bericht: »Toward a Social Report«. Dort heißt es in der Schlußzusammenfassung u. a.: »If a balanced, organized, and concise set of measures of the condition of our society were available, we should have the information needed to identify emerging problems and to make knowledgeable decisions about national priorities.«⁴³ Zwar ist die Aussage vorsichtig in einem Bedingungssatz formuliert, jedoch sieht der Report die Bedingung offensichtlich nur in einem aktuell gegebenen Mangel der Sozialwissenschaft. Die Richtung stimmt: in ihrem Entstehen und in ihrer Einseitigkeit nicht untersuchte Daten und zugelegte Programm kosten dienen als »a sort of King Solomon's wand«.⁴⁴

b) Der zweite Grund, der die Vergleichbarkeit der Kosten verhindert, besteht genau in dem, was das PPBS im ersten Element, dem der Planung zu leisten vorgibt. »Planning represents no more than the co-ordinated framework of policy considerations which should guide the choice of alternatives, but in the

⁴¹ S. Peter Self, »Nonsense on Stilts«: Cost-Benefit Analysis and the Roskill Commission, in: The Political Quarterly 41,3 July/Sept. 1970, S. 249–270. Zum oben nicht weiter berührten Problem der Resultatkontrolle vgl. auch die Hinweise bei Martin Rein und S. M. Miller, Social action on the installment plan, abgedruckt in: Deborah I. Offenbacher und Constance H. Poster, Social Problems and Social Policy, Appleton-Century-Crofts, New York 1970, S. 65–78.

⁴² Milton Friedman, Capitalism and Freedom, University of Chicago Press 1962.

⁴³ US Department of Health, Education, and Welfare, Toward a Social Report, Gov. Printing Office, Washington 1969, S. 100/101.

⁴⁴ Self a. a. O., S. 255.

Simon model (...) this planning framework is lacking. Unless it is supplied, the choice of an actual site becomes completely open-ended and insoluble.«⁴⁵

Solche Planung bedeutete aber ein wenigstens partielles politisches und gesellschaftliches Programm, dessen »Objektivität« bei bestehender Strukturungleichheit und einseitiger Zielbestimmung sicher nicht in konfliktloser Harmonie bestehen könnte. Um Konflikte zu vermeiden, betont man entgegen dem vorgegebenen Sinngehalt von PPBS nicht die entgegenstehenden Probleme, sondern konzentriert sich auf Problemlösungstechniken.⁴⁶

4. Mit dem zuletzt genannten Punkt hängt direkt die generelle Akzeptierung der gegebenen Prioritäten zusammen. Es ist in den letzten Jahren so viel von der Reorientierung der Prioritäten die Rede gewesen, daß dahinter fast vergessen werden könnte, daß es sich dabei nicht um beliebige dezisionistische Akte handeln kann, daß aber von bewußt herbeigeführten Strukturwandlungen an keiner Stelle die Rede sein konnte. Das Prioritätengerede ist zur Mode der tatsächlichen Planlosigkeit, des tatsächlichen Konservativismus geworden. Sollte es sie geben, ist jedenfalls von einer Systemanalyse des Pentagon beispielsweise, die Alternativen zur Abschreckungsdoktrin mit einem mehr als monetären Kostenbegriff⁴⁷ erörtert hätte, die Ziele, Kosten, Organisationen des Pentagon, ihre gesellschaftliche und internationale Verflechtung dargestellt und sei es selbst auf die Abschreckungsdoktrin hin funktional bezogen hätte, nichts bekannt geworden. Die sichtbaren Folgen lassen einen Mangel solcher Systemanalyse ohne große Phantasie unterstellen. Eine ähnliche Behauptung könnte über HEW aufgestellt werden, dessen Teilprogramm »welfare« die New York Times jüngst noch euphemistisch »a patchwork of federal and state programs« nannte.⁴⁸ Was PPBS allenfalls geleistet hat, ist die teilweise begriffliche Aufbereitung bestehender Programme; es hat aber weder programmatische Rationalitäten erhöht, noch gesellschaftliche Zurechenbarkeit von politischen Unternehmen erleichtert.

5. Alle genannten Mängel finden ihren triftigsten Ausdruck im Mangel oder doch in der kategorischen Begrenztheit der Analyse. Die verschiedenen Berichte zu den nationalen Zielen, der Bell- und der Bauer-Bericht mit ihrer harmonisierenden, von der bestehenden Struktur hochrechnenden, sie unproblematisch auf sie ppropfenden Tendenz sind dafür typisch.

