

Gilt das Grundgesetz nicht für Betriebswirte?

Aktuelle Bemerkungen zu Ausrichtung und Weiterentwicklung des Studiums BWLöV

– Version 1.03 – *)

Online im Internet: http://www.verwaltungsmanagement.info/studium/bwl_und_gg.pdf

Inhalt

1. Zusammenfassung	1	4. Lehrfreiheit?	6
2. Der Auftrag	2	5. Perspektiven einer Neuorientierung	6
3. Die Realität	4		

1. Zusammenfassung¹

Wirtschaftliches Handeln der Verwaltung ist Verfassungsauftrag (Art. 114 II GG), verbindliche Vorgabe auch für die Ausbildungsinstitutionen der öffentlichen Verwaltung. Wirtschaftlichkeit im Sinne von Grundgesetz und Haushaltsrecht, von KLR des Bundes und allen anderen verbindlichen Vorgaben aber bedeutet weder „Kostendeckung“ noch gar „Rentabilität“, sondern ein möglichst günstiges Nutzen-Kosten-Verhältnis. Denn das Besondere der öffentlichen Verwaltung ist gerade Leistungen ohne Marktwert zu erbringen: öffentliche Sicherheit, Bildung usw., eben „Nutzen“ statt Erlöse. Nutzen, der Beitrag zum Gemeinwohl, lässt sich nicht in Euro messen, er muss deshalb unmittelbar bestimmt und in Beziehung zu den Kosten gesetzt werden. Dies genau ist Sinn der amtlichen Definition.

Unverständlich ist es, wenn bei der Ausbildung für die allgemeine und innere Verwaltung des Bundes Wirtschaftlichkeit als Quotient aus Kosten und Leistungen definiert wird, beides jeweils in Euro gemessen. Wirtschaftlichkeit sei erreicht, wenn der Wert der Leistungen die Kosten übersteige. Da sehen BKA und BVA, da sehen alle Verwaltungsbereiche, die „öffentliche Güter“ herstellen, blass aus, denn das werden sie nie erreichen. Diese Definition, künftigen Beamtinnen und Beamten im gehobenen Dienst vermittelt und in Klausuren abgefragt, widerspricht dem Verfassungsauftrag und allen amtlichen Festlegungen. Hier wird für die Privatwirtschaft ausgebildet, entgegen dem Auftrag der FH für die Bundesverwaltung.

*) Redaktionell bearbeitete Fassung des erstmals mit Datum vom 28. März 2005 als Version 1.02 veröffentlichten Textes

¹ Zu allen im folgenden verwendeten Fachbegriffen siehe jeweils die Definitionen und Materialien im Online-Verwaltungslexikon www.olev.de.

Damit nicht genug: Den Studierenden wird auch nicht vermittelt, was für die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots und für die Verwendung moderner Instrumente der Betriebswirtschaftslehre *der öffentlichen Verwaltung* erforderlich ist, behandelt werden Spezialfragen der Kostenrechnung, die eher dem Mathematikunterricht der Sekundarstufe 1 angemessen sind, aber gerade Sinn und Zweck dieser Instrumente nicht erschließen.

Benötigt wird die Ausbildung zum verständigen *Nutzer* von KLR und Controlling, denn jeder – der Generalist in den Querschnittseinheiten wie derjenige, der Fachaufgaben wahrnimmt – muss künftig diese Instrumente nutzen. Benötigt wird deshalb der Erwerb eines KLR-Führerscheins. Aber ausgebildet wird ein KLR-Mechaniker für Teile des KLR-Instrumentariums – was kein Absolvent in seiner Praxis je wird anwenden können. Rechnen tut da der Computer, vom gehobenen Dienst wird verlangt die Ergebnisse zu verstehen und sinnvoll zu nutzen. Darauf aber wird nicht vorbereitet.

Hier haben alle Kontrollen im System versagt, Evaluation, Selbstverwaltung bis hin zu Prüfungsamt und Aufsichtsministerium: an diesen Instrumenten muss gearbeitet werden. Und die Ausrichtung des Faches muss überprüft werden: es muss sich konsequent auf die Unterstützung des Reformprozesses ausrichten, statt ihn zu diskreditieren und zu torpedieren.

2. Der Auftrag

Wirtschaftlich zu handeln ist Verfassungsauftrag², für den Bund geregelt in Artikel 114 II GG. Es gehört zu den grundlegenden Eigenheiten der öffentlichen Verwaltung, dass sie keine Leistungen für einen Markt erbringt, ihre Leistungen deshalb nicht in Euro gemessen werden können. Wenn das BKA einen internationalen Rauschgifttring zerschlägt, dann ist das eine gute und wichtige Leistung, aber leider ohne Marktwert.

Das wussten schon die Väter und Mütter unseres Grundgesetzes. Mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot wollten sie deshalb die öffentliche Verwaltung verpflichten, ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Nutzen und Kosten zu erreichen. Das lässt sich in jedem Grundgesetz-Kommentar nachlesen und wird konkretisiert im Haushaltsgrundsätzegesetz und in der BHO, und wem das noch nicht reicht: in konkreten

² Siehe dazu Arnim, Hans Herbert von: Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip. Berlin 1988; Grundlegend zu Wirtschaftlichkeit im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells und einer „Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung“: Reiner mann, Heinrich: Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen. Speyerer Arbeitshefte 130, Speyer 2000 (Erstveröffentlichung 1998), online im Internet: <http://www.dhv-speyer.de/rei/publica/online/spah130.pdf>, S. 5 ff. Für die Betriebswirtschaftslehre allgemein siehe Eichhorn, Peter: Das Prinzip Wirtschaftlichkeit. Basis der Betriebswirtschaftslehre. Wiesbaden 2000.

Handreichungen für die Umsetzung dieses Gebotes in die Verwaltungspraxis durch Verwaltungsvorschriften und eine Arbeitsanleitung des BMF³.

Mit dieser Orientierung auf Nutzen, sprich: das Gemeinwohl als Bezugspunkt für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit unterscheidet sich das Handeln der öffentlichen Verwaltung grundlegend von der Privatwirtschaft. Deren Erfolgskennziffer lässt sich in Geld ausdrücken: Gewinn, Rendite. Das ist gut so, weil damit der Markt gilt, auf dem die Konsumenten ihre Wünsche zur Geltung bringen. Auch das ist ein konstitutives Element der Demokratie: die Wahlmöglichkeit der Konsumenten, die damit das Verhalten der privaten Unternehmen steuern. Deshalb müssen sich private Unternehmen darum bemühen, am Markt zu bestehen, müssen sie ihre Leistungen überprüfen, die Wünsche der Kunden möglichst vorwegnehmen. Das können die Einheiten der öffentlichen Verwaltung nicht, weil sie nicht im Wettbewerb am Markt bestehen müssen: dann brauchen sie auch andere, ihrer Situation angepasste Instrumente einer Wirtschaftlichkeitssteuerung.

„Leistung“ hat also eine unterschiedliche Bedeutung, je nachdem, ob davon für einen privaten Betrieb oder für die öffentliche Verwaltung gesprochen wird. Für einen privaten Betrieb ist Leistung zunächst die Wertschöpfung, die auf dem Markt abgesetzt wird und zu Erträgen führt. Leistung lässt sich in Euro messen.

Nicht so in der öffentlichen Verwaltung: die Leistungen des BKA haben keinen Marktwert, der „Gewinn“ an öffentlicher Sicherheit durch eine erfolgreiche Verbrechensbekämpfung oder –vorbeugung lässt sich nicht in Euro messen.

Das hat Konsequenzen für eine moderne Verwaltungssteuerung: die KLR des Bundes erfasst die Leistungen nach Art, Menge und Qualität, nicht aber nach dem – nicht vorhandenen – Marktwert und den Erlösen, die durch „Verkauf“ erzielt werden, und die KLR muss, um ihre Funktion erfüllen zu können, durch eine Wirkungsrechnung ergänzt werden, die nicht nur die Produkte/Leistungen erfasst, sondern auch die Wirkungen, sprich: was hat es fürs Gemeinwohl gebracht, – so ausdrücklich das Handbuch der Standard-KLR des Bundes, das die Grundlage für die KLR in der Bundesverwaltung darstellt – und jetzt auch die Bundesregierung in ihrem Konzept für die zweite Phase der Verwaltungsmodernisierung⁴.

³ Allgemeine Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO und die Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, RdSchr. d. BMF vom 31. August 1995 - II A 3 - H 1005 - 23/95 (GMBI 1995, S. 764), veröffentlicht in der Vorschriftensammlung des BMF H 05 05 und in den gängigen, auch im Studium verwendeten Haushaltsrechtssammlungen als Anhang zur VV BHO abgedruckt. Online-Quelle: <http://www.olev.de/w/BMF-Arbeitsanleitung.pdf>

⁴ In dieser Phase geht es – so die Aussage der Bundesregierung – stärker um die Effektivität des Verwaltungshandelns: „Stand bisher die Fragestellung „Machen wir die Dinge richtig?“ im Vordergrund, wird nun stärker die Frage „Machen wir die richtigen Dinge?“ zu beantworten sein.