Wie will aber eine »Rationalisierung«, i. S. gesellschaftlichen Verfügbar- und Überprüfbar-Machens des Pentagon stattfinden, ohne gesellschaftliche (d. h. selbstverständlich auch internationale) Überprüfung der Konsequenzen und Voraussetzung z. B. der schon genannten Abschreckungsdoktrin?⁴⁹ Wie soll für die »Wohlfahrt« der Gesellschaft gesorgt werden, wenn die Struktur der Ökonomie unberührt und unbefragt bleibt? Daß das PPBS just im Pentagon eingeführt wurde, eine Rationalisierungstechnik in einer Institution, die wie keine andere der »waste production« dient und die das ens irrationale Antikommunismus (Anti-Revolutionarismus) und Abschreckung zum Leitprinzip, zur Rationalität erhoben hat, zeigt am besten die eindeutige Systemgrenze des auf eine Technik der Herrschaft reduzierten PPBS. Betrachtet man, um ein viel neutraleres zwei-

⁴⁵ Ders., S. 256; die zuletzt gemachte Aussage bezieht sich wie die Arbeit der Roskill-Kommission und Selbs kritische Analyse auf die Frage der Standortwahl eines Flughafens für London.

⁴⁶ Vgl. den New-York-Times-Kommentar vom 21. 7. 1970 unter der Überschrift »What Goals? ...«; der Kommentar bezieht sich auf den oben zitierten Bericht »Toward Balanced Growth«.

⁴⁷ S. zur Scheinrationalität solcher Berechnungen auch Anatol Rapoport, *Strategy and Conscience*, Schocken paperback New York 1969.

⁴⁸ Francis X. Clines, *Welfare: A Patchwork of Federal and State Programs*, in: New York Times vom 31. 12. 1970.

⁴⁹ S. insgesamt Dieter Senghaas, *Abschreckung und Frieden*, Frankfurt/Main 1969.

tes Beispiel aufzugreifen, den alternativen Prioritätenkatalog zum Budget der Nixon-Administration von 1970/71, das von führenden Vertretern des PPBS formuliert worden ist, ist man überrascht, wie eng der alternative Spielraum des PPBS ist, wenn Zielkonservativismus sich mit Analysemangel paart.^{49a}

Die eindeutigste Grenze von PPBS ist durch die Ziele der New Economics gegeben: wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Stabilität.^{49b} PPBS ist damit keine Analyse-, keine Reform-, sondern eindeutig eine Managementtechnik. Die technische Kapazität von PPBS bleibt freilich weitgehend, selbst nicht unwirkbare Behauptung. Mit ihr steht es mutmaßlich ähnlich wie mit der nun lautstark als unabdingbar verfochtenen »incomes policy« (Lohn- und Preispolitik der Regierung). Selbst ein so nachhaltiger Verfechter wie Paul Samuelson gibt zu, weder zu wissen, ob sie die Hauptursachen von Inflation und Arbeitslosigkeit anzugehen vermag, noch wie ihre Wirkung ausfallen wird, noch wie sie praktisch zu institutionalisieren sei⁵⁰: dennoch, die Unsicherheit nicht zuletzt für die Großindustrie wird zu groß, deshalb sind selbst nur »verhaltensstärkende« und letztlich den Regierungsapparat verdichtende Maßnahmen erwünscht, die auch noch den Rest möglicher (Lohn-)Unruhe ausräumen.

Selbst wenn im Hinblick auf die Mängel 1–3, ja selbst im Hinblick auf den 4. Mangel Verbesserungen erfolgen könnten, die Rationalität von PPBS findet an der unangetasteten, unbegriffenen Irrationalität kapitalistischer Gesellschaft ihre Grenze. Doch kann selbst von solchen »Bereichsreformen«, die beim Wort genommen, eine Veränderung kapitalistischer Wirtschaft voraussetzen, auch nur in ernsthaften Ansätzen keine Rede sein.

Der Status quo des PPBS erscheint deckungsgleich mit dem budgetary process überkommenen Musters: »But neither branch of government has yet devised an orderly process for ranking its net judgements of the importance or urgency of competing claims on the national energy. And there is hardly any collaboration between the branches in the procedures that are employed. What appears to count most, therefore, in the allocation of resources is a vaguely determined climate of public opinion, the commitments and momentum inherited from the past and the variously weighted influence of contending pressure groups and Government agencies.«⁵¹

Würde man bei dieser Zusammenfassung stehen bleiben, unterschätzte man, gerade als Symptom genommen, die Funktion des PPBS, die oben schon am Pentagon beschrieben wurde: die Funktion besteht in der Stärkung der Exekutive, die vielen Sozialwissenschaftlern als die Erhöhung der »Rationalität« so sympathisch und unterstützenswert erscheint⁵²; dieser Stärkung dient PPBS,

^{49a} Charles L. Schultze with Edward K. Hamilton and Allen Schick, *Getting National Priorities. The 1971 Budget*. The Brookings Institution Washington 1970.