Wäre es anders, wäre auch das Modernisierungsprogramm der Bundesregierung nicht verständlich: es fordert mehr Leistung bei weniger Kosten. Leistung, gemessen als Ertrag, in Euro ausgedrückt? Das kann es nicht sein, so ist es auch nicht gemeint. – Bleibt nur noch der Hinweis, dass dieses Verständnis von Leistung als „Output“ der öffentlichen Verwaltung, unabhängig von seinem Geldwert, das gemeinsame Verständnis der Verwaltungsmodernisierung weltweit ist.

3. Die Realität

Alles Selbstverständlichkeiten? Keineswegs. Ein Beispiel: Definition „Wirtschaftlichkeit“ für Investitions- und Kostenrechnung am Fachbereich AIV der FH Bund⁵:

Wirtschaftlichkeit

Signalkennziffer des Betriebes. Meist definiert als Quotient aus Kosten und Leistungen, der im Ergebnis aussagt, wie viel € in einer €-Leistung stecken. Eine Zahl unter 1 zeigt den Betrieb als wirtschaftlich an.

Da sieht das BKA aber blass aus: so sehr es sich anstrengt, die Zahl 1 wird es nie erreichen, also nie wirtschaftlich sein? Und dabei ist das doch ein Verfassungsauftrag? Wohlgermerkt: dies ist eine Arbeitsunterlage für die Ausbildung der Bundesbeamten, und nicht für das BWL-Studium allgemein.

Vielleicht nur ein Lapsus, der mal passieren kann? Immerhin die Übungsaufgaben beschäftigen sich intensiv mit den Verhältnissen in Reparaturwerkstätten und anderen „zentralen öffentlichen Aufgaben“, Pardon, es fällt schwer das alles ohne Ironie wiederzugeben. In Klausuren ist es dann wohl aber kein Lapsus mehr, wenn dort als richtig anzukreuzen ist folgende Definitionen für Leistung:

„Leistung: Sachzielbezogener und bewerteter Wertezuwachs in einer Periode“,

und das unter der Überschrift KLR. KLR heißt im vollen Wortlaut Kosten- und *Leistungsrechnung*, und wenn das die Leistungen sind, die in der öffentlichen Verwaltung mit der KLR erfasst werden, dann ist da leider zum Teil nicht viel zu erfassen: sie ist hoffnungslos defizitär. Das gilt auch für die Fachhochschule des Bundes, an der eben dies gelehrt wird und die Klausur für die Vorbereitung der Laufbahnprüfung – und für diese selbst – formuliert werden, mit denen die Studierenden ihre Befähigung für den gehobenen Verwaltungsdienst, wohlgermerkt: in der öffentlichen Verwaltung, nachweisen sollen.

Ebenfalls als richtig sollten die Studierenden kennzeichnen folgende Definition:

⁵ Orlean / Harmgardt, Glossar Kosten- und Investitionsrechnung für das Hauptstudium am Fachbereich AIV der FH Bund, Online-Quelle <http://www.fhbund.de/aiv/orlean/glossar.pdf> (Fassung vom 20.04.2004, übernommen am 18.03.2005)

Aufwand: Gesamter nach gesetzlichen Regeln bewerteter Werteverzehr in einer Periode.

Es gibt nur leider keine gesetzlichen Regeln, nach denen der Werteverzehr in der Bundesverwaltung bewertet wird, die Aussage ist also für die Bundesverwaltung falsch. Solche Regeln gibt es inzwischen für die Kommunalverwaltung in NRW, weil dort die kaufmännische Buchführung durch Gesetz eingeführt wird und im Zuge dieser Einführung entsprechender Regeln formuliert worden sind. Aber so weit ist die Bundesverwaltung noch nicht.

Und auch der Zentralbegriff der BWL der öffentlichen Verwaltung, der Begriff „Wirtschaftlichkeit“, kommt wieder vor. Die folgende Aussage sollten die Studierenden als richtig ankreuzen:

Die KLR ermöglicht Wirtschaftlichkeitskontrollen, sogenannte Soll-Ist-Vergleiche. Übersteigen die Ist - Kosten die Soll - Kosten, können Abweichungsanalysen durchgeführt und damit Unwirtschaftlichkeiten abgestellt werden.