^{49b} Insgesamt gesehen bleibt das PPB-Instrument so wie Planung im Kapitalismus generell an der Grenze der »économie concertée« stecken, wie sie von Stephan Cohen ausgezeichnet beschrieben worden ist; Stephan Cohen, *Modern Capitalist Planning: The French Model*, Harvard University Press, Cambridge/Mass., 1969, s. bes. S. 128 ff. »The économie concertée uses the formal econometric models of the plan more for the legitimization of reform and production programmes than for their determination. . . . The plan's role, within the économie concertée, is to assist the stewards of state and corporate power to manage the development of the growth sectors. . . . The purpose of the économie concertée is to keep the state intimately involved in the management of the dominant industries of the economy while keeping 'politics' out.« (130/31)

⁵⁰ In dieser Richtung und i. S. seiner Auffassung der »mixed economy« konsequent äußerte sich Paul Samuels am 21. 12. 1970 in der Fernsehsendung »Meet the Press«.

⁵¹ Max Frankel, *Tinkering in the Capital: The Priority Issue*, in: *New York Times* vom 9. 12. 1970.

⁵² S. die Kritik Alvin W. Gouldners »The Sociologist as Partisan: Sociology and the Welfare

selbst wenn es tatsächlich folgenlos bleiben sollte, als weitere Form der »symbolic uses of politics⁵³«. »Symbolic use of politics« meint mehr als politische Propaganda, es meint die Einrichtung von Institutionen und deren doppeldeutige Wirkung: die symbolische Wirkung stellt einen allgemeinen Bedarf des Publikums nach Rationalität, nach Kontrollfähigkeit der Regierung zufrieden, dient also der (scheinbaren) Legitimation; die direkte Wirkung aber geht zugunsten der Gruppe, die angeblich kontrolliert werden soll und wie so oft auch in diesem Fall nicht zuletzt zugunsten bestehender Bürokratien und ihrer mit der Großindustrie geteilten gemeinsamen Erhaltungsinteressen.

PPBS korrespondiert letztlich in seiner Symptomatik, auf die Regierungsorganisation beschränkt, mit den »Gemeinschaftsaufgaben« und ähnlich familial benannten Aufgaben, die vor allem der Folgebewältigung und der Voraussetzungsschaffung von einseitiger wirtschaftlicher Expansion dienen.

Für die Gesamtbeurteilung unter gesamtgesellschaftlicher Perspektive aber wäre es gefährlich, den größeren Rationalisierungsbedarf der öffentlichen Instanzen bei bestehender Gewichtsverteilung, bei währendem Kapitalismus mit wachsender gesellschaftlicher Rationalität zu verwechseln – ein typischer Fehler alles sozialdemokratischen Revisionismus von Bernstein bis Crosland⁵⁴ u. a. Solange die Produktionsverhältnisse erhalten bleiben, stellen »Markt« oder »Plan« nur, wenn auch nicht unwichtige, verschiedene »Repräsentationen« des gleichen Systems dar.⁵⁵ Doch gerade auch als verändert nötige »Repräsentation« (Form) für eine Gesellschaft fortgeschrittenen Kapitalismus ist PPBS weit hinter den selbst gestellten Erwartungen und Notwendigkeiten zurückgeblieben.

State«, in: American Sociologist Vol. 3,2, May 1968, S. 103–116; vgl. die naiv zentralistischen Schlüssefolgerungen der sonst z. T. sehr guten Analysen von Theodore S. Lowi, The End of Liberalism, W. W. Norton New York 1969 und von Michael Reagan, The Managed Economy a. a. O..

⁵³ S. Murray S. Edelman, The Symbolic Uses of Politics, Urbana/Ill. Press 1965.

⁵⁴ C. A. R. Crosland, The Future of Socialism, Schocken paperback New York 1963.

⁵⁵ S. auch Charles Bettelheim, More on the Society of Transition, in: Monthly Review Vol. 22, Dec. 1970, S. 1–14 (bei dieser freilich nicht unwichtigen Beobachtung bleibt dieses »more« allerdings stehen.)