Unter „Wirtschaftlichkeitskontrolle“ verstehen aber Bundesfinanzministerium und Bundesrechnungshof – entsprechend den gesetzlichen Vorgaben – die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit als des günstigsten Nutzen-Kosten-Verhältnisses. Dazu heißt es in der VV zu § 7 BHO:

Wirtschaftlichkeitskontrolle

Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

Bleibt anzumerken, dass dies aber nicht durchgängig im Studium so ist. Schon im Grundstudium erfahren die Studierenden, was „Wirtschaftlichkeit“ nach Haushalts- und Verfassungsrecht bedeutet, und üben die Anwendung. Seltsam, dass sie bisher diese Konflikte in der grundlegenden Begrifflichkeit und Ausrichtung nicht kritisiert, ja dagegen protestiert haben.

Und hingewiesen werden sollte auf die Leistungen des FH Bund, Brühl, in der Vergangenheit bei der Förderung der Verwaltungsmodernisierung, z. B. durch zwei in der Schriftenreihe der FH Bund (Nr. 24 und 28) dokumentierte Jahrestagungen⁶, die Entwicklung eines KLR-Konzepts für die FH Bund, Brühl sowie verschiedene Veröf-

⁶ Fischer, Walter / Mundhenke, Ehrhard (Hrsg.): New Public Management (Jahrestagung 1995), Brühl 1996, sowie Mundhenke, Ehrhard / Kreft, Wilhelm (Hrsg.): Modernisierung der Bundesverwaltung. Aktueller Stand und Perspektiven (Jahrestagung 1996), Brühl 1997

fentlichungen von Walter Fischer und Ehrhard Mundhenke in der Schriftenreihe der FH Bund⁷. An diese Leistungen kann und sollte angeknüpft werden.

4. Lehrfreiheit?

Aber vielleicht ist das ja gar kein Problem, sondern unvermeidliche Folge der Lehrfreiheit? Sie wird in der Tat gern als Grundlage für die Unanfechtbarkeit der eigenen Lehre genommen. Zu Unrecht.

Die Lehrfreiheit entbindet nicht von der Beachtung der Gesetze. Ausbildungsziele und –inhalte werden vorgegeben durch den Auftrag der Fachhochschule und durch hochschulrechtliche Festlegungen wie Curricula. Lehrfreiheit besteht erst in dem dadurch vorgegebenen Rahmen. Die verfassungsrechtliche Verpflichtung auf das Wirtschaftlichkeitsgebot ist für eine Verwaltungsfachhochschule eine rechtlich verbindliche Vorgabe und steht nicht zur Disposition des einzelnen Hochschullehrers. Die Lehre hat deshalb auf die Beachtung dieses Gebots vorzubereiten, statt es umzuinterpretieren zu einem für die öffentlichen Verwaltung nicht erreichbaren Gebot der Kostendeckung oder Gewinnmaximierung – und damit die Existenzberechtigung der öffentlichen Verwaltung infrage zu stellen⁸.

Die Lehrfreiheit deckt im übrigen auch nicht die Berechtigung zur Fehlinformation. Jeder Dozent ist kraft Lehrfreiheit berechtigt eine eigene Meinung zu vertreten. Unzulässig ist es dagegen zu behaupten, die eigene Lehrmeinung sei die einzig richtige und mögliche, und nicht einmal auf die Existenz einer rechtlich verbindlichen Definition eines zentralen Begriffs hinzuweisen. Das ist im übrigen auch ein Verstoß gegen die Grundprinzipien der Wissenschaftlichkeit und deshalb von der Lehrfreiheit nicht gedeckt. Im Gegenteil: es ist ein grundlegender Verstoß gegen die mit dem Lehrauftrag verbundene Verpflichtung zu einer wissenschaftlich fundierten Lehre.

5. Perspektiven einer Neuorientierung

a) Inhaltliche Konsequenzen

Die erkennbaren Probleme sind eine Chance, das BWL-Curriculum zu überprüfen. Es sollte konsequent auf die Unterstützung des Modernisierungsprozesses ausgerichtet werden. In die Neuformulierung sollten die Institutionen, die für die öffentliche Verwaltung besondere Verantwortung tragen, einbezogen werden: BMI als für die

⁷ Mundhenke: Controlling / KLR in der Bundesverwaltung. Was man dazu wissen sollte. 5. Aufl., Brühl 2003, [Online im Internet](#). Fischer: Entscheidungsorientierte Kosten- und Leistungsrechnung in staatlichen Verwaltungen. Brühl 2002. [Online im Internet](#).

⁸ Denn ginge es um Kostengünstigkeit ohne Rücksicht auf die Nutzenseite, wäre eine Alternative unschlagbar günstig: die Abschaffung der öffentlichen Verwaltung. Alle, die allein die Kostenseite betrachten, sollten wissen, dass sie damit das Wesentliche der öffentlichen Verwaltung verkennen und gleichzeitig an dem Ast sägen, auf dem sie selbst sitzen.

Verwaltungsmodernisierung federführendes Ministerium, der BMF als für Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zuständiges Ministerium, der Bundesrechnungshof, der die Beachtung prüft und damit und dabei auch Regeln für eine gute Verwaltung formuliert.

Für das Teilgebiet KLR gilt:

Benötigt wird die Ausbildung zum verständigen *Nutzer* von KLR und Controlling, denn jeder – der Generalist in den Querschnittseinheiten wie derjenige, der Fachaufgaben wahrnimmt – muss künftig diese Instrumente nutzen. Benötigt wird deshalb der Erwerb eines KLR-Führerscheins. Ausgebildet wird bisher ein KLR-Mechaniker für Teile des KLR-Instrumentariums – was kein Absolvent in seiner Praxis je wird anwenden können. Rechnen tut der Computer, die Ergebnisse verstehen und sinnvoll nutzen ist, was vom gehobenen Dienst verlangt wird. Darauf ist vorzubereiten. – Entsprechendes gilt übrigens für das Teilgebiet „Statistik“.

b) Strukturelle Konsequenzen

Hier haben alle Kontrollen im System versagt, Evaluation, Selbstverwaltung bis hin zu Prüfungsamt und Aufsichtsministerium: an diesen Instrumenten muss gearbeitet werden. Und die Ausrichtung des Faches muss überprüft werden: es muss sich konsequent auf die Unterstützung des Reformprozesses ausrichten, statt ihn zu torpedieren.

Wir brauchen externe Evaluation, die solche Missstände aufdeckt, wir brauchen das Nachdenken über unsere strategische Orientierung: „Tun wir die richtigen Dinge?“ ist die Fragestellung, die die Bundesregierung in der Fortschreibung ihres Modernisierungsprogramms als zentral formuliert hat: fangen wir damit bei uns selbst an!

Strategisches Denken erfordert die Kommunikation aller Beteiligten über diese Fragen, auf der Grundlage verlässlicher Informationen. Wir brauchen auch den Austausch mit anderen: mit anderen Anbietern von Ausbildung für die öffentliche Verwaltung, mit den Abnehmern, mit der modernen Verwaltungspraxis⁹.

Dabei sind Curricula nur begrenzt wirksam: sie steuern die Lehre nicht, wie diese Problematik zeigt. Deshalb ist auch Skepsis angesagt gegenüber allen Reformüberlegungen, die neue Curricula formulieren wollen: produziert wird damit Papier, keine neue Lehre. Dazu gehört mehr, nachzulesen u. a. in den Materialien zur Reform der Schulen in NRW. Es ist eine in der Bildungswissenschaft bekannte Erscheinung. Wir sollten endlich zur Kenntnis nehmen, dass die zuständigen Fachdisziplinen uns nicht bekannte Leistungen zur Reform erbringen können!

⁹ Auf den Tagungen, die dazu veranstaltet werden, teils mit Unterstützung des BMI, ist die FH Bund inzwischen kaum vertreten, seitdem Prof. Mundhenke in Pension gegangen ist.

c) Arbeits- und Lerntechniken statt Buchführung

Buchführung ist entbehrlich, wir bilden keine Buchhalter aus. Wir bilden Nutzer von KLR, Controlling und anderen modernen Steuerungsinstrumenten aus, die diese Instrumente als Teil ihrer Fachaufgabe verwenden.

Es bietet sich deshalb an, das Stundenvolumen für Buchführung für die dringend benötigte Förderung der Lernkompetenz als Voraussetzung für den Studienerfolg zu nutzen. Wie der Bundesnachrichtendienst es seit Jahren erfolgreich praktiziert sollte als besonderes Pflichtfach Arbeits- und Lerntechniken eingeführt werden. Dieses Fach hat zusätzlich die dringend benötigte Aufgabe, auf wissenschaftliches Arbeiten vorzubereiten, wie es für die Diplomarbeit benötigt wird und gegenwärtig aber nicht trainiert werden kann.